

Chapter Title: Colombia: el colapso parcial del Estado y la emergencia de los “protoestados”  
Chapter Author(s): Ana María Bejarano and Eduardo Pizarro

Book Title: El Estado en Colombia

Book Editor(s): Luis Javier Orjuela E.

Published by: Universidad de los Andes, Colombia. (2010)

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt18z4g93.14>

---

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at  
<http://about.jstor.org/terms>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact [support@jstor.org](mailto:support@jstor.org).



*Universidad de los Andes, Colombia* is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to  
*El Estado en Colombia*

# **Colombia: el colapso parcial del Estado y la emergencia de los “protoestados”**

*Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro*

Este artículo apareció originalmente como “Colombia: The Partial Collapse of the State and the Emergence of Aspiring State-makers”, en *States within the States: Incipient Political Entities in the Post Cold Era*, eds. Paul Kingston e Ian Spears (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2004), y se reproduce en este volumen con permiso del editor y de los autores. La traducción estuvo a cargo de Néstor Castañeda.

Ana María Bejarano es doctora en Ciencia Política de Columbia University y profesora asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Toronto. Es politóloga de la Universidad de los Andes, donde fue profesora del Departamento de Ciencia Política desde enero de 1997 hasta junio de 2003.

Eduardo Pizarro es doctor en Sociología del Instituto de Estudios Políticos de París; fue profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente es presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

A pesar de algunas opiniones contrarias<sup>1</sup>, Colombia no es un Estado fracasado, fallido o colapsado. No es un “cuasiestado” (Jackson 1990), ni un “Estado en la sombra” (Reno 2000). Sin embargo, Colombia exhibe muchos indicadores preocupantes de deterioro y descomposición del Estado: sus 6000 kilómetros de fronteras son muy porosas, permitiendo el libre flujo de armas y drogas. En la última década dos millones de personas han sido víctimas del desplazamiento interno, y en los últimos cinco años otros 1,2 millones han abandonado el país<sup>2</sup>. Con una de las tasas de homicidio más altas en el mundo, el Estado colombiano está lejos de cumplir su función más básica: garantizar el derecho a la seguridad personal<sup>3</sup>. Tampoco es capaz de proveer justicia: en las últimas dos décadas, “la capacidad del sistema penal para investigar homicidios ha descendido a la quinta parte de su capacidad original” (Rubio 1999). Algunas instituciones estatales tan importantes como la Policía y el poder judicial son extremadamente débiles para enfrentar la inmensa oleada de criminalidad traída por el narcotráfico. Las Fuerzas Militares están cada vez más envueltas en la lucha antidroga, lo cual no sólo las involucra en temas

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Mason 2002; Rice 2003; Rotberg 2003.

<sup>2</sup> Datos de la Organización Internacional para la Migración (OIM). Ver [www.iom.int](http://www.iom.int).

<sup>3</sup> Desde mediados de los ochenta la tasa de homicidio en Colombia ha sufrido un crecimiento dramático, alcanzando un nuevo pico cercano a 80 homicidios por cada 100 000 habitantes en 1991. Los niveles de violencia en Colombia son inusualmente altos, incluso cuando se comparan con otros países de América Latina. El Salvador es el único país donde las tasas de homicidio superan las de Colombia, en la década de los noventa. Ver Levitt y Rubio 2000, 3-4.

de la política doméstica, sino que las distrae de su función constitucional: la defensa exterior. Finalmente, muchas regiones están fuera del alcance del Estado central.

Con frecuencia los historiadores han resaltado el hecho de que el Estado colombiano, desde su creación a principios del siglo XIX, ha sido tradicionalmente pequeño, débil y pobre. Aunque esto es verdad, nosotros queremos argumentar que su debilidad tradicional se profundizó en las últimas dos décadas del siglo XX, alcanzando un punto de “colapso parcial” a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa. Este punto de inflexión fue el resultado de dos factores: una élite tradicional dividida y la emergencia de poderosos opositores, de derecha e izquierda, financiados por la acumulación de rentas procedentes del narcotráfico. Las divisiones de la élite tradicional permitieron el deterioro del Estado “desde adentro”, mientras que la expansión y consolidación de nuevos rivales significó un resquebrajamiento gradual “desde afuera”. Ambas tendencias contribuyeron a la espiral de descomposición del Estado y a la contracción de la capacidad para “transmitir su poder” a través del territorio nacional y la sociedad misma (Herbst 2000).

El abrupto deterioro y la contracción del Estado han tenido muchas consecuencias, entre ellas, la consolidación de movimientos armados de derecha e izquierda que cuestionan abiertamente el monopolio del Estado colombiano sobre el uso legítimo de la fuerza. En este artículo nos centramos en la emergencia y la expansión de los dos principales rivales del Estado: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Basados en el esquema propuesto por Ian Spears (2004), evaluaremos en qué medida podemos clasificar a los rivales armados del Estado colombiano como “Estados dentro del Estado”. Nuestro principal argumento es que, a pesar de ser la categoría desarrollada por Spears útil para entender algunas de las estructuras políticas que emergen debido al fracaso y al colapso del Estado, particularmente aquellas que tienen una clara base territorial y una circunscripción delimitada por divisiones de carácter étnico, lingüístico, religioso o nacional, no parece ajustarse al tipo de entidades que han resultado de la mayor debilidad e incluso del “colapso parcial” del Estado colombiano.

La consecuencias de este proceso de deterioro y colapso parcial del Estado serán el principal centro de atención de este artículo. No obstante, antes de entrar en esa discusión, queremos dedicar algo de tiempo a las causas de la debilidad y el grave deterioro del

Estado colombiano en las últimas dos décadas. El contraste con otros casos en el mundo en vías de desarrollo parece ser muy marcado y esclarecedor.

OTRAS FUENTES DE LA DEBILIDAD DEL ESTADO:  
COLOMBIA EN PERSPECTIVA COMPARADA

En el sugestivo capítulo titulado "States within States: Incipient Political Entities in the Post-Cold War Era", Ian Spears (2004) atribuye la debilidad y el eventual fracaso del Estado en el mundo en vías de desarrollo a dos factores: primero, al hecho de que muchos Estados son nuevos y han emergido de recientes procesos de descolonización, y segundo, al hecho de que muchos de ellos son "arbitrarios", es decir, incongruentes con las estructuras sociales que los conforman. Como sucede con buena parte de la literatura reciente sobre el fracaso del Estado, basada principalmente en el caso africano, el argumento de Spears no tiene en cuenta las particularidades de otras regiones del mundo en desarrollo, por ejemplo, América Latina, que no se ajustan a esta generalización. De hecho, el contraste entre África y América Latina es muy revelador. En América Latina los Estados no son nuevos y en su mayoría no son considerados como entidades "arbitrarias". Aun cuando muchos Estados latinoamericanos son considerados débiles —no sólo Colombia, sino también los países andinos (a excepción de Venezuela), así como la mayoría de centroamericanos—, o incluso al borde del colapso.

La mayoría de Estados en América Latina emergieron a principios del siglo XIX como resultado de las guerras de independencia del decadente Imperio español<sup>4</sup>. La formación de los Estados modernos tuvo lugar después de la consolidación de los Estados pioneros del mundo occidental (Gran Bretaña y Francia), pero mucho antes de la más reciente ola de construcción de Estados en Asia y África, en la segunda mitad del siglo XX. Algunos Estados latinoamericanos son incluso más antiguos que muchos Estados europeos. Por tal razón, América Latina debe ser considerada como un caso intermedio, como parte de una "segunda ola" de formación de Estados.

<sup>4</sup> Para una interesante evaluación del proceso de formación de los Estados nacionales en América Latina, ver López-Alves 2000; y, más recientemente, Centeno 2002.

Por otra parte, excepto por el sentido obvio de que todo Estado es, de algún modo, un constructo arbitrario, los Estados latinoamericanos no son “unidades arbitrarias”. En América Latina las fronteras entre Estados nacionales fueron definidas de una manera mucho menos arbitraria que en el caso de África y algunos países de Asia. Este hecho puede ser atribuible a tres factores: primero, la región entera, con la única excepción de Brasil, fue colonizada por el mismo imperio europeo, España. Segundo, las fronteras y las unidades administrativas fueron definidas por accidentes geográficos (como cadenas montañosas y ríos), que también afectaban los patrones de ocupación humana del territorio. Finalmente, en América Latina el proceso dual de formación del Estado y construcción de nación había durado al menos doscientos años. Por este simple factor temporal, los Estados han sido menos arbitrarios y más congruentes con sus naciones que muchos otros Estados en el resto del mundo en desarrollo.

Adicionalmente, los Estados latinoamericanos no han enfrentado las profundas divisiones sociales creadas por disputas entre identidades nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas. A pesar de la creciente movilización de poblaciones indígenas durante las últimas dos décadas del siglo xx, en la región no existe un solo movimiento secesionista ni tampoco desafío alguno a la unidad nacional basado en orígenes étnicos o nacionalistas.

Pese a estas cruciales diferencias, los Estados latinoamericanos comparten algunos aprietos con muchos de los Estados en el mundo en desarrollo. Habiendo nacido en la periferia del sistema mundial, ellos han seguido una senda de construcción del Estado que difiere significativamente de aquella seguida por sus predecesores en Europa Occidental. Han sufrido poco como consecuencia de las guerras entre Estados<sup>5</sup>. Herbst (2000) y Centeno (2002) argumentan que esta carencia de guerras interestatales es un factor crucial para explicar la debilidad del Estado en África y América Latina. Ambas regiones carecieron de lo que Tilly (1985; 1990) ha llamado el impulso detrás de la construcción del Estado moderno y la negociación democrática entre Estados y sus poblaciones: la guerra.

Como en África y muchos lugares de Asia, las guerras internas han sido más frecuentes en América Latina (Centeno 2002). Este

<sup>5</sup> Miguel Centeno (2002, 44) cuenta 28 guerras internacionales en América Latina entre 1825 y 1995.

hecho guarda relación con la evidente realidad de que los principales desafíos de la mayoría de los Estados en América Latina y otros lugares del mundo en desarrollo no están directamente relacionados con la defensa de sus fronteras frente a agresiones externas, sino con el establecimiento del control centralizado del territorio y la población *dentro* de esas fronteras.

En resumen, los Estados latinoamericanos comparten tres fuentes de debilidad con los Estados africanos y asiáticos: su localización periférica en el sistema mundial, la escasez de guerras interestatales que sirvan de motor para la construcción del Estado, y la abundancia de conflictos internos. Sin embargo, en contraste con el resto del mundo en desarrollo, los Estados latinoamericanos no son arbitrarios, ni tampoco enfrentan sociedades extremadamente divididas. Por tal razón, no pueden ser adecuadamente descritos como "cuasiestados", "Estados en la sombra" o "estructuras judiciales vacías"<sup>6</sup>. Sus debilidades y falencias no pueden ser atribuidas a su "reciente" creación o su carácter "arbitrario". Las fuentes de su debilidad deben buscarse en otra parte. Basados en el caso colombiano y en el reciente proceso de "colapso parcial" del Estado —que en la actualidad es, de lejos, el caso más dramático en América Latina—, ahora vamos a explorar algunas fuentes alternativas de las debilidades y el fracaso del Estado.

#### COLOMBIA: EL DETERIORO Y EL COLAPSO PARCIAL DEL ESTADO<sup>7</sup>

Comparativamente hablando, el Estado colombiano siempre ha sido pequeño, pobre y débil. Las causas históricas de la debilidad del Estado colombiano pueden ser resumidas en tres factores: primero, un vasto territorio atravesado por una difícil geografía. Segundo, una economía débil, aparentemente dirigida, con un mercado doméstico muy pequeño. Y, finalmente, una nación con una identidad común muy precaria, atravesada por profundas divisiones regionales y partidarias.

Para mediados del siglo xx el conflicto partidista conocido como la Violencia (1948-1958) trajo consigo una crisis tan seria de

<sup>6</sup> Excepto por algunos Estados centroamericanos, e incluso en esos casos, dudamos de la precisión de esta descripción.

<sup>7</sup> Esta sección está basada en Bejarano y Pizarro 2002.



la autoridad y la capacidad del Estado colombiano que Paul Oquist (1980) la calificó como su primer “colapso parcial”. El período del Frente Nacional (1958-1974) dio vía a un proceso de reconstrucción selectiva y fortalecimiento del Estado (Bejarano y Segura 1996). Sin embargo, en los ochenta un severo deterioro fue nuevamente causado por diferentes factores como la división entre las élites del país, el prolongado conflicto armado con las guerrillas y los desafíos planteados por el narcotráfico. El impacto de esta “doble guerra”, la extenuante combinación de la guerra contrainsurgente y la guerra contra las drogas, impuesta sobre un Estado tradicionalmente débil, explica el segundo “colapso parcial” del Estado colombiano a finales de los años ochenta.

Este colapso parcial del Estado puede ser observado geográfica y funcionalmente. En términos geográficos, el adjetivo “parcial” se refiere al hecho de que el Estado central es incapaz de extender su alcance a través del territorio, particularmente a las zonas periféricas ubicadas más allá de la frontera agrícola. El Estado colombiano nunca ha sido capaz de diseminar su poder al territorio entero. Este hecho ha sido ampliamente reconocido y documentado por geógrafos, historiadores y sociólogos, especialmente aquellos dedicados al estudio de las “zonas de colonización” (LeGrand 1986; Molano 1987). Lo cierto es que esta capacidad se ha visto reducida en las últimas dos décadas como resultado de la habilidad de las organizaciones armadas rivales (guerrilla y paramilitares) para ocupar y controlar crecientes segmentos del territorio nacional. La contracción geográfica del Estado colombiano ha ocurrido conjuntamente con el crecimiento y la expansión de las organizaciones rivales del Estado, que han desafiado exitosamente su control formal y la jurisdicción sobre fracciones cada vez mayores del territorio. En términos funcionales, el colapso del Estado colombiano ha sido parcial, en el sentido de que mientras algunos aparatos estatales (por ejemplo, la burocracia, la tecnocracia, la administración y los órganos de representación política) mantienen cierta coherencia y capacidad de acción, otros cruciales aparatos del Estado se ha vuelto incapaces de cumplir sus funciones y prestar los servicios para los que han sido diseñados (entre ellos, los casos más notables son la seguridad y la justicia), o se han desfigurado totalmente con respecto a sus funciones constitucionales (por ejemplo, las Fuerzas Armadas).

Cuando argumentamos sobre el “colapso parcial” del Estado en Colombia, queremos diferenciar este caso de aquellos en los cuales

ha ocurrido un colapso total del Estado, por ejemplo, Somalia, y de otros casos que han sido tratados por la literatura contemporánea como "Estados fallidos" (Zartman 1995; Rotberg 2002; 2003).

#### Posibles causas del deterioro y la contracción del Estado

En Colombia la guerra contra las guerrillas comenzó una década antes de la Revolución cubana (Pizarro 1991; 1996). En contraste con el resto de América Latina, las guerrillas colombianas evitaron su exterminio en los sesenta y se consolidaron durante la década de los setenta. De hecho, este proceso de consolidación es una evidencia de la debilidad del Estado colombiano. Sin embargo, más allá de la emergencia y eventual consolidación de las guerrillas, el agotamiento causado por más de tres décadas de conflicto armado interno cuenta más en la explicación del reciente deterioro de la autoridad estatal en Colombia. La cantidad de recursos invertidos en las actividades de contrainsurgencia y las distorsiones presupuestales y organizativas causadas por la necesidad de mantener al Ejército luchando un conflicto armado durante más de treinta años explican la configuración actual del Estado colombiano, la ampliación de las Fuerzas Armadas y la debilidad de otras instituciones cruciales, como el sistema judicial.

Junto con el prolongado conflicto con las guerrillas, una segunda causa de la debilidad del Estado proviene de la ausencia de consenso entre las élites políticas, económicas y militares acerca de la estrategia más apropiada para enfrentar la oposición armada. Como ha sugerido Mauceri (2004), la ausencia de un proyecto político coherente compartido por las élites es quizás una de las más importantes causas de la debilidad del Estado colombiano. La división entre las élites ha sido más evidente después del gobierno Betancur (1982-1986) y su política de negociación. Mientras que algunos sectores han insistido en un fin negociado del conflicto armado, otros prefirieron privatizar y descentralizar la lucha contrainsurgente creando grupos paramilitares y pasando por encima de las funciones del Estado en el mantenimiento del orden público dentro de las fronteras<sup>8</sup>. Incluso

<sup>8</sup> Aquí estamos ligeramente en desacuerdo con el argumento de Mauceri. Mientras Mauceri establece que la élite colombiana, como un todo, optó por una estrategia privada de contrainsurgencia, nosotros insistimos en la necesidad

dentro del mismo aparato estatal algunos sectores han insistido en la búsqueda de una salida política del *impasse* armado, mientras que otros (particularmente las Fuerzas Armadas) han ofrecido a estos grupos de justicia privada (paramilitares, grupos de autodefensa, escuadrones de la muerte, etc.) protección legal y el apoyo logístico necesario para desarrollar su estrategia contrainsurgente sin restricciones. Claramente, los denominados ejércitos paramilitares y la renuncia del poder de algunos sectores dentro del Estado son la consecuencia de una división política entre las élites en Colombia.

La década de los ochenta también vivió la expansión del mercado ilegal de drogas a Estados Unidos y el creciente rol de empresarios colombianos en estos circuitos transnacionales de la droga. El narcotráfico ocupa un importante lugar en cualquier explicación acerca de la crisis colombiana, pero no por sí mismo como un factor exógeno a la política, sino por sus múltiples ramificaciones económicas, sociales y políticas, y, particularmente, por su impacto en el proceso de deterioro y decadencia estatal. Las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico han tenido inmensas y devastadoras consecuencias para la sociedad y la política en Colombia (López 1998). Por una parte, los narcotraficantes han buscado traducir su poder económico en influencia política y han ganado acceso al proceso de toma de decisiones a través de múltiples vías, tales como la creación de sus propias maquinarias electorales, su abierta participación en partidos políticos tradicionales, la financiación de campañas<sup>9</sup> y su enorme poder en la política en el nivel local. Por otra parte, para combatir la lucha antidrogas implementada por el Gobierno y apoyada por Estados Unidos, los narcotraficantes han recurrido a toda clase de medios, desde el soborno y la corrupción hasta las amenazas de muerte, el asesinato de todo tipo de funcionarios (guardias carcelarios, policías, jueces, magistrados, militares y políticos) y el uso de terrorismo de gran escala.

Junto a su impacto directo sobre el Estado, las rentas producidas por el narcotráfico han alimentado a todos los actores armados

de comprender la complejidad de las élites colombianas y la existencia de al menos dos respuestas diferentes a los desafíos planteados por la guerrilla. Ver Mauceri 2004 (146, 158-163).

<sup>9</sup> El caso más conocido, aunque no es el único, fue la campaña presidencial de Ernesto Samper en 1994, parcialmente financiada por el cartel de Cali.

en Colombia. Todos ellos, desde ejércitos privados dedicados a la protección de narcotraficantes, grupos paramilitares y guerrilla, han basado su expansión en recursos provenientes del narcotráfico. El *boom* del narcotráfico en los ochenta y los noventa cambió la magnitud del conflicto armado en Colombia. Gracias al impacto del tráfico de drogas, el Estado ha perdido su capacidad no sólo en términos absolutos —como resultado de la corrupción, las amenazas y el uso de la fuerza—, sino también en términos relativos. Las rentas obtenidas del narcotráfico han permitido extender el alcance y la capacidad operativa de sus rivales, mientras que a su vez el Estado los ha perdido.

En su artículo "War Making and State Making as Organized Crime", Charles Tilly presenta un atractivo argumento acerca de la construcción del Estado. Según Tilly, los Estados cumplen cuatro tareas básicas derivadas de su monopolio sobre los medios de coerción: 1) "hacer la guerra", es decir, eliminar o neutralizar enemigos externos; 2) "construir el Estado", es decir, eliminar o neutralizar sus rivales dentro del territorio; 3) "protección", es decir, eliminar o neutralizar a los enemigos de sus ciudadanos; y 4) "extracción", es decir, conseguir los recursos necesarios para cumplir con las otras funciones (1985, 181). Todas estas funciones dependen de la capacidad del Estado para monopolizar y concentrar los medios de coerción. Pueden estar sobrepuestas o cruzadas unas con otras, pero lo más importante es que el exitoso cumplimiento de una de ellas generalmente refuerza las demás. En palabras de Tilly, "un Estado que erradica exitosamente a sus rivales internos fortalece su capacidad para extraer recursos, financiar la guerra y proteger a sus principales aliados" (Tilly 1985, 181). Inversamente, podemos argumentar que la incapacidad para cumplir alguna de estas funciones tiende a debilitar el cumplimiento del resto. Un Estado como el colombiano, incapaz de eliminar o neutralizar a sus rivales dentro del territorio, tampoco es capaz de eliminar y neutralizar a los enemigos de sus ciudadanos, ni de extraer los recursos necesarios para desempeñar sus funciones básicas. Entonces, la incapacidad del Estado para monopolizar los medios de coerción alimenta un círculo vicioso que lo debilita, mientras que sus rivales encuentran terreno fértil para crecer y prosperar. En las últimas dos décadas Colombia ha experimentado la emergencia y la expansión de toda una colección de grupos de diversa extracción ideológica, protoestados rivales que acumulan poder gracias a su capacidad para proveer servicios básicos que el Estado debería ser

capaz de proporcionar: protección y justicia. Ahora dirigimos nuestra atención a la pregunta de si deberíamos considerar a algunos de estos grupos como “Estados dentro del Estado”.

LAS CONSECUENCIAS DEL DETERIORO DEL ESTADO:  
LA EMERGENCIA DE LOS PROTOESTADOS

El “colapso parcial” del Estado colombiano, junto con la localización estratégica de Colombia en el mercado internacional de narcóticos, han abierto el camino para la emergencia y la expansión de diferentes entidades, algunas de las cuales aparentemente satisfacen la definición de Spears (2001) de “Estados dentro del Estado”:

Los “Estados dentro del Estado” han impuesto control efectivo sobre un territorio dentro un Estado más grande y pueden tener un impresionante despliegue de estructuras institucionales que, entre otras cosas, permiten recolectar impuestos, proveer servicios y llevar a cabo actividades comerciales con otros actores internacionales. Ellos sólo carecen de una única cosa que los cuasiestados poseen: estatus jurídico (Spears 2001, 2-3).

Dentro del panorama político colombiano existen dos grupos que parecen ilustrar las características descritas bajo el concepto de “Estados dentro del Estado”: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la guerrilla más antigua del país<sup>10</sup>, y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), una organización recientemente creada que congrega a muchos de los grupos paramilitares de derecha<sup>11</sup>. Sin embargo, aunque las apariencias sugieran lo contrario, nosotros discutiremos que ni las FARC ni los paramilitares forman parte de las entidades que deberían ser incluidas en el concepto de “Estados dentro del Estado” desarrollado por Spears. Después de un cuidadoso análisis de la información disponible sobre estas dos organizaciones basado en la lista de elementos clave propuestos por Spears, podemos concluir que otros conceptos como “señores de la guerra”, “empresarios coercitivos”, “aspirantes a Estado” o “protoestados” son más adecuados para describir la realidad política de

<sup>10</sup> Para una historia de las FARC, ver Pizarro 1991.

<sup>11</sup> Para entender la emergencia de las AUC ver Cubides 1999 y Richani 2000.

Colombia, tras el colapso parcial del Estado central. Como mostrará nuestro análisis del caso colombiano, los elementos propuestos por Spears parecen ser más probables en aquellos casos donde existen movimientos secesionistas basados en identidades nacionales, étnicas, lingüísticas o religiosas, que en los casos de movimientos armados sustentados en diferencias ideológicas o de clase.

### La cuestión del territorio

En el caso colombiano hay una clara "disyunción entre el territorio que está bajo la aparente jurisdicción del Estado y el que está efectivamente controlado por él" (Spears 2001, 8)<sup>12</sup>. Sin embargo, esta separación no es causada por discrepancias entre las fronteras reales del Estado y aquellas que han sido reconocidas internacionalmente, sino más bien por la total incapacidad del Estado colombiano para "transmitir su poder" (Herbst 2000) a la totalidad de un territorio de enormes proporciones geográficas. Lo que está en juego no es el tamaño o la forma del territorio bajo la jurisdicción estatal. No existen interpretaciones en contienda, ni entre los colombianos ni entre sus vecinos, acerca de la entidad geográfica que debería llamarse Colombia. El problema es que el Estado colombiano, debido a los factores previamente descritos, ha sido incapaz de proyectar su control y extender su autoridad a lo largo del territorio y sobre la población que formalmente está bajo su jurisdicción<sup>13</sup>. De forma paralela a los argumentos de Herbst sobre el continente africano, en Colombia la difícil geografía, la diversidad ecológica y la escasez de población (al menos en algunas áreas del país) han constituido grandes obstáculos para la formación y consolidación del Estado.

<sup>12</sup> Spears atribuye esta disyunción a la renuencia a crear una base más racional de lo estatal por parte de organizaciones regionales y la comunidad internacional en general. Nuevamente, quisiéramos argumentar que aunque éste puede ser el caso en África, no es ciertamente el caso en América Latina.

<sup>13</sup> Un indicador contundente de esta incapacidad es el hecho de que en más de la mitad del territorio el Estado está completamente ausente o se siente mínimamente. De acuerdo con el ministro de Defensa, hoy el 15% de los municipios de Colombia no cuenta con la presencia de al menos un miembro de la Policía, y un 44% de ellos sólo cuenta con una mínima presencia de las fuerzas de seguridad del Estado (discurso de la señora ministra de Defensa, Marta Lucía Ramírez de Rincón, en la Reunión Anual de Comandantes de Policía, Bogotá, septiembre de 2002. Fuente: [www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co)).

Sin embargo, el problema no solamente es que el Estado colombiano ha fracasado históricamente en el control del territorio bajo su jurisdicción, sino también que su capacidad para hacerlo se ha contraído durante las últimas dos décadas. En algunas regiones el Estado ha delegado el cumplimiento de funciones básicas a organizaciones de derecha como las AUC, y de esa forma ha renunciado a su poder, en favor de estas organizaciones. Éste es el caso en varias regiones del valle del Magdalena Medio (particularmente, en el municipio de Puerto Boyacá), amplias regiones del norte de Antioquia (especialmente en la región bananera de Urabá) y el departamento de Córdoba (principalmente en los alrededores del municipio de Valencia).

En otras áreas, como aquellas donde el cultivo de coca se ha expandido en las últimas dos décadas (las tierras bajas al oriente de la cordillera de los Andes, como las cuencas del Orinoco y el Amazonas), el control del Estado ha sido seriamente desafiado por organizaciones rivales armadas (guerrillas). Adicionalmente, como resultado del proceso de negociación entre el Gobierno y las FARC, en 1998 el Estado cedió su control sobre cinco municipios en los departamentos del Meta y Caquetá al comando central de las FARC: la llamada *zona de despeje* o desmilitarizada. Todos los municipios despejados comprendían un territorio del tamaño de Suiza (42 000 kilómetros cuadrados). Sin embargo, sólo representaban el 3,6% del total del territorio bajo la jurisdicción del Estado (que es de 1 147 148 kilómetros cuadrados)<sup>14</sup>. Esta porción de territorio está poblada sólo por 100 000 habitantes, que representan el 0,4% del total de la población del país, estimada en 41 564 000 personas<sup>15</sup>.

La zona desmilitarizada terminó el 20 de febrero de 2002, cuando se rompieron las negociaciones de paz entre el Gobierno y las FARC. En un discurso televisado el presidente Pastrana declaró el fin del proceso de negociación e inmediatamente después las Fuerzas Armadas tomaron el control de los cinco municipios, lo cual demostró el poco control que las FARC habían ganado sobre ese territorio. A lo largo del período en el que la guerrilla tuvo absoluto control sobre este

<sup>14</sup> Para que el lector tenga un punto de vista para la comparación, el territorio colombiano es el doble del de Francia y cincuenta veces más grande que el de El Salvador.

<sup>15</sup> Éste es un indicador del Banco Interamericano de Desarrollo en su reporte anual de 1999 (2000, 141).

territorio, los rebeldes no fueron capaces de incrementar su presencia, ni de resistir la retoma militar del Ejército una vez terminado el proceso de paz.

En términos de la presencia territorial de los paramilitares, se estima que estos grupos actúan militarmente en por lo menos 400 de un total de 1092 municipios del país. Sin embargo, ellos sólo ejercen control irrestricto en unos pocos municipios en el valle del Magdalena Medio, Antioquia, Córdoba y los Llanos Orientales. Este conjunto de municipios es más pequeño que aquel controlado por las FARC, pero probablemente incluye una cantidad mayor de población.

Contrario a las más apocalípticas versiones sobre la situación colombiana, podemos argumentar que el Gobierno central mantiene el control de más de la mitad del territorio nacional, incluidas las ciudades más grandes y aquellas de mediano tamaño, donde vive más del 70% de la población. Aunque es verdad que una gran porción del territorio, escasamente poblada y más allá de la frontera agraria (empezando en las tierras bajas de las cordillera Oriental y extendiéndose hasta las fronteras con Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador), no está completamente controlada por el Gobierno central, tampoco es cierto que estas zonas estén bajo el control de la guerrilla o de los grupos paramilitares. En esta parte del país algunos enclaves estratégicos (como Arauca y Putumayo, donde se explota el petróleo y se cultiva coca) son objeto de una feroz competencia entre el Estado, la guerrilla y los paramilitares por hacerse al control. El resto de este territorio es inhóspito y está muy escasamente poblado.

Sin embargo, es necesario anotar que la influencia política de las FARC y las AUC va más allá de sus bastiones territoriales y se extiende a lo largo del territorio nacional capturando o influenciando las estructuras y relaciones locales de poder. De los 1092 municipios del país, al menos 600 (más de la mitad) han sido "políticamente" dirigidos por un grupo u otro (Chernick 2000, 33)<sup>16</sup>, lo que ha causado mucha de la violencia más reciente. En esos municipios, la guerrilla o los paramilitares, abierta o tácitamente, aprueban candidatos, obligan a otros a renunciar, y asesinan a otros más. En la campaña que

<sup>16</sup> La cifra de 600 municipios donde hubo algún tipo de manipulación electoral por parte de las FARC, o algún otro tipo de grupo armado, incluidos los paramilitares de derecha, fue construida a partir de datos de la Federación Nacional de Municipios, que agrupa a todos los alcaldes del país (Forero 2000).



precedió las elecciones locales en el año 2000, 36 candidatos para alcaldías, concejos municipales y otros cargos fueron asesinados y 50 fueron secuestrados; 24 candidatos para alcaldías y 64 candidatos para concejos municipales se retiraron después de ser amenazados por grupos armados. En 29 municipios sólo se registró un candidato para las elecciones municipales, lo cual es “un claro signo de que la manipulación ha amedrentado a otros candidatos” (Forero 2000).

La capacidad de los actores armados para sabotear o influenciar el proceso electoral determina al menos tres grados de control en el nivel local: las elecciones son saboteadas en aproximadamente el 10% de los municipios en cada jornada electoral, los candidatos son directamente influenciados o controlados en otro 10 ó 20%, y la violencia se propaga en una porción mucho más amplia del territorio, haciendo evidente la existencia de una feroz competencia entre el Estado y sus rivales armados (así como entre ellos mismos) por el control del poder político en el nivel local<sup>17</sup>. Sin embargo, ninguno de ellos cuenta con un nivel suficiente de control sobre el territorio y la población para calificarlo como un “Estado dentro del Estado”.

Entonces, estamos de acuerdo con Spears en el sentido de que estas dos regiones (una bajo el control de las AUC y otra bajo el control de las FARC) constituyen una prueba de la “disyunción entre el territorio que está bajo la jurisdicción estatal y el que efectivamente es *controlado* por el Estado” (Spears 2001, 8; el énfasis es del autor). Sin embargo, esta falta de capacidad del Estado colombiano para controlar todo el territorio bajo su jurisdicción no significa automáticamente que sus rivales sí lo hagan. Las áreas bajo el control de las AUC y las FARC no son ni más grandes ni tan permanentes como aquellas controladas por el Estado central. Por el contrario, el control territorial ejercido por los rivales del Estado es, en el mejor de los casos, muy tenue y, además, muy incierto, cambiando constantemente de una región a otra. Si uno de los criterios para usar la categoría de “Estado dentro del Estado” es el de ser el área que ellos contienen frecuentemente más grande y permanente que el territorio bajo el “control efectivo del Gobierno central” (Spears 2001, 9), entonces, claramente no hay Estados dentro del Estado en Colombia. En cambio, nosotros

<sup>17</sup> Para información sobre las elecciones locales y las múltiples formas en que los actores armados interfieren o intentan influenciarlas ver Bejarano y Dávila 1998.

argumentamos que su aparente control del territorio y de la población es un indicador de su aspiración a ser un Estado, y, en ese sentido, podríamos clasificarlos mejor como "protoestados", "Estados en construcción", o "aspirantes a Estados", antes que "Estados dentro del Estado".

#### Ampliación de las fuerzas

A medida que el Estado pierde el monopolio de la coerción, y como consecuencia, es menos capaz de ofrecer protección a la ciudadanía, aparecen en escena diferentes proveedores de protección. Sin embargo, no todos ellos se convierten en "protoestados" o "Estados dentro del Estado". Algunos de estos "proveedores de seguridad" permanecen dentro de los límites de lo legal, con el Estado delegándoles formalmente su poder. Éste es el caso de muchas empresas aprobadas por el Estado que han existido desde hace largo tiempo en Colombia y que proveen "seguridad privada", principalmente en áreas urbanas<sup>18</sup>. Estas firmas han operado en Colombia como una forma de complementar las funciones de las fuerzas policiales, que son, de lejos, muy pequeñas con respecto al tamaño de la población y los desafíos planteados por el crimen organizado<sup>19</sup>.

En contraste, el negocio de la protección en las áreas rurales es cada vez más dominado por una amplia selección de grupos ilegales, que van desde bandidos locales hasta ejércitos privados de las mafias, pasando por guerrillas de izquierda. La diferencia entre estos grupos y las compañías de seguridad privada no es sólo su carácter ilegal (no están aprobados por el Estado) o el hecho de que muchos de ellos reclamen tener objetivos políticos que justifican el uso de la violencia (al menos las guerrillas y los grupos más organizados de paramilitares). Se trata también de que la protección que ofrecen es, en primer lugar, protección frente su propia capacidad de ejercer la fuerza, y, como tal, se comportan como verdaderos criminales organizados.

<sup>18</sup> De acuerdo con el Ministerio de Defensa Nacional, "el número de compañías legales de seguridad ha pasado de 380 a más de 600 en los últimos seis años, y el número de vigilantes y guardias de seguridad de 93 500 a 140 000. El número de escoltas legales se ha multiplicado por siete, hasta alcanzar una cifra cercana a 21 800 (Semple 2001, 48).

<sup>19</sup> El tamaño de la Policía es cercano a 100 000 hombres. Con una población de 41 500 000 habitantes, la relación es de 1 policía por cada 415 habitantes.

**Tabla 1. Tamaño de las fuerzas en Colombia: el Estado y sus rivales**

Organización	Hombres en armas a finales de los noventa
Estado central <sup>a</sup>	143 701
FARC <sup>b</sup>	15 000 - 18 000
ELN <sup>c</sup>	3 500 - 4 200
AUC <sup>d</sup>	5 915
Otros grupos paramilitares <sup>e</sup>	2 000

- Incluye Ejército, Fuerza Aérea y Marina, pero excluye la Policía Nacional y otros cuerpos de seguridad. Fuente: Dávila 2001, 3. De acuerdo con Llorente 1999, 470, hacia 1998 la Policía Nacional tenía 95 188 miembros.
- En su "Survey of Colombia", *The Economist* se refiere a una fuerza de quizás 18 000 miembros, de los cuales 6000 pertenecen a milicias urbanas ligeramente armadas. Las FARC están divididas en 70 frentes, con un promedio de 250 combatientes cada uno (2001, 11).
- La cifra de *The Economist* es 3500 (2001, 11).
- Dirección de Inteligencia EJC (Folleto "Evolución y composición de los grupos terroristas), junio de 2000.
- The Economist* calcula el tamaño de los paramilitares en 8000 combatientes (2001,12). Sin embargo, no todos ellos están organizados bajo el mando de Carlos Castaño en las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC.

Obviamente, es muy difícil calcular la extensión de las fuerzas que operan dentro de cada uno de estos grupos, y las cifras tienden a ser muy difusas. Pero, al menos para las guerrillas y los grupos paramilitares más organizados y centralizados, las estimaciones de su tamaño real se indican en la tabla 1.

El tamaño de estos grupos ilegales se expandió a finales de la década de los ochenta, cuando se menguó la capacidad del Estado para monopolizar el poder. Tanto guerrilla como paramilitares han crecido desde principios de los ochenta, pero el segundo grupo lo hizo a una tasa mucho mayor. De acuerdo con Molano, "entre 1970 y 1982, las FARC pasaron de ser un movimiento de alrededor de 500 personas para convertirse en un pequeño ejército de 3000 combatientes, con una estructura jerárquica, un estado mayor, código militar, escuela de entrenamiento y programa político" (Molano 2000, 27). Entre 1982 y 2000 las FARC han crecido a una fuerza que hoy es calculada entre 15 000 y 18 000 combatientes. Entretanto, las fuerzas paramilitares crecieron de un estimado de

650 hombres en 1987<sup>20</sup>, hasta convertirse en una fuerza que actualmente es estimada entre 6000 y 8000 combatientes<sup>21</sup>. No todos ellos están organizados en un solo grupo, pero aparentemente las AUC, que reúnen al menos 18 grupos regionales (Dirección de Inteligencia 2000), han logrado centralizar el 75% de todas las fuerzas paramilitares. Como se verá claramente en la próxima sección, el crecimiento y la expansión de estos dos grupos durante las décadas de los ochenta y los noventa están asociados con su acceso a las rentas provenientes del narcotráfico.

Nuevamente, a pesar de su crecimiento, e incluso juntándolas, estas fuerzas no están cerca de igualar el tamaño de las fuerzas bajo el mando del Estado central. Aunque es verdad que "el gobierno de Bogotá no ejerce plena soberanía sobre todo su territorio" (Spears 2001, 11), seguimos sosteniendo que este hecho no necesariamente otorga a sus contendientes el estatus de "Estados dentro del Estado".

### Generación de ingresos

Alfredo Rangel, un economista que estudia las guerrillas colombianas, ha estimado que el ingreso de las FARC debe ser del orden de los US\$300-US\$375 millones por año<sup>22</sup>. Ambos grupos guerrilleros, FARC y ELN, pero especialmente las FARC, han multiplicado progresivamente las fuentes de financiación. De acuerdo con Rangel (2001, 391), sus recursos provienen de por lo menos siete fuentes: Primero, de negocios relacionados con la producción y exportación

<sup>20</sup> En 1987 el Gobierno denunció por primera vez la existencia de 138 grupos de autodefensa, con un total de 650 hombres. Desde entonces estas fuerzas se multiplicaron por 10 y para 1999 su tamaño fue estimado en 5915 hombres (Dirección de Inteligencia 2000).

<sup>21</sup> De acuerdo con Castaño, el 30% de sus hombres proviene de la guerrilla, más de 1000 son ex militares y ex policías, incluidos ex oficiales y civiles no combatientes. De acuerdo con el Ministerio de Defensa, "entre 1998 y 2000 su crecimiento fue del 81%, 5 veces más que las guerrillas en el mismo período" (Semana 2001, 3).

<sup>22</sup> Sus estimaciones están basadas en información recolectada por un comité oficial, Comité Interinstitucional de Lucha contra las Finanzas de la Guerrilla, *Informe 1998*, Bogotá, marzo de 1999. Las estimaciones de *The Economist* son similares pero más bajas, "la mejor estimación de su ingreso [FARC] proveniente del narcotráfico, la extorsión y el secuestro es de quizás US\$250-US\$300 millones por año (2001, 9).

de drogas (cocaína y heroína)<sup>23</sup>, que incluyen el cobro de impuestos a cultivadores y traficantes, así como la operación de laboratorios y pistas de aterrizaje. Segundo, el secuestro extorsivo. Tercero, “contribuciones forzosas” o extorsiones impuestas a las actividades productivas desarrolladas en las zonas bajo su control o dondequiera que ellos puedan plantear amenazas creíbles. Cuarto, robo de ganado. Quinto, robos de bancos, cuyo principal objetivo es el banco del Gobierno para la promoción del desarrollo rural (Caja Agraria), que tiene una oficina en todos los municipios del país. Sexto, la extracción forzosa y el uso de recursos fiscales pertenecientes a las administraciones municipales. Y, finalmente, las ganancias obtenidas por invertir el dinero producido en las actividades descritas.

El narcotráfico y el secuestro extorsivo —entre otras formas de extorsión— son las principales fuentes de ingreso para ambas guerrillas. Mientras que el ELN todavía deriva buena parte de sus recursos de la extorsión y el secuestro (delincuencia común), el narcotráfico es la principal fuente de ingresos para las FARC (Rangel 2001). Rangel calcula que las FARC son capaces de imponer tributos sobre el 80% de las actividades relacionadas con la producción y exportación de cocaína, y anualmente obtienen cerca de US\$140 millones provenientes de esos tributos. En un asombroso reporte desde la zona de despeje dominada por las FARC, Juan Forero describe cómo la economía está basada sobre la producción de coca, y la pasta de coca se ha convertido en el principal medio de cambio. “Dado que son pocos los negocios convencionales, los billetes son escasos. En cambio, todo gira alrededor de la coca [...] Es usual que la gente sea pagada por su trabajo con coca. Ellos, por su parte, pagan lo indispensable con la pasta, que es suave y polvorienta como la harina” (Forero 2001a, 12). La segunda fuente de ingresos de la guerrilla es

<sup>23</sup> En las últimas dos décadas Colombia ha sido el mayor proveedor de cocaína en el mundo. Mientras que en los setenta y los ochenta importaba pasta de coca desde Perú y Bolivia, en la década de los noventa los cultivos de coca se concentraron en Colombia. De acuerdo con *The Economist*, Colombia produjo 266 toneladas de cocaína y 88 toneladas de opio (para la producción de heroína) en el año 2000. Colombia fabrica cuatro quintos de la producción mundial de cocaína, pero es solamente un pequeño productor de heroína (2001, 6-7). De acuerdo con esta publicación, se estima que la cantidad de dinero que es repatriada por la industria del narcotráfico oscila entre US\$2500 y US\$5000 millones por año (2001, 9).

el secuestro extorsivo<sup>24</sup>. De acuerdo con una fuente, en el año 2000 las FARC y el ELN recolectaron cerca de US\$250 millones provenientes del pago de rescates<sup>25</sup>. Esto podría ser casi el 42% de sus ingresos totales ese año.

A diferencia de otras experiencias insurgentes, las guerrillas colombianas no dependen de recursos de ayuda externa (de hecho, aun antes del fin de la Guerra Fría estos grupos obtuvieron muy poco apoyo externo), sino de la extracción doméstica de ingresos a través de dos actividades criminales: una que grava el comercio ilegal de drogas y otra que grava la riqueza y los ingresos individuales (secuestro y extorsión en varias modalidades). En las propias palabras de Rangel,

La economía informal de la guerrilla ha adquirido las características de un complejo sistema de economía de guerra en la cual hay una combinación de varias formas de extracción de recursos desde la economía formal así como desde la informal, lo cual garantiza que los insurgentes tendrán un flujo de recursos permanente y predecible. Esto les permite planear su disponibilidad y destino de forma predecible, tanto para los gastos operacionales de la guerra contra el Estado, como para sus inversiones que aseguran e incrementan sus recursos (2001, 391).

Por otra parte, los paramilitares no carecen de dinero. "Ellos pagan a sus pistoleros generosos salarios de entre US\$300 y US\$400 por mes y los arman con ametralladoras mini-Uzi" (The Economist 2001, 12). Si tomamos esta cifra como una base creíble para calcular su ingreso, multiplicando 6000 hombres por 12 meses, entonces las AUC gastan

<sup>24</sup> Casi la mitad de los secuestros en el mundo suceden en Colombia. El Gobierno reportó un récord de 3706 secuestros en el año 2000. Un poco más de la mitad de estos secuestros son realizados por la guerrilla (52,3%), con buena parte del resto (40%) ejecutados por bandas criminales organizadas, sin objetivos políticos. Sólo el 7,7% de los secuestros son atribuidos a los grupos paramilitares de derecha (datos provenientes de Rangel 2000, quien se basa en datos provistos por la Policía Nacional). Las guerrillas colombianas son, de lejos, las organizaciones que ejecutan el número más alto de secuestros en el mundo (Semple 2001, 46-50).

<sup>25</sup> Coronel Jesús Antonio Bohórquez, director nacional del Escuadrón Antisecuestro de las Fuerzas Armadas. El autor clarifica que esta cifra es sólo una estimación.

sólo en salarios cerca de US\$30 millones por año. De acuerdo con otra fuente,

un investigador en la Embajada de Estados Unidos que ha rastreado por años los esquemas de las finanzas paramilitares, hablando en condición de anónimo, dice que el grupo tiene entre US\$200 millones y US\$1000 millones en bancos de inversión en Suiza, Italia, Luxemburgo y otros países. Otras sumas no reportadas están en Colombia [...] y el grupo probablemente esconde activos en forma de hoteles, centros comerciales y otras propiedades bajo su control (Forero 2001b, 12).

Los paramilitares extraen rentas de la población local mediante extorsiones y donaciones voluntarias de hacendados y ganaderos que por voluntad propia apoyan a estos grupos a cambio de seguridad frente a ladrones armados, criminales comunes y, sobre todo, frente a las actividades predatoras de los grupos guerrilleros. Una investigación del Fiscal General de la Nación ha mostrado cómo los hacendados y empresarios en Córdoba y sus provincias vecinas “donaron cuantiosas sumas para transformar un pequeño grupo de forajidos en una milicia de 8000 combatientes” (Forero 2001a, 1): las AUC. Sin embargo, su fuente más importante de ingreso es la captura de rentas derivadas del narcotráfico. Aun más que las guerrillas, los paramilitares, y particularmente las AUC, financian su organización con la extracción de rentas del tráfico ilegal de drogas. De hecho, el líder de la organización, Carlos Castaño, en una entrevista televisada en el año 2000, reconoció que el 70% de las finanzas de su grupo provienen del narcotráfico<sup>26</sup>.

Nazih Richani ha resumido adecuadamente las fuentes de financiación de los paramilitares estableciendo que “tienen tres formas de obtener dinero y recursos. Gravan pequeños negocios y multinacionales cuyas operaciones se llevan a cabo dentro de su control territorial. Recogen contribuciones de hacendados y ganaderos. Y trafican con drogas ilegales” (Richani 2000, 40).

De algún modo, ambos “protoestados” se comportan como “Estados rentistas”<sup>27</sup> que capturan ingresos del mercado internacional de drogas

<sup>26</sup> Según la cifra estimada por *The Economist*, los paramilitares obtuvieron cerca de US\$200 millones provenientes de actividades relacionadas con drogas ilegales (2001, 12).

<sup>27</sup> Para una definición de Estado rentista, ver Beblawi y Luciani 1987.

Tabla 2. Ingresos totales del Gobierno nacional central en 1999

Fuente de ingreso	Valor total (en miles de millones de dólares)*	Valor total como porcentaje de los ingresos totales	Valor total como porcentaje del PIB**
Impuestos a la actividad económica	6,57	63,97%	10,29%
Impuestos al comercio exterior	1,96	19,08%	3,07%
Ingresos no tributarios	1,74	16,94%	2,72%
Total	10,27	100,00%	16,09%

\* Estas cantidades fueron calculadas con datos de Restrepo Moreno (2000, 226). Usamos una tasa de cambio promedio de \$2000 por dólar.

\*\* El PIB fue calculado tomando los datos del PIB per cápita en 1999 (BID 2000, 142) y multiplicándolos por los datos de población (BID 2000, 141). De ese cálculo se deriva que el PIB total estimado para 1999 fue de US\$63 800 millones.

ilícitas. Esto explica su autonomía frente a los actores internacionales que tratan de ejercer presión sobre ellos, pero también, y más importante, respecto de la población que pretenden controlar. La relativa autonomía provista por las rentas extraídas del narcotráfico también explica por qué el conflicto se ha degradado tanto durante la última década, pues ningún grupo realmente necesita del apoyo del campesinado o de la población para continuar alimentando su guerra. Excepto por los pequeños cultivadores de coca, la conexión con el narcotráfico no crea fuertes vínculos entre estos "protoestados" y sus contribuyentes<sup>28</sup>.

Nuevamente, si comparamos los recursos que estos grupos son capaces de generar con los ingresos del Estado central, su capacidad extractiva es muy relativa (ver la tabla 2).

Nótese el contraste entre los US\$300 millones en manos de las FARC con los US\$10 270 millones en manos del Gobierno central. Los ingresos obtenidos por las FARC representan el 2,9% de la capacidad extractiva del Estado colombiano y el 10,7% del presupuesto anual

<sup>28</sup> Parafraseando a Herbst, "la guerra puede ser la única forma a través de la cual es posible que la gente pague más impuestos y al mismo tiempo se sienta más asociada con el Estado" (citado en Spears 2001, 20).



de defensa (incluidas las pensiones del Ejército y la Policía), que asciende a US\$2800 millones (*The Economist* 2001, 12). Aunque ésta no es una cantidad insignificante, está muy lejos de aproximarse a los niveles de financiación disponible del Estado central.

Más generalmente, con respecto a las fuentes de generación de ingreso, Colombia contradice el supuesto general de que los conflictos armados domésticos debieron haber cambiado fundamentalmente como resultado del fin de la Guerra Fría en 1990-1991. Por un lado, las guerrillas colombianas nunca derivaron una proporción significativa de sus recursos de fuentes externas (como Cuba, Nicaragua, la Unión Soviética u otros países comunistas). Mucho antes de la caída del Muro de Berlín las guerrillas colombianas ya habían desarrollado una eficiente industria de secuestro y extorsión y estaban envueltas en actividades de tributación al narcotráfico. Entonces, el fin de la Guerra Fría probablemente implicó que estas actividades se intensificaran y se convirtieran en su principal fuente de recursos. Por otro lado, el Estado colombiano continúa recibiendo ayuda del Gobierno de Estados Unidos en cantidades que contradicen la predicción general de que, después de la Guerra Fría, los Estados clientes podrían verse privados de los recursos provenientes de las hegemonías bipolares. En el caso colombiano —dado que el país desempeña un papel central en el mercado ilegal de drogas—, desde que los Estados Unidos declararon la guerra contra las drogas como una prioridad de seguridad nacional el Gobierno central se ha beneficiado de un constante y creciente flujo de ayuda proveniente de Washington. En el año 2000, después de la aprobación de un paquete de ayuda de US\$1300 millones, Colombia se convirtió en el mayor receptor de ayuda estadounidense en el mundo, después del Medio Oriente.

Cerrando esta sección, podemos decir con seguridad dos cosas respecto de la economía política de la guerra en Colombia: primero, que no muchas cosas han cambiado desde el final de la Guerra Fría, sino más bien intensificado prácticas previas de parte del Gobierno central y sus rivales. Segundo, y quizás más importante, a pesar de la creciente disponibilidad de recursos financieros provenientes del narcotráfico para alimentar la guerra, la capacidad extractiva de los rivales del Estado está todavía lejos de alcanzar la del Estado central colombiano. Esto es especialmente cierto ahora, después del 11 de septiembre de 2001, cuando el país se ha convertido en el laboratorio de prueba para la guerra de Estados Unidos contra el “infame” matrimonio entre el narcotráfico y el terrorismo en su patio trasero latinoamericano.

IDENTIDAD "NACIONAL" Y LEGITIMIDAD INTERNA

¿Qué puede decirse sobre la identificación de la sociedad con estos "protoestados"? Es necesario observar que la mayor diferencia entre Colombia y muchos de los casos explorados en el artículo de Spears es la ausencia de divisiones nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas que den cuenta de la emergencia de los actores armados o que eventualmente se conviertan en fuentes de lealtad para sus simpatizantes. En el caso colombiano, las divisiones regionales y de clase pueden explicar de cierta forma la emergencia y consolidación de las guerrillas<sup>29</sup>.

Como un movimiento guerrillero agrario, cuyos orígenes son grupos campesinos de autodefensa organizados por el Partido Comunista en los cincuenta<sup>30</sup>, aun hoy, los miembros de las FARC siguen teniendo origen campesino. Sociológicamente, las FARC parecen representar dos grupos del campesinado colombiano: colonos, pequeños propietarios campesinos que han sido expulsados más allá de la frontera agraria hacia los valles interandinos y los Llanos Orientales<sup>31</sup>, así como campesinos y jornaleros de las regiones donde se cultiva la coca. Sin embargo, nótese que en la actualidad más del 75% de la población colombiana es urbana y la mayoría está concentrada en una compleja red de ciudades grandes y medianas. Entonces, en el mejor de los casos, uno puede considerar la hipótesis de que las FARC representan un segmento del campesinado colombiano, pero nada más que eso. Aunque es cierto que en algunas regiones las FARC "actúan como el Estado en las áreas que controlan, organizan los servicios de educación, justicia, salud, construcción de carreteras y créditos para cultivadores y pequeños empresarios" (Chernick 2000, 37), no debe ser subestimado el hecho de que ellos también aterrorizan a la población bajo su control, y que muchos de los pobladores vieron la zona de despeje como una decisión arbitraria. Por otro lado, como muestran varias encuestas de opinión, en las zonas urbanas el rechazo de la ideología, las actividades y las prácticas de las FARC es

<sup>29</sup> Sobre este tema, ver Pizarro 1996. El capítulo 5 es especialmente ilustrativo sobre el tema de la relación entre campesinos y movimientos guerrilleros en Colombia.

<sup>30</sup> La historia de las FARC puede encontrarse en Pizarro 1991.

<sup>31</sup> El trabajo reciente de Molano explica la relación entre las FARC y los colonos, y está sintetizado en uno de sus artículos recientes (2000).

generalizado. La cifra general de aprobación nacional de la guerrilla es de alrededor del 3% (The Economist 2001, 12).

El apoyo social de los paramilitares es más diversificado. Va desde sectores dentro las Fuerzas Armadas, abarcando diversos grupos dentro de la sociedad, tales como hacendados tradicionales, ganaderos, narcotraficantes recién convertidos en hacendados, políticos locales y regionales de partidos tradicionales, hasta campesinos ricos y de clase media. Ésta es su base de obtención de recursos. El apoyo de los paramilitares dentro la opinión pública creció en el año 2000, especialmente en las ciudades, después de dos entrevistas televisadas con Carlos Castaño, líder de las AUC. Las encuestas de opinión muestran que entre el 10% y el 15% de la población aprueba a Castaño y a las AUC (The Economist 2001, 12). Como la guerrilla, los paramilitares actúan como verdaderos protoestados en las zonas que dominan:

regulan la moralidad pública (en Tierralta, Córdoba, el comandante paramilitar dicta advertencias mensuales para que los hombres decidan si quedarse con sus esposas o permanecer con sus amantes), promueven proyectos de desarrollo local [...] y administran sentencia de muerte, sin procedimiento judicial, a ladrones, prostitutas, homosexuales y drogadictos (Semana 2001, 3).

Sin embargo, las AUC consiguen esto a través del uso del terror y no sobre la base del “consentimiento activo” de la población que dominan. A falta de combates con la guerrilla, su táctica preferida es masacrar población civil que presuntamente presta ayuda a la guerrilla, “el agua en la cual el pez crece”. De acuerdo con el Ministerio de Defensa, en el año 2000 los paramilitares asesinaron a 988 civiles que no estaban envueltos en combate. Entre 1991 y 1999 hubo 1837 masacres en Colombia, y los grupos paramilitares fueron responsables del 75% de ellas<sup>32</sup>. También han penetrado las ciudades, donde realizan asesinatos selectivos de defensores de derechos humanos, líderes sindicales, activistas políticos, periodistas, profesores y académicos. Amenazas de muerte, masacres, asesinatos selectivos y desplazamiento forzado son las tácticas preferidas de los paramilitares para

<sup>32</sup> En algunos casos las masacres involucraron actos de tortura masiva, como quemar vivas a las víctimas, lanzarles ácido o cortar sus cuerpos con motosierras. Sobre el número de masacres, ver Zuluaga 2000, 44.

tomar y mantener el control sobre sus territorios. Excepto por quienes pagan y dirigen sus operaciones, hay razones suficientes para dudar de que la población que vive bajo el control paramilitar lo haga con algún sentido de consentimiento o conformidad.

Como resultado de la guerra entre estas organizaciones armadas y el Estado, hay aproximadamente entre 1,8 y 2 millones de personas desplazadas internamente en Colombia. Estas personas han sido forzadas a dejar sus hogares o han tenido que escapar debido a las amenazas de muerte provenientes de alguna de las fuerzas en combate. El hecho de que ni la guerrilla ni los paramilitares traten de ganar la aprobación de la población bajo su control habla una vez más acerca de la autonomía que han ganado estas dos organizaciones respecto de sus bases sociales, gracias a los ingresos provenientes del narcotráfico. Como cualquier otro "Estado rentista", estos grupos pueden sostener la pérdida de apoyo de sus potenciales colaboradores en los niveles local y nacional, y sobrevivir a pesar del rechazo nacional de sus proyectos políticos, sus estrategias y sus tácticas.

La guerra en Colombia no ha llevado a la emergencia de identidades comunes o solidaridades fuertes entre la población y estas entidades casi estatales. Por un lado, porque usan el terror contra la población misma. Por otro lado, porque no necesariamente vinculan su acción a regiones o áreas geográficas específicas, sino que se mueven de una región a otra de una manera típicamente guerrillera. Finalmente, porque en Colombia no existe una crisis de nuestra identidad común como colombianos. Aun cuando la población ha crecido acostumbrada a esperar poco del Estado, su identidad como colombianos no está en cuestión. Ninguno de los grupos en contienda pretende encarnar una identidad nacional diferente y no hay duda de que, gane quien gane esta guerra, el Estado colombiano, su territorio y la identidad nacional que los acompaña no cambiarán.

#### CONCLUSIÓN

La categoría de "Estados dentro del Estado" propuesta por Spears parece ajustarse a un tipo específico de conflicto interestatal, es decir, uno en el que un grupo minoritario claramente definido (por criterios étnicos, religiosos, lingüísticos o nacionales) y territorialmente basado compite contra un Estado que es extremadamente débil, fallido, o que ya ha colapsado. Aunque Colombia encaja en la segunda parte de la ecuación, con un Estado extremadamente deteriorado, no encaja

en la primera. La confrontación armada que ha devastado al país en las últimas cuatro décadas no es un conflicto basado en divisiones étnicas, raciales, lingüísticas, nacionales o religiosas que se traduzcan en términos políticos. Por el contrario, es un conflicto cuyo principal origen es una enemistad político-ideológica entre protagonistas armados que se perciben unos a otros como enemigos irreconciliables. Las partes en conflicto no quieren separarse ni crear una entidad nueva y diferente; por el contrario, quieren el control del Estado existente, con sus fronteras actuales y la misma identidad nacional, y usarlo como un instrumento de transformación social (de un tipo u otro). Adicionalmente, las asimetrías del territorio, la población y los recursos que están bajo el control del Estado central y de estos grupos tienden a ser tan grandes que es difícil otorgar a los rivales del Estado el calificativo de “Estados dentro del Estado”.

Entonces, aunque estamos de acuerdo con Spears en que Colombia es un ejemplo de esos casos en los cuales hay “una divergencia entre el territorio que está aparentemente bajo la *jurisdicción* del Estado y el que efectivamente es *controlado* por él” (Spears 2001, 8; el énfasis es del autor), no encontramos evidencia suficiente para apoyar la idea de que los rivales del Estado colombiano están a la altura de las expectativas establecidas en la categoría de “Estados dentro del Estado” propuesta por Spears. En cambio, sostenemos que su aparente control del territorio y de la población que vive en él es un indicador de su aspiración de convertirse en el Estado, y, en ese sentido, podríamos clasificarlos como “protoestados”, “Estados en construcción” o “aspirantes a Estado”, antes que “Estados dentro del Estado”.

En el caso específico de la zona desmilitarizada otorgada por el Gobierno central a las FARC, estamos completamente en desacuerdo con la benévola evaluación que hace Spears de este experimento colombiano. En sus palabras, “al menos, el reconocimiento de los “Estados dentro del Estado” es un importante paso en el proceso de construcción de confianza, como ha sido el caso de las FARC en Colombia” (Spears 2001, 30). Aunque la zona de despeje fue prevista como un proceso de construcción de confianza, las FARC fallaron no sólo porque no entraron en negociaciones serias durante el tiempo en que estuvo vigente (1998-2002), sino porque la convirtieron en un baluarte para buscar su fortalecimiento como fuerza militar. Es decir, las FARC no usaron el territorio cedido por el Estado y los tres años que tuvieron control sobre él para preparar y organizar un futuro Estado. No invirtieron en el desarrollo de la región, no construyeron

nuevas carreteras ni sistemas de comunicación, no establecieron su propia moneda ni su propio sistema bancario. Ofrecieron seguridad en la región cumpliendo labores de policía, y la protegieron de los ataques de los paramilitares<sup>33</sup>. Establecieron "justicia revolucionaria" de la misma forma que lo hacen en las localidades que están bajo su control. Sin embargo, la evidencia también muestra que las FARC usaron la zona desmilitarizada para propósitos de reclutamiento y entrenamiento, como refugio seguro para secuestrados y secuestradores, base para sus negocios relacionados con el narcotráfico, y como puerto final del mercado negro de armas. Entonces, antes que un "proceso de construcción de confianza", la zona de despeje sirvió a las FARC como una oportunidad única para desarrollar su guerra contra el Gobierno central. A pesar de la generosa concesión del Gobierno, las FARC no fueron capaces de mostrar a los colombianos y al mundo que eran capaces de gobernar competentemente. De hecho, ante los ojos de nacionales y extranjeros, las FARC terminaron este experimento de tres años más desacreditadas que nunca.

En el caso de las AUC, es importante tener en cuenta que su propósito no es crear un Estado alternativo sino defender el *statu quo*, y como tales, no se comportan como "aspirante a Estado", sino como una especie de "Estado sustituto". En el peor de los casos, y esto es verdad para la mayoría de grupos paramilitares que están envueltos en el narcotráfico, estos grupos son sólo "empresarios coercitivos e interesados" (Tilly 1985, 169), que ejercen "explotación coercitiva" en las regiones bajo su control. En una situación en la cual el Estado central está contraído, existen oportunidades incomparables para la acumulación personal y colectiva de poder y riqueza. Cada uno de estos grupos concebidos como "empresas de coerción" invierte en controlar y derrotar a sus competidores, para disfrutar las ventajas del poder dentro de un territorio seguro y expandido.

En conclusión, quisiéramos proponer un llamado de atención acerca de los eventuales escenarios que siguen al colapso, incluso

<sup>33</sup> El Gobierno acordó retirar de la zona a las Fuerzas Militares y de Policía, dejándola bajo el control de la guerrilla; algunos funcionarios civiles, como jueces y fiscales, fueron mantenidos, pero la guerrilla los expulsó rápidamente. Las únicas autoridades estatales que permanecieron en la zona fueron los alcaldes de los cinco municipios y un pequeño, mal entrenado y pobremente equipado cuerpo de policía cívica, conformada por civiles que eran paritariamente seleccionados por la guerrilla y los alcaldes locales (Murillo 2001).

parcial, del Estado. A pesar del optimismo de Spears con respecto a las perspectivas del derrumbe y el colapso del Estado, al menos en el caso colombiano, no advertimos la emergencia de entidades políticas que sean más lógicas o congruentes, ni tampoco más coherentes, viables o efectivas que el Estado central. En cambio, al describir los efectos y las consecuencias del colapso parcial del Estado en Colombia, hemos detallado una situación mucho más sombría de lo que parece, cuando el Estado pierde sus capacidades coercitivas y normativas, y una multiplicidad de grupos usurpan las tareas de controlar el poder y regular la sociedad a través del uso indiscriminado de la fuerza.

#### REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2000. *Annual report 1999*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Beblawi, Hazem y Giacomo Luciani, editores. 1987. *The rentier state*, vol. 2. Londres, Nueva York: Croom Helm.
- Bejarano, Ana María y Andrés Dávila. 1998. *Elecciones y democracia en Colombia, 1997-1998*. Bogotá: Uniandes, Fundación Social, Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial.
- Bejarano, Ana María y Renata Segura. 1996. El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional. *Controversia* 169: 9-35. Este artículo se encuentra también en este volumen.
- Bejarano, Ana María y Eduardo Pizarro. 2002. From “restricted” to “besieged”: The changing nature of the limits to democracy in Colombia. Working Paper 296, The Hellen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.
- Centeno, Miguel Ángel. 2002. *Blood and debt: War and the nation-state in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Chernick, Marc. 2000. Elusive peace. *NACLA. Report on the Americas* xxxiv (2): 32-37.
- Cubides, Fernando. 1999. Los paramilitares y su estrategia. En *Reconocer la guerra para construir la paz*, eds. Malcolm Deas y María Victoria Llorente, 151-199. Bogotá: Uniandes, CEREC, Norma.
- Dávila Andrés. 2001. Relaciones civiles-militares en Colombia: pautas de negociación y de subordinación en contextos desfavorable. Ponencia presentada en el seminario “Las Fuerzas Armadas en la región andina”, 9 y 10 de agosto, en Lima, Perú.
- Dirección de Inteligencia EJC. 2000. Evolución y composición de los grupos terroristas.
- Forero, Juan, 2000. Behind Colombia’s election hoopla, rebels wield power. *The New York Times*, 29 de octubre.

- . 2001a. Where a little coca is as good as gold. *The New York Times*, 8 de julio.
- . 2001b. Ranchers in Colombia bankroll their own militia. *The New York Times*, 8 de agosto.
- Herbst, Jeffrey. 2000. *States and power in Africa: Comparative lessons in authority and control*. Princeton: Princeton University Press.
- Jackson, Robert. 1990. *Quasi-states: Sovereignty, international relations and the Third World*. Nueva York: Cambridge University Press.
- LeGrand, Catherine. 1986. *Frontier expansion and peasant protest in Colombia 1850-1936*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Levitt, Steven y Mauricio Rubio. 2000. Understanding crime in Colombia and what can be done about it. Documento de trabajo No. 20 de Fedesarrollo.
- López-Alves, Fernando. 2000. *State formation and democracy in Latin America: 1810-1900*. Durham: Duke University Press.
- López, Andrés. 1998. Narcotráfico y elecciones: delincuencia y corrupción en la reciente vida política colombiana. En *Elecciones y democracia en Colombia, 1997-1998*, comps. Ana María Bejarano y Andrés Dávila, 35-50. Bogotá: Uniandes, Fundación Social, Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial.
- Llorente, María Victoria. 1999. Perfil de la policía colombiana. En *Reconocer la guerra para construir la paz*, eds. Malcolm Deas y María Victoria Llorente, 384-473. Bogotá: Uniandes, CEREC, Norma.
- Mason, Ann. 2002. Exclusividad, autoridad y Estado. *Análisis Político* 47: 55-76.
- Mauceri, Philip. 2004. Elites, state and counter-insurgency: Some preliminary comparisons between Colombia and Perú. En *Politics in the Andes: Identity, conflict, reform*, ed. Jo-Marie Burt and Philip Mauceri, 146-163. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Molano, Alfredo. 1987. *Selva adentro: una historia oral de la colonización del Guaviare*. Bogotá: El Áncora.
- . 2000. The evolution of the FARC. *NACLA Report on the Americas* XXXIV (2): 23-31.
- Murillo, María Luisa. 2001. La policía del Caguán es un decir. *El Tiempo*, 15 de octubre 15.
- Oquist, Paul. 1980. *Violence, conflict and politics in Colombia*. Nueva York: Academic Press.
- Pizarro, Eduardo. 1991. *Las FARC 1949-1966: de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*. Bogotá: IEPRI, Tercer Mundo.
- . 1996. *Insurgencia sin revolución: la guerrilla colombiana en perspectiva comparada*. Bogotá: IEPRI, Tercer Mundo.
- Rangel, Alfredo. 2001. *Guerra insurgente*. Bogotá: Intermedio.
- Reno, William. 2000. Shadow states and the political economy of civil wars. En *Greed and grievance: Economic agendas in Civil Wars*, ed. Mats Berdal y David M. Malone, 43-68. Boulder: Lynne Rienner.



- Restrepo, Luis Alberto, dir. 2000. *Síntesis 2000. Anuario social, político y económico de Colombia*. Bogotá: IEPRI, Fundación Social, Tercer Mundo.
- Rice, Susan E. 2003. The new national security strategy: Focus on failed states. *The Brookings Institution Policy Brief* 116.
- Richani, Nazih. 2000. The paramilitary connection. *NACLA Report on the Americas* XXXIV (2): 38-41.
- Rotberg, Robert I. 2002. Failed states in a world of terror. *Foreign Affairs* 81 (4).
- . ed. 2003. *When states fail: Causes and consequences*. Princeton: Princeton University Press.
- Rubio, Mauricio. 1999. La justicia en una sociedad violenta. En *Reconocer la guerra para construir la paz*, eds. Malcolm Deas y María Victoria Llorente, 201-235. Bogotá: Uniandes, CEREC, Norma.
- Semana, 2001. La guerra de los paras. *Semana*, 5 de abril.
- Simple, Kirk. 2001. The kidnapping economy. *The New York Times Magazine*, 3 de junio.
- Spears, Ian. 2001. States within states: Incipient political entities in the post-Cold War era. Ponencia presentada para el taller "States within states", Universidad de Toronto, 19 y 20 de octubre, en Toronto, Canadá.
- . 2004. States-within-States: An introduction to their empirical attributes. En *States within the States: Incipient political entities in the post cold era*, eds. Paul Kingston e Ian Spears. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- The Economist. 2001. A survey of Colombia. *The Economist*, 21 de abril.
- Tilly, Charles. 1985. War making and state making as organized crime. En *Bringing the state back in*, eds. Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, 169-191. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1990. *Coercion, capital and European states, AD 990-1990*. Cambridge: Blackwell.
- Zartman, I. William, ed. 1995. *Collapsed states: The disintegration and restoration of legitimate authority*. Boulder: Lynne Rienner.
- Zuluaga, Jaime. 2000. El proceso de paz: ¿hacia un acuerdo nacional? En *Síntesis 2000. Anuario social, político y económico de Colombia*, dirección Luis Alberto Restrepo, 39-48. Bogotá: IEPRI, Fundación Social, Tercer Mundo.