

Esta obra se usa con el permiso de Centro de Fernando A. Chinchilla.

© 2006, Fernando A. Chinchilla.

Zonas “claras”, zonas “oscuras” Democracia y Competencia Armada en Colombia¹

Por

Fernando A. Chinchilla

Candidato al Ph.D. en Ciencia Política
Universidad de Montreal
fernando.chinchilla@umontreal.ca

Ponencia presentada al
Panel DEM057 “Rethinking Democratic Breakdown”
Latin American Studies Association

Versión de trabajo “A” (21/12/2005), por favor no citar

San Juan (Puerto Rico), 18 de marzo de 2006

¹ También disponible en inglés bajo el título “‘Bright’ and ‘Brown’ Zones. Democracy and Armed Competition in Colombia”. Esta investigación forma parte de una tesis de doctorado que analiza las intervenciones internacionales en materia de resolución de conflictos, los procesos de democratización y de pacificación en Angola, Colombia, El Salvador y Mozambique. El proyecto está inscrito en la Universidad de Montreal bajo el nombre de “Paix durable. Rapport de forces et affaiblissement des extrêmes dans des contextes de guerre civile” (Paz durable. Relaciones de Poder Internas y Debilitamiento de Extremismos en Contextos de Violencia Interna). La investigación de terreno, que se efectuó entre septiembre 2004 y septiembre 2005 fue financiada por el *International Development Research Centre*, IDRC (Ottawa, Canada). Información adicional con respecto al Centro puede ser ubicada por Internet a la dirección <http://www.idrc.ca>.



Fuente: Maps of the World. Disponible en Internet en la dirección:
<http://www.mapsofworld.com/colombia/maps/colombia-political-map.jpg>

"Fue cuando nos fuimos al otro extremo. Empezamos a gastar en exceso: adquiríamos insumos que no tenían que ver con la guerra; ya no nos servían las yipcitas Gaz, necesitábamos camperas, y no cualquier campero (...) Queríamos hacer política nosotros, directamente, como autodefensas; no queríamos que los políticos se camieran nuestro prestigio. También mandamos a arreglar el estadio, financiamos equipos de fútbol con muchachos se se ponían nuestra camiseta, patrocinamos reinados... Claro, que esa plata no era sólo la del narcatráfico. Estaban también los recursos de la administración pública, porque cuando uno es el que pone el alcalde, y uno que otro concejal, pues la administración tiene que pararle bolas, no pueden robarse todo, tienen que invertir en la gente, en mejorar el municipio..."

(Henry Pérez, según Alvarado Jiménez en entrevista a "Irina". Observatorio para la Paz, 2002: 66-68).

Recientemente, investigadores en el campo de la resolución de conflictos han constatado que los conflictos armados internos son fenómenos más recurrentes en regímenes autoritarios que democráticos y que, cuando estos ocurren en democracias, tienden a ser más breves (Krain and Myers, 1997: 4-5). Por esta razón, gran parte de los esfuerzos de la comunidad internacional durante la última década del siglo XX se ha concentrado en el establecimiento de una paz duradera, basada en "instituciones democráticas" (Stedman, 1996: 355; Peceny y Stanley, 2001: 153; Downs y Stedman, 2002: 48; Putnam, 2002: 244). Pocos investigadores en el campo de la resolución de conflictos han, sin embargo, elaborado en detalle lo que se entiende por el concepto de "democracia", y las implicaciones de un proceso de transición democrática como vía para el establecimiento de una paz duradera.

Al respecto, múltiples contribuciones provenientes del campo de la política comparada y, específicamente, de la "transitología", pueden brindar valiosos aportes para elaborar una mejor comprensión de este tema². Este ejercicio es también pertinente, en nuestro criterio, para los comparatistas, que han concentrado sus estudios principalmente sobre dos puntos de partida, a saber de los sistemas capitalistas versus socialistas, sin ahondar en los procesos de transición a partir de, o en situación de, conflicto armado interno. En este estudio, se defiende la idea que un proceso de transición hacia la democracia, dentro de un contexto de debilidad del

² La "transitología" es el nombre dado al campo de la política comparada especializado en las transiciones hacia la democracia. Para una introducción al tema, ver Karl y Schmitter (1994) y Bunce (1995).

Estado, puede provocar un aumento de la violencia³. En el caso específico de Colombia, el proceso de democratización, que se sitúa durante la década de 1980, explica, al menos en parte, al surgimiento y multiplicación de lo que se han llamado "paramilitares", "autodefensas" y "empresarios de coerción" o, como se denominarán aquí, de "grupos privados de seguridad"⁴.

Es importante señalar que el análisis del rol del Estado no es una novedad ni para las teorías que sobre la democracia, la democratización y la resolución de conflictos, ni para los académicos que estudian la dinámica política en Colombia y en América Latina en general. A nivel teórico, Diamond y Linz señalan que una democracia "estable" requiere de un Estado efectivo con autoridad⁵. De hecho, ya se ha indicado que un Estado débil en términos de autoridad es acompañado por un aumento de la violencia política, como lo demostró la "ruptura democrática" de Colombia (1949), Uruguay (1973) y Argentina (1976) (Diamond y Linz, 1989: 27)⁶.

³ I William Zartman define "Estado" en los siguientes términos: se trata de "...una institución política generadora de autoridad soberana dentro de un territorio (Dawisha y Zartman, 1988: 7). Esta definición focaliza en tres funciones: es Estado como una entidad soberana – la fuente aceptada de identidad y de arena para tratar de asuntos políticos; el Estado como una institución, como una organización tangible de toma de decisiones y símbolo de la identidad nacional; y el Estado como guardián de la seguridad para la población que se encuentra bajo su responsabilidad dentro de un territorio (Zartman, 1995: 5).

⁴ El Ministerio de Defensa de Colombia comenzó a registrar casos de "grupos ilegales de autodefensa" en 1986, cuando 93 efectivos fueron reportados como miembros de estas organizaciones (Romero, 2003: 24). Utilizamos el término "grupos privados de seguridad" porque, en nuestro criterio, es más inclusivo que los otros. El concepto "empresarios de coerción", por ejemplo, es propuesto por Volkov (2000) para caracterizar a agentes dedicados, de manera profesional, al despliegue, administración y uso de la violencia organizada, a cambio de una retribución. Una "autodefensa" podría entonces no ser considerada como un "empresario de la coerción" si no hay retribución de por medio. Por su parte, la "Autodefensa" es una noción que busca resaltar la falta de seguridad de las élites rurales colombianas (ganaderos, comerciantes, propietarios e inversionistas), y su derecho (legítimo) a defenderse contra el ataque de las guerrillas. En fin, defensores de los Derechos Humanos utilizan sobre la noción de "paramilitares" para hacer resaltar la relación de varios de estos grupos con ciertos sectores de las Fuerzas Armadas. Aquí, un "paramilitar" puede ser concebido como un instrumento de guerra dentro de una estrategia contrainsurgente. Autores como Romero (2003: 38) proponen utilizar el término "paramilitar" para designar los grupos que despliegan acciones ofensivas (por ejemplo, de recuperación de territorios y de "limpieza política"), y "autodefensas" para identificar los grupos a carácter eminentemente defensivo (Romero, 2003: 17; 36-38). Desde nuestro punto de vista, esta proposición es insuficiente para capturar las complejas dinámicas de la guerra que impiden determinar, por ejemplo, cuándo una acción es "defensiva" o "ofensiva" (en realidad, estos grupos pueden defender ciertas regiones y atacar otras, perder territorios y tratar de recuperarlos, etc). Además, tal y como se explicará más adelante, muchos de estos grupos se desarrollaron bajo la tutela de la institución militar, realidades que no son mutuamente excluyentes. En fin, en algunos casos hay un intercambio de retribuciones, aunque muchos intentos se han dado para dotarlos de un programa político. El concepto de "grupos privados de seguridad" no debe ser considerado excluyente con respecto a las nociones propuestas por otros autores, sino más bien como una categoría analítica más general que, al referir a este fenómeno en todas sus manifestaciones posibles, es más inclusivo.

⁵ Según los autores, existe siempre una tensión entre autoridad y control, entre capacidad y dominación. En América Latina, prosiguen, ha existido una fuerte tendencia, de parte de las "débiles élites estatales", a querer controlar en vez de ejercer la autoridad, a querer dominar en vez de ejecutar políticas públicas eficaces (Diamond y Linz, 1989: 27).

⁶ Dentro de estas perspectivas, el enfoque más utilizado para abordar el tema compara los procesos de construcción de los Estados occidentales con respecto a los países en vías de desarrollo. Autores como Habermas, por ejemplo, estudian la construcción de la "persona legal" en Europa, portadora de "derechos burgueses", y la conformación de los Estados-Nación en esa región a lo largo de varios siglos. Dentro de esta

El ángulo que se adopta en el presente estudio, que incluye, además de la noción de "Estado", los términos de "reglas del juego" y de "instituciones", nos permite sugerir que la "durabilidad", "consolidación", "calidad" o "sostenibilidad" de la democracia, no es sólo el producto de la disposición de los actores a actuar según las "reglas del juego democrático", sino también la capacidad del Estado desincentivar los comportamientos que salen del marco institucional vigente⁷. Ello se explica por el hecho que las retribuciones y sanciones institucionales cambian los costos y beneficios asociados a cada estrategia política. Cuando un Estado colapsa, este no es capaz de hacer cumplir las reglas del juego definidas por el régimen político. Como centro de toma de decisiones, este se encuentra paralizado o inoperante, lo cual implica, entre otros, que no se promulgan leyes o que el orden público no es preservado. Como símbolo de identidad, pierde el poder de conferir la nacionalidad a los individuos bajo su jurisdicción formal, que ponen en entredicho su legitimidad e, incluso, pueden ser leales a estructuras paraestatales. En fin, como ente rector de un territorio, es incapaz de ejecutar sus planes a escala nacional y de proveer seguridad a los individuos bajo su jurisdicción territorial (Zartman, 1995: 5)⁸.

En la primera sección del presente escrito, se ofrece una definición de democracia y un recuento de las perspectivas teóricas más utilizadas para estudiar el tema⁹. Se explica también por qué la reintroducción del concepto de Estado, desde una perspectiva neoinstitucional, es fundamental para generar una mejor

perspectiva, la secuencia del proceso de consolidación sería inversa en países del tercer mundo, por ejemplo Colombia o Venezuela, en donde "subsisten grandes diferencias, tanto a lo largo del territorio como con respecto a categorías sociales, en lo referente a lo que el "regla de derecho" significa. Para más detalles, ver O'Donnell (1998: 7-8).

⁷ Definimos "instituciones" como una serie de reglas que determinan qué tipo de agentes, con qué tipo de recursos, objetivos y estrategias, son aceptados como "jugadores válidos" en los procesos de toma y ejecución de decisiones políticas. Las instituciones influyen también en los resultados de las interacciones políticas, imponiendo un orden determinado, estableciendo reglas de agregación de intereses y creando reglas de representación que estabilizan las expectativas de los jugadores con respecto a los resultados posibles de sus interacciones. Por "reglas del juego", nos referimos a guías para líneas de futuras acciones, que pueden penalizar, prohibir, obligar, informar, dirigir, permitir, definir, designar y exonerar. Se trata aquí de "reglas político-sociales" en la medida en que son aplicadas al conjunto de actores políticos que representan diversos intereses en una sociedad (Carey, 2000 : 735; Knight, 1992 : 2-3, 10, 54, 67-58; O'Donnell, 1994 : 57-59).

⁸ Por el término "colapso del Estado", hacemos referencia una serie de situaciones, en el largo proceso de construcción estatal, en donde el Estado es incapaz de generar legitimidad y autoridad en el territorio bajo su control. No hacemos aquí necesariamente referencia a un derrumbe institucional generalizado, sino a obstáculos y limitantes en la ejecución de sus funciones (Khadiagala, 1995: 34).

⁹ Vale la pena recordar que el régimen político colombiano de la segunda mitad del siglo XX ha sido definido como una democracia "restringida", "controlada", "limitada", "oligárquica", "elitista", "elitista-pluralista", y "distorsionada" y, simultáneamente, como un sistema autoritario "inclusivo", "civilista", y "competitivo" (Collier y Levisky, 1997: 441-442). En lo que nos concierne, lo catalogamos como un régimen consociacionista (Nasi, 2003: 157; Romero, 2003: 16).

comprensión no de la democracia como régimen, sino de la democracia *real*, tal y se presenta en contextos políticos concretos. En cuanto al aparato estatal, existe en Colombia un Estado débil, incapaz de generar relaciones de coordinación entre sus entidades internas, y de hacer cumplir sus directrices en el conjunto del territorio nacional. Según los argumentos expuestos anteriormente, se trata de un Estado en situación de colapso parcial. En la segunda sección, se ofrece un recuento histórico que permitirá contextualizar estos elementos teóricos y comprender cómo se conformaron lo que expertos colombianos denominan las "islas de legitimidad" (Palacios, 2003) o la "dislocación del territorio" (Romero, 2003). Esperamos de esa forma explicar por qué el proceso de transición hacia la democracia que acontece en Colombia entre 1982 y 1991, nuestra coyuntura de estudio, contribuyó a escalar la guerra interna en este país.

1. Instituciones Políticas y Estado

1.1. Las reglas del juego democrático

En la era contemporánea, la mayoría de estudios sobre la democracia se basan en la definición (minimalista) de *poliarquía* de Robert Dahl, el cual define la democracia real como un régimen caracterizado principalmente por la competencia y la contestación (Dahl, 1971: 14; Huntington, 1991: 7)¹⁰. Basado en la idea que la democracia es ante todo un procedimiento que permite, luego de una lucha competitiva por el voto popular, que los vencedores del proceso electoral adquieran el poder de la toma de decisiones estatal (Schumpeter, 1972: 355), los elementos de Dahl son desagregados en los siguientes siete principios básicos de la poliarquía, a saber: posibilidad de elección de las autoridades; realización de elecciones libres y limpias; existencia de un voto inclusivo; derecho a presentarse como candidato; libertad de expresión; libertad de asociación, y diversidad de las fuentes de información (O'Donnell, 1997: 41)¹¹.

¹⁰ Según Dahl, la característica principal de la democracia como ideal político es la respuesta continua de un gobierno frente a las preferencias de sus ciudadanos, considerados como sujetos iguales a nivel político. Se trata aquí de un régimen ideal, que en realidad no se sabe si ha existido, existe, o existirá. En efecto, este sistema implicaría que todos los ciudadanos tienen la misma oportunidad de formular sus preferencias, de manifestarlas individual y colectivamente, y de ser tratados de forma equitativa. En la realidad, sin embargo, los regímenes políticos son muy distintos entre sí y pocos funcionan bajo estos preceptos. Las poliarquías, en cambio, son regímenes "reales", altamente inclusivos, competitivos, y abiertos a la contestación política (Dahl, 1971: 1-8).

¹¹ Según Schumpeter (1972: 360; 375), el principio de la democracia significa que el control del gobierno debe ser confiado a los dirigentes políticos que disponen del mayor apoyo electoral, y que el votante puede aceptar o descartar las opciones políticas que se les presenta. Esta definición es consecuente con la de Lipset, que indica que la democracia es un sistema político que provee, de forma regular, oportunidades

Esta definición está basada en dos presupuestos esenciales¹². En primer lugar, se supone la existencia de un Estado funcional (Evans, 2001: 624)¹³. En segundo lugar, es importante obtener un consenso entre todos los actores para respetar un conjunto de reglas del juego político tendiente a hacer efectivo estos principios¹⁴. Con respecto a este último punto, es importante recalcar el consenso implica no sólo que los intereses defendidos por los diferentes actores son "divisibles", es decir, negociables, sino además que en caso de desacuerdo y arbitraje, los interesados aceptan conformarse al veredicto emanado por las instituciones¹⁵. Esta situación está lejos de ser la regla en contextos de colapso parcial del Estado¹⁶.

constitucionales para cambiar a los gobernantes. Se trata de un mecanismo que permite la resolución del problema de la toma de decisiones entre intereses conflictivos, por medio de la participación de la mayor parte posible de la población (Lipset, 1959: 164). El elemento que permite acercar estas definiciones con la concepción de Dahl es el sistema electoral. En efecto, un proceso electoral permite una contestación política del gobierno. La definición presupone, sin embargo, la universalidad del estatus de ciudadano, sin el cual los principios de igualdad y de inclusión política pierden su asidero real.

¹² Cabe señalar que la mayoría de definiciones que los autores presentan como "minimalistas" no lo son tanto. Por ejemplo, para que el "método democrático" funcione, Schumpeter identifica una serie de condiciones, entre las cuales resaltan la existencia de una burocracia bien entrenada, con un arraigado sentido del deber y del servicio público. Para más detalles, ver O'Donnell (1999: 8), así como la elaboración general de nuestro argumento en la primera sección del texto.

¹³ Por ejemplo, al analizar el funcionamiento de los diferentes sistemas legales en América Latina, O'Donnell indica que una de las diferencias entre Costa Rica y Uruguay, con los otros países de la región, es el hecho que en estos casos los Estados nacionales establecieron un sistema legal en todo el territorio, aplicable a una multitud de categorías sociales (O'Donnell, 1998: 8). Sin el Estado, podemos concluir, es imposible entrever la posibilidad de extensión del sistema legal.

¹⁴ Si se define la democracia, desde un punto de vista de las interacciones políticas, como "...un proceso de acomodamiento que envuelve una combinación de 'división y cohesión', y de 'conflicto y consentimiento'", se llega a la también a la conclusión que este proceso sólo puede funcionar con una condición de fondo, a saber la "unidad nacional" (la cual supone, en nuestro entender, un Estado-nación); "...para que los gobernantes y las políticas puedan cambiar, las fronteras nacionales deben ser duraderas y la composición de la ciudadanía continua... la unidad nacional es incluida dentro de nuestro modelo como una condición de fondo, que debe anteceder todo proceso de democratización ya que, de otra manera, este sería irrelevante" (Rustow, 1970: 339; 350-351). Aunque estas perspectivas resaltan elementos diferentes de la problemática de estudio, todas vehiculan un criterio de universalidad (O'Donnell, 1998: 5), en donde el Estado juega un rol primordial para hacerlo eficaz.

¹⁵ En el caso de los grupos privados de seguridad en Colombia, puesto que su accionar se dirige a eliminar a los "grupos subversivos" (Romero, 2003: 196) a través de una "guerra sucia", se crea desde un inicio una dinámica de "juegos de suma cero", en donde el espacio de negociación es muy estrecho. En este tipo de dinámicas, las ganancias de un actor se convierten en pérdidas proporcionales para el otro. En el caso específico de Colombia, la victoria de los grupos privados de seguridad significa la desaparición de los grupos guerrilleros por medio de una "guerra sucia". Alvaro Jiménez define este concepto de la siguiente forma: "los simpatizantes, activistas políticos de la guerrilla, así estén desarmados, así parezcan campesinos o sindicalistas o maestros, son realmente guerrilleros. Pero como existen organismos de control del Estado que los protegen (en ese entonces la Procuraduría, porque no existía la Defensoría del Pueblo), no se les puede encarcelar – de inmediato llega un abogado y los sueltan – tampoco presionarlos para que confiesen – ahí mismo saldría una denuncia de violación de Derechos Humanos –. Entonces, según esta doctrina, con esa gente hay que valerse de otros medios; unos no tan legales, encubiertos; unos medios que protejan a las Fuerzas Armadas y que impidan que los subversivos puedan ampararse del legítimo derecho (Observatorio para la Paz, 2002: 99). Con respecto a las dinámicas engendradas por este tipo de juegos, vale la pena recordar que en 1995 las FARC lanzaron la denominada campaña "Dignidad Guerrillera" para recuperar el control perdido en manos de los grupos privados de seguridad. En dicha estrategia, se declararon "...objetivos militares a las instituciones, organismos o personas que prestaran ayuda a los paramilitares, los trabajadores de fincas donde operan sus bases y a los campesinos que vendieran sus productos" (Romero,

Según Adam Przeworski (1985: 10-11), las instituciones democráticas pueden ser reproducidas "...sólo si estas ofrecen a todos los grupos políticamente relevantes los canales apropiados y los incentivos para procesar sus demandas dentro del marco de los mecanismos de representación" (Przeworski, 1995: 10-11)¹⁷;

"La democracia abre la posibilidad para que los individuos se organicen, por medio de partidos, sindicatos, y otro tipo de asociaciones, en una arena de competencia que permite mejorar sus condiciones materiales. Las instituciones democráticas ofrecen a los pobres, oprimidos y miserables a causa de su situación económica, una oportunidad de obtener reparación por medio de la acción colectiva. Para estar consolidada, el conflicto redistributivo debe estar institucionalizado, es decir que las fuerzas políticas mayores deben canalizar sus demandas a través de las instituciones democráticas y desechar otras tácticas" (Przeworski, 1992: 126-127).

Este punto es esencial, ya que si los canales institucionales ofrecidos no son eficaces en el tratamiento de las demandas, los actores podrían eventualmente considerar la utilización de otros medios, incluyendo los violentos, para hacer avanzar sus reivindicaciones. Esta situación puede agravarse en un contexto de colapso estatal, en donde este es incapaz de hacer respetar las reglas y de distribuir sanciones a quienes las infrinjan¹⁸. En dichos contextos, los actores políticos podrían concluir que los costos de incumplir las reglas son menores, tal y como Castaño parece indicar en la declaración anteriormente mencionada.

1.2. Transición hacia la democracia a partir de contextos de conflicto interno

La Tercera ola de democratización, que inicia en Europa del sur con la caída de Salazar (Portugal) y de Franco (España), y que se extiende luego hacia América Latina y Europa del Este, produce un profundo cuestionamiento de los paradigmas

2003: 209). Se formaliza así el "juego a suma cero" en donde, además, los civiles son víctimas de las estrategias militares tanto de los insurgentes como de los contrainsurgentes.

¹⁶ Cuando Carlos Castaño, prominente líder paramilitar y, según la Fiscalía General de Colombia, autor del asesinato de varios candidatos presidenciales a fines de la década de los ochenta, llamó a quebrantar la ley para "defender el orden, la libertad y la propiedad", no sólo indicó que en caso de resolución contraria a los intereses de un grupo, su grupo, se debe emplear una estrategia extra-institucional para defender lo que se define como el interés del grupo, sino que además se puso en duda la legitimidad del Estado a, y la misma legitimidad de la opción de, establecer una negociación de paz (Romero, 2003: 38).

¹⁷ Este argumento va en el mismo sentido que los de Karl y Schmitter (1991: 76), que indican que la democracia moderna es un sistema único entre gobernantes y gobernados, en donde se establecen múltiples mecanismos de competencia, de expresión y de canalización de los intereses y valores, de forma partidaria o asociativa, funcional o territorial, y colectiva o individual. Según Przeworski (1995: 59), otro elemento que indica la consolidación democrática, esta vez desde una perspectiva normativa, es cuando la legitimidad de la democracia se convierte en un elemento autónomo con respecto a su eficacia, es decir, cuando las reglas del juego democrático son aceptadas por las minorías políticas.

¹⁸ Para una explicación de la importancia de la autoridad y la legitimidad para hacer respetar la autoridad estatal, ver Khadiagala (1995 : 33-34).

"macro" (basados en el estudio de variables históricas, estructurales y culturales) ampliamente utilizados en ciencias sociales durante las décadas sesenta y setenta para explicar la génesis de regímenes democráticos en el mundo no industrializado¹⁹. Se observa a partir de los años setenta, la génesis de una serie de democracias en países en donde las condiciones macro-estructurales parecen no ser las apropiadas para el surgimiento de este tipo de regímenes²⁰. Es en este contexto que toma fuerza el paradigma neo-institucional, según el cual son las interacciones entre los actores las que explican el surgimiento de estas "nuevas democracias". Las diferencias con respecto al estructuralismo son significativas. Primero, se establece que las variables explicativas del cambio social se sitúan a nivel de la relación entre el actor y las estructuras²¹. Segundo, se rechaza el determinismo vehiculado en muchos de los estudios estructuralistas²².

¹⁹ La "Tercera ola de democratizaciones" es una expresión introducida por Huntington para referirse a una serie de transiciones a partir de regímenes autoritarios (hacia regímenes democráticos) en un momento histórico preciso, y que es más importante que las transiciones que van en sentido contrario (Huntington, 1991: 15; 22).

²⁰ Aunque la elaboración de un recuento exhaustivo de las diversas agendas de investigación "macro" sale de los propósitos del presente estudio, es pertinente mencionar que existe una gran diversidad de argumentos que sugieren diversas condiciones tendientes a explicar el nacimiento de regímenes democráticos. Por ejemplo, desde un enfoque estructural histórico, Barrington Moore indica que un poder en declive de la aristocracia hacendada, unido a un modo de producción en donde la mano de obra no es reprimida, son condiciones histórico-estructurales tendientes a favorecer el nacimiento de la democracia. Por otra parte, desde la óptica de la Escuela de la Modernización, basada en un esquema dicotómico derivado del pensamiento "parsoniano", se postula que las sociedades atraviesan por diversas etapas de desarrollo que deberían culminar en el establecimiento de regímenes "modernos", con características poliarquicas. Las variables que explican el impulso de un estado de modernización a otro difieren según los autores. Deutsch (1961 : 493-494; 502), por ejemplo, concluye que es la "movilización social", entendida como un proceso de cambio global que afecta "secciones substanciales de las poblaciones de un país", que explica el nacimiento de las democracias. Por su parte, Lipset (1959: 83) afirma que el desarrollo económico, y el subsiguiente aumento de ingresos económicos, provee seguridad financiera, con lo que los individuos se muestran más anuentes a invertir en educación. Por otro lado, Huntington (1968) indica que la principal característica de las sociedades modernas es el "orden", que nace de la institucionalización de elementos como la coherencia, la autonomía, la complejidad y la adaptabilidad (Kesselman, 1973 : 140; 151). En fin, a partir de enfoques "culturalistas", se puede también explicar las características de los regímenes políticos de los diferentes países. Almond y Verba (1963: 403-440), por ejemplo, argumentan que existen diversos tipos de culturas políticas (o "cultura política" se entiende los elementos cognitivos internos, los sentimientos y las evaluaciones de la población, expresados por medio de la participación política, y enmarcados por la autoridad de la Ley).

²¹ En el caso del estructuralismo, parte de la explicación al rol secundario acordado al Estado reside en la preeminencia, durante esa época, del Marxismo como método científico que, como se sabe, privilegia el estudio de procesos macro-estructurales para analizar el funcionamiento del sistema capitalista. A nivel histórico, el establecimiento de regímenes autoritarios en Brasil (1964), Argentina (1966) y Chile (1973) marca el inicio del cuestionamiento del engranaje teórico propuesto por la Escuela de la Modernización. Es también la época de apogeo de la Teoría de la Dependencia, que postula, entre otros, que el proceso de desarrollo en América Latina es cualitativamente diferente al seguido por Europa occidental y América del norte. Dicha diferencia se explica por la existencia de una serie de relaciones de dependencia de la región (periférica) con respecto al "centro" (industrializado). Esta teoría no sólo acepta el postulado marxista, vehiculado también por la Escuela de la Modernización, de las causas socioeconómicas de los cambios políticos (Smith, 1995: 8), sino que además eleva su análisis a un nivel más general, a saber el del funcionamiento del sistema capitalista mundial. En otras palabras, además del hecho de que en la mayoría de análisis marxistas el Estado no es más que un instrumento de la clase social que se apropia de los medios de producción (excepciones notables a este postulado son los estudios realizados por Pulantzas y Gramsci, desde las ópticas neomarxistas), el rol del Estado-nación queda más relegado al situar el análisis a nivel de las macro-estructuras capitalistas internacionales. Finalmente, desde una perspectiva neoinstitucionalista, se

En realidad, el neo-institucionalismo reúne varias tradiciones de investigación en ciencias sociales. Por un lado, se rescata la importancia dada por el institucionalismo histórico al rol de las instituciones políticas. Por el otro, se parte del postulado que son las decisiones racionales de actores las que explican los resultados de los diversos procesos políticos. Finalmente, se mantiene la idea que existen elementos estructurantes, externos a la acción y a la razón de los actores. De esta simbiosis nace la idea de la "decisión condicionada" o de los "limitantes histórico-estructurales" a las decisiones de los actores. Cabe señalar que se supone, en esta perspectiva, que existe un contexto institucional (autoritario o pseudo-democrático), que cambia y que ofrece nuevas "ventanas de oportunidad" al conjunto de actores políticos dentro de un país, presupuesto que es difícilmente aplicable en casos de conflicto armado interno, en donde las relaciones de poder entre actores armados ofrecen el criterio diferenciador entre lo posible y lo imposible en términos estratégicos²³. Con respecto a los procesos de transición,

"... se analiza la forma en que los periodos de transición desde la dominación autoritaria están condicionados y plasmados en circunstancias históricas – que aunque en cada país son únicas, configuran pautas predecibles – por la manera en que fue desbaratado un régimen democrático anterior; por la naturaleza y duración del periodo autoritario; por los medios a que apeló el régimen autoritario a fin de ganar legitimidad y maniobrar frente a las amenazas que pusieron en peligro su férreo poder; por la capacidad de iniciativa y la oportunidad con que se emprenden los movimientos tentativos hacia la apertura; por el grado de seguridad y de autoconfianza que revelan las élites del régimen, así como la confianza y aptitudes de quienes pretenden abrir el proceso político; por la existencia o inexistencia de recursos financieros; por el asesoramiento recibido por extranjeros; y, finalmente, por las 'modas' prevalecientes en el campo internacional, que otorgan legitimidad a ciertas formas de transición y no a otras" (O'Donnell y Schmitter, 1988: 11).

elabora la idea de que los actores, lejos de actuar en el "vacío", interactúan en contextos institucionales que limitan las opciones que se podrían adoptar y que definen, en contextos concretos, lo que es posible e imposible.

²² Ya desde inicios de la década 1970, se cuestionan severamente los paradigmas que privilegian los análisis "macro". Guillermo O'Donnell, por ejemplo, concluye, a la luz del surgimiento de lo que se denominó regímenes burocrático-autoritarios en América del Sur, que es el autoritarismo (y no la democracia), que parece ser el resultado de los procesos de "modernización" (Sorenson, 1993: 26). Con respecto al "determinismo", que implica la idea de un proceso de cambio hacia una situación predefinida, a saber una sociedad "moderna" similar a la que se encuentra en los países occidentales, ver nota XX, página XX.

²³ En el campo de la resolución de conflictos, se ha importado el concepto de "anarquía", ampliamente utilizado en Relaciones Internacionales, para describir la dinámica de los conflictos armados internos (Walter, 1997 : 338-340). Aunque el estudio detallado de esta noción sale de los objetivos de este texto, es importante recalcar que de lo que se trata aquí de contextos caracterizados por la ausencia de reglas institucionales del juego político. De hecho, lo que se vive es un marco de incertidumbre política extrema, en donde los actores políticos luchan por definir las reglas que determinarán los vencedores y los vencidos en el futuro (O'Donnell et Schmitter, 1988 : 20; Karl et Schmitter, 1991 : 270).

A nivel metodológico, se establece así un tipo ideal de transición, constituido por tres etapas – la liberalización, la democratización, y la socialización – que deberían finalizar por el establecimiento de "otro tipo de régimen"²⁴. En Colombia, se entra en una etapa de liberalización democrática en 1982, con la llegada al poder de Belisario Betancur. Tal y como es explicado más adelante, a diferencia de la línea dura adoptada por los gobiernos del Frente Nacional – sobre todo de los del Partido Liberal (1970-1982) – en donde se utilizaron las Fuerzas Armadas para enfrentar las demandas sociales (tierras para los campesinos, derechos laborales y políticos para los trabajadores agrícolas y urbanos, y otros), el gobierno de Betancur lanza una liberalización democrática con el reconocimiento del derecho de protesta y de movilización popular (Romero, 2003: 21), la declaratoria de las guerrillas como grupos políticos legítimos, y el lanzamiento de un proceso de negociación de paz²⁵.

²⁴ Tratando de suprimir todo vestigio de determinismo. O'Donnell y Schmitter (1988) indican que sus investigaciones tratan "...de los procesos de transición que llevan de determinados regímenes autoritarios a "alguna otra cosa" incierta. Esa "otra cosa" puede ser la instauración de una democracia política o la instauración de una nueva forma, posiblemente más severa, de régimen autoritario. También puede haber simplemente un desenlace confuso, con la rotación en el poder de gobiernos sucesivos que no logran dar una solución perdurable o predecible al problema de la institucionalización del poder político" (O'Donnell y Schmitter, 1988: 15). La idea de concebir los procesos de génesis de la democracia en etapas y secuencias se encuentra en Rustow, para quien el proceso se divide en una "fase de preparación", una segunda de "decisión" y la etapa de "habitación" (Rustow, 1970: 350-361). De regreso al esquema de O'Donnell y Schmitter (1988), la liberalización, primera etapa de la transición, se define como un proceso a través del cual ciertos derechos individuales (tales como la libertad de opinión, de movimiento) y colectivos (libertad de asociación, de libre circulación de la información, etc.) se convierten en derechos efectivos, es decir al abrigo de la acción arbitraria del Estado o de otros actores. La segunda etapa, es decir la democratización, se basa en el principio de ciudadanía implica el establecimiento formal de una serie de derechos y deberes de los miembros de una misma colectividad frente al Estado, así como de una serie de mecanismos de rendición de cuentas ("accountability") de las autoridades frente a los ciudadanos. Dicho de otro modo, por democratización O'Donnell y Schmitter se refieren a la aplicación formal del principio de ciudadanía a individuos que anteriormente no contaban con derechos y deberes, y a instituciones que estaban regidas por otros principios. En fin, la última fase, la socialización, es concebida como una "segunda transición" que transforma la igualdad formal de los ciudadanos en "igualdad real", creando las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y deberes. Es importante resaltar que, a pesar de la idea de una secuencia teórica de tres etapas, en la realidad puede existir liberalización sin democratización, así como procesos de reversión o de estancamiento del proceso de transición (O'Donnell et Schmitter, 1988: 15; 19-29). Para otros análisis con respecto a las formas de transición hacia la democracia, ver Linz (1990: 147-150) y Huntington (1991: 141-142, 149-151, 162-153).

²⁵ El Frente Nacional es el régimen surgido del pacto político concluido en 1957 entre las élites políticas de los Partidos Liberal y Conservador, para ponerle un fin a "La Violencia", el periodo de mayor violencia (Romero, 2003: 27) y de inestabilidad política que sacude Colombia (especialmente las regiones de Tolima, Santander, Antioquia y Meta) a partir de 1948, luego del asesinato del líder populista Jorge Eliecer Gaitán (Boudon, 1996: 279-281). Ver explicación más detallada en la segunda sección del texto. Durante las décadas 1960-1990, Colombia se convierte en un verdadero laboratorio de experimentos revolucionarios. Durante los años 1980, al menos seis organizaciones guerrilleras – las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento M-19 (M-19), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), y el Movimiento Armado Quintín Lamé (MAQL) ejecutan acciones subversivas en distintas partes del territorio nacional (Bejarano, 2003: 233). Concretamente, el ELN, como las FARC, fue fundado en 1964 por un grupo de estudiantes universitarios que, luego de un viaje a Cuba, abrazaron la teoría del foquismo elaborada por el "Ché Guevara". En poco tiempo, el ELN atrajo líderes notables, tales como los Camilo Torres y Manuel Pérez, miembros activos del ala radical de la Iglesia Católica (teología de la liberación). Por su parte, el EPL aparece en 1967, como un grupo de orientación maoísta (con la idea de la guerra popular prolongada) (Boudon, 1996: 280-281; Guáqueta, 2003: 75).

Este esquema de análisis, muy fértil para el estudio comparativo de las trayectorias de transición hacia la democracia en el cono sur y Europa del Este ha demostrado, sin embargo, sus límites para explicar las características y las "nuevas democracias" en otras regiones del mundo²⁶. Hoy, asistimos a lo que Collier y Levitsky (1997) han denominado la adjetivización múltiple del concepto de "democracia". Al menos tres pistas de solución han sido propuestas para tratar de generar una mayor comprensión de los regímenes resultantes de la Tercera ola.

Primero, se han identificado lo que se ha llamado "dominios reservados" o "zonas oscuras" de la democracia, es decir esferas en donde el régimen no funciona según los preceptos constitucionales formales (O'Donnell, 1993; Holston, 1991; Méndez, O'Donnell y Pinheiro, 1999)²⁷. Segundo, se ha propuesto reintroducir la concepción *Tocquevilliana* de "democracia" (Weffort, 1992; O'Donnell, 1992), según la cual la relación entre el ciudadano y el régimen, es decir la "ciudadanía", es un elemento esencial, una relación social que implica obligaciones mutuas (Tilly, 1995; Pécault, 2000)²⁸. Tercero, se ha hecho hincapié en un fenómeno llamado "decretismo", es decir la tendencia de algunos gobernantes a abusar de esta figura legal para evitar

²⁶ El debate sobre la "consolidación" de la democracia, por ejemplo, que representa precisamente un intento por capturar analíticamente las diferentes "formas democráticas" surgidas a partir de la década de 1970, constituye un buen ejemplo de esta situación. Linz, por ejemplo, indica que su concepción minimalista de "consolidación" se limita a indicar que esta existe cuando los actores más importantes deciden actuar permanentemente bajo las reglas del juego democrático (Sorenson, 1993). Linz y Stepan (1997: 16), proponen una definición de tres niveles, que incluye un elemento comportamental, actitudinal y constitucional. El debate no ha sido resuelto y, actualmente, el enfoque de la consolidación cuenta pocos adeptos. Schneider (1995), por ejemplo, indica que el concepto es torpe, mientras que Przeworski (1996) la concibe como una noción vacía. Además, O'Donnell (1996) argumenta que desde esta perspectiva se focaliza exclusivamente en las instituciones formales, dejando de lado la diferencia entre estas y las instituciones informales (funcionamiento real de las democracias) (Aguero, 1998: 8). Para una discusión en detalle, ver Schedler (2000).

²⁷ Al respecto, autores como Karl, Valenzuela y Loveman, han propuesto ampliar la definición minimalista de democracia para incluir elementos adicionales, tales como un grado "razonable" de poder efectivo (en la toma de decisiones) en manos del gobierno electo (Collier et Levitsky, 1995: 443), o la capacidad, por parte de los dirigentes, de terminar el período constitucional para el cual fueron electos sin ser objeto, en ningún momento, de limitantes extra-constitucionales (i.e. vetos de facto por parte de líderes no electos) (O'Donnell, 1997: 35). Con respecto al fenómeno específico de las "zonas oscuras", es importante recalcar que este no implica necesariamente una diferenciación entre zonas rurales y urbanas (aunque estas diferencias forman parte del concepto). De hecho, no se debe olvidar que existen zonas periféricas a las grandes ciudades en donde existe una debilidad de las regulaciones estatales, y que están bajo otros sistemas de dominación extra-institucionales (por ejemplo, por parte de grupos mafiosos) (O'Donnell, 1999: 53).

²⁸ A partir de esta perspectiva, los derechos ciudadanos estarían afectados por relaciones sociales autoritarias e, incluso, "semi-feudales", persistentes en ciertas regiones de un determinado país. Es importante recalcar que "...la introducción de elementos como relaciones sociales implica un acercamiento a versiones más substantivas del concepto de democracia", lo cual se explica por la necesidad de introducir los criterios de universalidad y equidad dentro del debate (Collier y Levitsky, 1997: 444). De forma más general, esto implica que existe un nivel intermedio entre el régimen político y las características de un país y que, en las palabras de O'Donnell (1998: 4-5), representa el grado en el que la regla de derecho es efectiva. Según Tocqueville, los ciudadanos poseen cuatro características fundamentales: (a) poseer derechos; (b) están dispuestos a actuar de forma colectiva para hacer estos derechos efectivos; (c) poseen recursos institucionales de arbitraje en donde pueden ser tratados de forma razonablemente limpia, y (d) estas cortes tiene una autoridad legal y legitimidad social para ejercer sus funciones (O'Donnell, 2000: 28-29).

controles institucionales "horizontales", propios de todo régimen democrático²⁹. Ninguna de estas propuestas trata directamente, aunque sí implícitamente, la cuestión de la construcción del aparato estatal responsable de disminuir esas "zonas oscuras", de dar sustento a la relación del ciudadano con el régimen, o de limitar el abuso en la utilización de decretos³⁰.

Al reintroducir del concepto de Estado desde una perspectiva, a nuestro entender, neoinstitucional, esperamos demostrar cómo un proceso de transición hacia la democracia puede provocar resultados diferentes, incluso opuestos a los esperados, en un contexto en donde el Estado es incapaz de hacer cumplir, en el conjunto del territorio, las reglas del juego político definidas por el régimen político³¹. Cuando Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985) indicaban que los paradigmas en ciencias sociales no concebían a los Estados como estructuras organizativas o como actores potencialmente autónomos, los autores hacían referencia a la necesidad de revisar el rol que el Estado puede tener en los diversos procesos de regulación social, incluyendo los comportamientos políticos. En ese sentido, lo que nos interesa resaltar es el rol del Estado como un árbitro que aplica las reglas definidas por el régimen, y que penaliza todo comportamiento que se aleja de lo acordado. Al sancionar los comportamientos ajenos a los definidos por el marco institucional, el Estado hace variar los costos y

²⁹ O'Donnell (1994: 59-62) define las "democracias delegativas" como regímenes basados en el principio de que el que gana las elecciones puede gobernar sin limitaciones institucionales durante su mandato. En otras palabras, no existe en este tipo de régimen "rendición de cuentas" y responsabilidad horizontal, del gobierno vis-à-vis otras instituciones políticas (como los partidos políticos de oposición, el Parlamento y el Poder Judicial).

³⁰ Por ejemplo, al referirse al concepto de "Rule of Law", y a pesar de los deslices conceptuales que pueden existir con sus traducciones ("Rechtsstaat", "État de droit", "Estado de Derecho"), O'Donnell indica que supone la aplicación "limpia" de la ley por las "instituciones estatales relevantes". Por aplicación "limpia", el autor se refiere a una aplicación similar para casos similares de una serie de reglas legales claramente definidas con anterioridad, y sin tomar en cuenta elementos como la clase social de los individuos, su estatus o poder (O'Donnell, 1998: 5).

³¹ A pesar del cambio paradigmático con relación a la génesis de la democracia, los análisis con respecto a la formación del Estado continúan vehiculando una perspectiva estructuralista histórica. Los estudios de Habermas mencionados por O'Donnell (1998), las proposiciones, en términos de secuencias de adquisición de derechos civiles y políticos, elaboradas por O'Donnell (1998), y estudios de casos (Romero, 2003), vienen a confirmar esta constatación. En el caso específico de Colombia, Romero indica, citando a Tilly (1992; 1995), y en una perspectiva similar a la de O'Donnell y Habermas, que "la formación del Estado se asocia a la modernización política, a prolongadas luchas por el poder y la violencia, y a la centralización estatal del poder y policíacos del control de los instrumentos de coerción. Los cambios vinieron acompañados por una mayor cobertura de la ley, una expectativa de regularidad en su aplicación, y derechos y protección bajo el Estado (...). El crecimiento del aparato militar vino acompañado por mayor supervisión de ese gasto por los civiles, lo mismo que una menor injerencia militar en la política (...). los países del tercer mundo no siguieron ese mismo camino (...). el sistema de Estados ha promovido un aparato militar fuerte en esta región sin las barreras y equilibrios propios de la experiencia europea (Romero, 2003: 45-50). A parte del énfasis sobre el hecho que "una precondition para el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos es un Estado capaz de asegurar, uniformizar y aplicar sobre una base racional y legal, la autoridad pública" (Heller, 2000: 489), nuestra proposición puede ser entendida también como una adecuación del debate con respecto al rol del Estado vis-à-vis el estudio de la democracia y de los procesos de democratización.

beneficios asociados a las diferentes estrategias que pueden ser adoptados por los actores en la defensa de sus intereses.

2. Estados débiles

En sí, la constatación de que existen grados de democratización dentro de un mismo Estado, no es algo ni novedoso, ni exclusivo a las democracias de la tercera ola. En India, por ejemplo, se ha indicado que en el sur del país "la democracia es más profunda que en el norte", lo cual indica diferentes grados funcionales y geográficos de legalidad pública (Heller, 2000: 486; 488). En el caso de Colombia, autores como Boudon (1996), han sugerido que uno de los principales problemas del país es la debilidad estatal; "cuando el Estado es incapaz de establecer su autoridad legal sobre la totalidad del territorio, se presentan "áreas oscuras" en donde su presencia es meramente formal (Boudon, 1996: 288). Se propone entonces, desde esta perspectiva, y para capturar la dinámica política en Colombia, dos argumentos muy similares.

Primero, la imagen de las "islas de legitimidad", según la cual existiría en realidad tres Colombias: la urbana, en donde el Estado es legítimo; algunas zonas rurales, bajo el control de grupos armados ilegales, y otras zonas rurales situadas "entre los dos" (Palacios, 2003: 80), es decir en situación de guerra. Esta perspectiva, similar al argumento de las "islas de democratización" aplicado en Brasil, indica que las ciudades colombianas serían islas bajo el control estatal, rodeadas por océanos – las zonas rurales – controlados por otros grupos³². Segundo, la tesis de la "dislocación territorial" sugiere que el noroeste colombiano está bajo el control de paramilitares contrainsurgentes, la zona andina y central esta dirigida por el Estado, y el sur y sureste, bajo influencia de los grupos guerrilleros (Romero, 2003: 117).

En la primera sección de este apartado, se explica cómo se dislocó el territorio hasta llegar a conformar, desde una perspectiva histórica, estas "islas de legitimidad". Este recuento es esencial para comprender, en la segunda sección, el proceso de transición democrática en el país, y el surgimiento y multiplicación de los grupos privados de seguridad. Especial atención tiene en nuestro análisis la idea de la existencia de un círculo vicioso en donde el contexto de colapso estatal a partir del cual fue lanzado el proceso de transición democrática en Colombia, desencadenó

³² Para un análisis de caso brasileño, ver Heller (2000).

una serie de reacciones imposibles de controlar para un Estado débil, que terminaron por acrecentar este colapso.

2.1. ¿Cómo perdió el Estado colombiano el "control"?

El contexto de debilidad Estatal en Colombia tiene raíces que se sitúan en el siglo XIX. Para los propósitos de este estudio, conviene situarse en 1957, cuando las élites políticas tradicionales, las de los partidos Liberal y Conservador, deciden firmar un pacto para poner fin a la guerra entre estos dos bandos, un conflicto armado conocido como "la Violencia". Dicho acuerdo instaura un régimen consociacionista, caracterizado por la seguridad de alternancia del poder y de repartición equitativa de los puestos públicos para los participantes del pacto. Así, al definir las cuotas de poder liberales y conservadoras durante los veinte años que transcurrieron entre 1958 y 1978 (Hoskin y Murillo, 1999: 37; Atehortúa-Cruz, 1999: 78; Guáqueta, 2003: 75), el Frente Nacional logró acabar con la competencia armada entre los partidos políticos tradicionales (Nasi, 2003: 157). Sin embargo, el régimen perpetuó el exclusionismo presente en la historia política de este país.

Como consecuencia, y tomando como punto de partida la idea que las sociedades son unidades dinámicas, en permanente transformación, nuevos grupos de oposición continuaron a emerger. Así como las FARC surgieron en reacción a la exclusión política del régimen de los años cincuenta, el M-19 de los años setenta, por ejemplo, aparece por la misma razón aunque en una configuración institucional diferente, la del Frente Nacional, con todas sus limitantes en materia de competitividad y de contestación políticas (Nielson y Shugart, 1999: 324)³³. En breve, la

³³ El M-19 fue fundado en 1972 por miembros disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y de la Alianza Nacional Popular (ANAPO). Esta última, representada por el candidato presidencial Gustavo Rojas Pinilla, perdió las elecciones de 1970 producto de un fraude electoral a favor del Frente Nacional. El M-19 nace entonces como un grupo "nacionalista" y defensor de la "democracia participativa" (Boudon, 1996: 281; Hoskin in Murillo, 1999: 37). Por su parte, las FARC, el grupo revolucionario más importante a finales del siglo XX, son fundadas en 1964. En los años anteriores, los campesinos (liberales) decidieron organizarse, con la ayuda del Partido Comunista Colombiano (PCC) en grupos armados de autodefensa para defenderse de los ataques del gobierno (conservador). Las élites bogotanas vieron en el establecimiento de gobiernos locales rurales, conocidos como las "Repúblicas independientes", una amenaza a la soberanía y la unidad del Estado colombiano. Además, algunos líderes liberales, opuestos al acuerdo que dio lugar al Frente Nacional, dejaron Bogotá para unirse a las FARC (Boudon, 1996: 279-281; Atehortúa-Cruz, 1999: 79; Guáqueta, 2003: 75). La forma en la que las FARC surgieron demuestra que la autodefensa rural en materia de seguridad, es una estrategia de generación de protección que no sólo es consecuencia de la incapacidad del Estado para hacer valer la ley a lo largo y largo del territorio, sino que además está ancrada en la historia colombiana.

violencia continuó siendo la única estrategia posible para intentar abrir el sistema político a las demandas (Boudon, 1996: 281) de los excluidos³⁴.

Este punto es esencial al menos por dos razones. En primer lugar, nos permite resaltar no sólo lo que el pacto hizo, sino también lo que no hizo. En ese sentido, al mismo tiempo que se eliminó la competencia armada entre los dos partidos tradicionales, las élites políticas nacionales perdieron la posibilidad de iniciar un proceso de disminución de la exclusión con lo cual, en la perspectiva de Przeworski, se hubieran abierto las posibilidades de generar las condiciones propicias a una mayor estabilidad política. Por el contrario, esta continuó provocando el surgimiento de nuevos grupos de oposición que fundaron estructuras estatales paralelas en las zonas conquistadas³⁵. Se agrava así el problema de las soberanías múltiples, ya presente en la época de las "Repúblicas independientes", y que explica, al menos en parte, la constitución de estas "islas de legitimidad". El Estado colombiano perdió, si es que alguna vez lo tuvo, el monopolio en la utilización de la fuerza a lo largo y ancho del territorio nacional (Restrepo, 2001: 109).

Del mismo modo, no se ejecutó ninguna política clara de unificación territorial. Por el contrario, el decreto legislativo 3398 del 24 de diciembre de 1965, mediante el cual el gobierno de Guillermo León Valencia organizó la "Defensa Nacional", establece, en su artículo 24, que "la participación en la defensa civil es permanente y obligatoria para todos los habitantes del país", con lo cual se descentraliza el aparato de seguridad estatal³⁶. Más importante aún, en 1968 la Ley 48 convirtió este decreto en legislación permanente, con lo cual el Ejecutivo y, sobre todo las Fuerzas Armadas, quedaron legalmente facultadas para armar a civiles (Observatorio para la Paz, 2002: 114) en su lucha antisubversiva³⁷. Puesto que habrá hasta 1989, cuando el gobierno de

³⁴ Esta observación indica que un consenso político no es una situación estática. En otras palabras, puesto que este contexto "(x)", no excluye la posibilidad que en (x + 1) antiguos (o nuevos) actores opten por desafiar las reglas del juego democrático, la única forma de garantizar el respeto de las reglas del juego es por medio de la creación de un régimen inclusivo.

³⁵ La creación de servicios públicos para las poblaciones de lo que en el lenguaje guerrillero se llaman "territorios liberados" (educación, salud, etc.), forma parte de las estrategias insurgentes, que buscan general apoyo popular para la lucha armada. Se busca así reforzar la influencia política sobre la población con el objetivo de ganar "las mentes y los corazones" de los campesinos (Romero, 2003: 54-55).

³⁶ Es interesante resaltar que se decide "amparar armas como propiedad particular", con lo cual el Estado "...renuncia al monopolio de las armas, renuncia al principio rector de que todas las armas son propiedad del Estado, así este autorice a algunos ciudadanos a portarlas, tenerlas o transportarlas (Observatorio para la Paz, 2002: 102).

³⁷ La autoridad y el control de los medios de coerción no son una atribución natural y permanente, sino una construcción social producto de las prácticas de los agentes estatales y de la efectividad para cumplir con un orden normativo (Romero, 2003: 49).

Virgilio Barco (1986-1990) sanciona los decretos 813, 814 y 815 que ilegalizan estas prácticas y que califican a los grupos privados de seguridad como "escuadrones de la muerte" (Observatorio para la Paz, 2002: 199), es correcto concluir que durante veinticinco años, el paramilitarismo (o la autodefensas civiles) fueron no sólo un fenómeno legal, sino además alentado por el Estado como instrumento para garantizar la seguridad en las zonas rurales del país³⁸.

En segundo lugar, la consolidación del recurso a la violencia como método de promoción del cambio político nos permite reflexionar no sólo sobre lo que el pacto del Frente Nacional hizo y no hizo, sino también sobre la forma en la que se hizo. Cuando Augusto Vargas, primer presidente del Frente, declaró que "el Ejército no debe intervenir en la política porque este ha sido creado para el conjunto de la Nación" (Atehortúa-Cruz, 1999: 79), no se sólo puso fin a la utilización de las Fuerzas Armadas por parte del partido en el poder, sino que además produjo una división entre las esferas civil y militar. Es decir, si bien es cierto que a partir de 1957 la manifestación pública y privada de las preferencias partidarias del Ejército perdieron su razón de ser (Atehortúa-Cruz, 1999: 78), en el nuevo contexto revolucionario de los años sesenta y setenta, los temas de seguridad comenzaron a ser manejados exclusivamente por las Fuerzas Armadas³⁹.

Cuando se optó por la línea dura contra los movimientos insurgentes, esta división no parece haber generado mayores problemas. Pocos miembros del alto mando militar se opusieron, por ejemplo, a la declaración de Antioquia, en 1995, como

³⁸ El elemento que hace variar la posición del gobierno con respecto al fenómeno acontece el 18 de enero de 1989, cuando grupos privados de seguridad del Magdalena Medio asesinan a dos jueces y 10 investigadores judiciales, que estudiaban otra masacre (Observatorio para la Paz, 2002: 199).

³⁹ Los gobiernos colombianos no lograron constituir una institución militar moderna y profesional durante el siglo XIX, ni durante el XX. En 1886, el presidente Rafael Núñez lanza un proyecto de refuerzo y profesionalización del Ejército, dentro de un marco de consolidación del Estado nacional. Dicho programa, conocido bajo el nombre de la Regeneración, será interrumpido por la guerra de mil días (1899-1902). A pesar que en 1905, el gobierno (conservador) de Rafael Reyes retoma la idea, pocos son los cambios realizados durante el periodo de hegemonía del Partido Conservador (1914-1930). En realidad, el Ejército fue puesto al servicio de la represión de la oposición. A partir de 1930, con la llegada al poder del Partido Liberal, se ejecutan ciertas reformas modernizadoras. Sin embargo, el Ejército sigue estando supeditado a los intereses partidarios. Su imagen sufrirá con su participación en la Violencia y, durante el periodo del Frente Nacional, su objetivo será el de acabar con los focos subversivos (Atehortúa-Cruz, 1999: 75). Esta situación puede ser diferente hoy en día. Actualmente, se indica que "las Fuerzas Militares han mejorado su imagen, fortaleciendo su capacidad operativa, recuperando la iniciativa de combate e incrementando sus recursos humanos, físicos y tecnológicos. En 2001, las Fuerzas Militares habían pasado de 22 000 a 55 000 soldados profesionales, y de 46 000 a 73 000 soldados regulares. La justicia colombiana se ha endurecido en contra del paramilitarismo y la opinión pública es cada vez más contraria a sus prácticas, de tal forma que sus nexos con las Fuerzas Militares se han debilitado; no sólo son menos frecuentes sino que se concentran en instancias locales y oficiales de baja graduación. Esto ha representado para las autodefensas una pérdida de apoyo logístico y de poder de influencia reales (Observatorio para la Paz, 2002: 291).

"Zona Especial de Oren Público", estatus que le dio amplias atribuciones a las Fuerzas Armadas en su lucha por el restablecimiento de la seguridad (Romero, 2003: 195). Sin embargo, cuando grupos moderados, más dispuestos a negociar y a democratizar el régimen, tomaron el mando del Poder Ejecutivo, las relaciones cívico-militares se convirtieron en un factor desestabilizador⁴⁰. De hecho, cada uno de los gobiernos entre 1982 y 2002 ha tenido que manejar la tensión existente entre la política de paz, usualmente apoyada por los civiles dentro del aparato estatal, y la política de orden público, que da más poder y libertad de acción a los sectores ligados al aparato militar (Atehortúa-Cruz, 1999: 85). Esta situación pone de manifiesto la fragmentación institucional estatal, entendida esta como una ineficacia, e incluso una incapacidad del régimen para establecer relaciones de cooperación entre sus diferentes entidades estatales⁴¹.

Es en este marco institucional de exclusión política, acompañado por un Estado en colapso parcial, incapaz de imponerse en el conjunto del territorio nacional, y difícilmente capaz de generar una coordinación tanto entre las entidades regionales y locales como civiles y militares, que llega al poder, en 1982, Belisario Betancur, con un proyecto de apertura política que señala la voluntad de desmontar los rezagos autoritarios heredados del Frente Nacional y de comprometer al país en un proceso de transición hacia la democracia. Aquí, es importante señalar que la historia de los procesos de paz en Colombia están íntimamente ligados a la historia de las reformas políticas en el país (Bejarano, 2003: 226).

Partiendo del presupuesto de la existencia de un círculo vicioso entre exclusión y violencia, se buscó crear un marco institucional inclusivo, es decir abierto a la pluralidad política, que permitiera la desmovilización de los grupos levantados en

⁴⁰ Aún cuando episodios concretos como el poder de veto formulado contra el proyecto de la administración de Ernesto Samper (1994-1998) de desmilitarizar el municipio de la Uribe para iniciar conversaciones de paz con la guerrilla (Atehortúa-Cruz, 1999: 85) ilustran claramente las preferencias de las Fuerzas Armadas, en muchas ocasiones sus posiciones tomaron la forma de un desacato directo o indirecto de las órdenes presidenciales o de un apoyo directo o indirecto a la acción de los grupos privados de seguridad (Bejarano, 2003: 231-232). De forma más general, se indica que en Colombia el consenso entre las élites políticas, un elemento fundamental de las transiciones y funcionamiento democrático, no ha sido posible, lo cual se observa en la imposibilidad de crear un "frente moderado" capaz de imponer un modelo de negociación exitosa con los movimientos revolucionarios (Vargas, 2003: 124). En síntesis, el Estado colombiano ha siempre sido débil con respecto a las élites nacionales, las cuales no han logrado llegar a un acuerdo sobre la forma en la que el conflicto debe ser tratado (negociación política versus desarrollo de grupos privados de seguridad) (Bejarano, 2003: 232).

⁴¹ A las relaciones cívico-militares, se puede añadir, entre otros, los problemas de cooperación y de coordinación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que son el producto, al menos en parte, de las herencias históricas de fragmentación en el sistema de representación política (imposibilidad de obtener un mínimo de disciplina partidaria, atomización de los partidos políticos, etc.) (Bejarano, 2003: 229).

armas y su participación política pacífica dentro del sistema, a través de un proceso de paz⁴². Sin embargo, tal y como se explicará a continuación, en un contexto de colapso parcial estatal, lejos de lograr acabar con la violencia, lo que estas reformas favorecieron fue la aparición y multiplicación de un tercer tipo de actor armado, los grupos privados de seguridad.

2.2. Grupos privados de seguridad y competencia armada

La liberalización democrática acontecida con la llegada al poder de Betancur, plasmada en decisiones como el reonomiento del estatus político (y, por lo tanto, legítimo) a grupos que durante décadas fueron catalogados como "bandidos" y "terroristas", la intención de negociar con ellos, y la ejecución de hechos concretos, como la negociación formal (o al menos el intento de negociación), de un cese del fuego, así como el decreto de una amnistía a más de 500 guerrilleros, desencadenó una serie de reacciones, algunas previsibles y otras imprevistas. Si bien es cierto este proceso abrió las puertas a la articulación de un proyecto político de oposición con la participación de las FARC, la Unión Patriótica (UP), para los efectos de este texto nos parece pertinente poner el acento sobre el hecho que la Institución Militar y las élites rurales reaccionaron con la adopción de estrategias de defensa de sus intereses contrarias a los postulados del proceso de paz, con lo cual escalaron el conflicto y pusieron en riesgo el proceso de democratización.

En primer lugar, las Fuerzas Militares no sólo consideraron la "política de seguridad" de Betancur como la prueba evidente de la "...debilidad de la democracia a protegerse a sí misma", sino que además vieron en la amnistía y el cese del fuego una importante victoria política de las guerrillas (Romero, 2003: 137). La estrategia puesta en ejecución por el aparato militar fue entonces la guerra contrainsurgente por medios irregulares, lo cual implicó el agravamiento de la fragmentación entre la dirigencia civil y la militar (Romero, 2003: 18-19) y puso de manifiesto la incapacidad Estatal para ejecutar políticas coherentes apoyadas por sus estructuras internas⁴³.

⁴² En teoría, este proceso debería de haber extendido la soberanía del Estado central, al ampliar el sistema político a nuevos actores, con nuevas agendas, que representarían de mejor manera los intereses en una sociedad pluralista, tanto a escala local, como regional y nacional. Una mejor representación debería también disminuir la influencia de ciertas élites rurales ligadas a actividades ilícitas (Romero, 2003: 64-65).

⁴³ Al respecto, se señala como modelo a los grupos privados de seguridad creados por la XIV Brigada del Ejército en el Magdalena Medio (Aranguren, 2003: 140); "...en la concepción de seguridad de las Fuerzas

En segundo lugar, las élites rurales, sobre todo los ganaderos de Córdoba, interpretaron esta política como una traición abierta a sus intereses (Romero, 2003: 137). La ley de amnistía, por ejemplo, fue calificada como una "...ilusión [que implicó] introducir, en el cuerpo social, a los agentes del caos y de la ruina" (Bejarano, 2003: 22). No sólo los ganaderos se preguntaron por qué eran atacados por una reforma agraria y por la impunidad de los "invasores" luego de haber sido "abandonados" por el Estado, sino que además manifestaron claramente su rechazo al reformismo de Betancur, al tiempo que desafiaron su política de paz (Romero, 2003: 18). Esta situación contribuyó a agravar el divorcio, ya existente, entre las élites rurales y urbanas, en un marco en donde además, por motivo de la debilidad estatal, no existían recursos suficientes para ejecutar a escala nacional los planes diseñados desde Bogotá.

Se da entonces una convergencia de intereses entre las Fuerzas Armadas y las élites rurales, que ven en la conformación de grupos privados de seguridad, una oportunidad para continuar la guerra contrainsurgente y de proteger el estatus quo rural (Bejarano, 2003: 235). Se establecen así los primeros grupos privados de seguridad que, con el tiempo, llegarán a conformar una serie de redes locales de contactos e influencias que se constituiría en otro "paraestado", diferente al guerrillero, y que también entró en competencia con las "lealtades" al Estado central⁴⁴. Cabe señalar que, "primero, los [grupos privados de seguridad] ...toman las armas no contra, si no a favor de un orden económico, político y social que buscan defender; segundo, toman las armas en contra de las guerrillas y sus aliados (reales o imaginarios), quienes son su enemigo común (Bejarano, 2003: 234). Los grupos privados de seguridad dirigen entonces parte de sus acciones a aniquilar a los que ellos determinan, son simpatizantes o aliados de las guerrillas, siguiendo la lógica de "guerra sucia" (Romero, 2003: 15) definida con anterioridad en este texto.

Armadas, parece que 'los enemigos de mis enemigos son mis amigos', así se pase por encima de eso llamado 'Estado de Derecho', o del simple monopolio estatal de la justicia y la fuerza, sin los cuales no puede existir democracia" (Romero, 2003: 107).

⁴⁴ Es en el Departamento de Córdoba, así como en Urabá, que estos grupos, bajo la denominación posterior de Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), establecen el cuartel general (Romero, 2003: 120). En las zonas bajo control de los grupos privados de seguridad, "...los actores sociales tienden a ser los gremios económicos con los ganaderos a la cabeza y las administraciones municipales bajo control de esos gremios. La movilización de protestas es restringida, la agenda de discusión pública limitada, y hay una tendencia a la homogeneidad política o a la limitación de la esfera pública y las actividades de asociación" (Romero, 2003: 57).

En resumen, si en la Colombia de inicios de los ochenta existía un territorio dislocado en dos partes, uno bajo control guerrillero y otro bajo influencia Estatal, son las reacciones de los altos mandos del ejército, de la dirigencia política, y de las élites rurales de línea dura, convencidas sobre la pertinencia de escalar el conflicto, que explican en gran parte el surgimiento de la "tercera Colombia", la "paramilitar", y con ella la profundización de la debilidad Estatal (Romero, 2003: 138). A pesar de la gran variedad en el origen y composición de estos grupos privados de seguridad, son estos dos elementos – élites rurales y, al menos en un inicio, de las Fuerzas Militares – los que explican el surgimiento del conjunto de grupos privados de seguridad. A nivel histórico y aunque ya se mencionó, es importante recordar de nuevo que fenómenos como el surgimiento de las FARC, la promulgación del decreto 3398, e incluso la creación de las asociaciones CONVIVIR durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), demuestran que la idea de armar a civiles para ayudarlos a "auto-defenderse" forma parte de las estrategias estatales históricamente implementadas para brindar seguridad en el país⁴⁵.

Una de las posibles diferencias entre las experiencias históricas anteriores y el desarrollo de los grupos privados de seguridad durante los años ochenta, es el surgimiento, a partir de la década de los setenta, del narcotráfico, un fenómeno que dará a estos grupos la autonomía financiera suficiente y necesaria para poder erigirse en verdaderas estructuras regionales de poder paraestatal⁴⁶. En primer lugar, dentro

⁴⁵ Las Asociaciones CONVIVIR, unas entidades creadas para favorecer la cooperación entre las élites rurales y las Fuerzas Armadas, se establecieron con el objetivo de reforzar el orden público (Romero, 2003: 36). El ligamen de sus dirigentes con la delincuencia común y con grupos privados de seguridad llevaron a la eliminación del programa a mediados de la administración Samper (Romero, 2003: 102-103).

⁴⁶ Aunque un estudio detallado de la expansión del comercio de las drogas, y de las respuestas estatales para tratar de contrarrestarlo, sale de los propósitos de este estudio, un breve recuento histórico puede ayudar a situar la problemática dentro del contexto que nos interesa analizar. Aunque la primera legislación anti-narcóticos en Colombia data del 15 de septiembre de 1920, cuando se intentó suprimir el comercio de opio y cocaína, no es sino hasta los años setenta que Colombia conoce lo que se ha llamado el "Boom de la Marihuana", un fenómeno de corta duración explicado, al menos en parte, por la erradicación de plantaciones de Marihuana en México. Durante las décadas de 1980 y 1990, Colombia se convierte en un líder en la producción y exportación de cocaína. Según estimados no oficiales, para el año 2000 más de 125 000 hectáreas estaban dedicadas al cultivo de este producto, lo cual convirtió al país en el mayor productor a escala mundial, con el control del 67% del mercado mundial. El desarrollo de esta actividad ha atravesado cuatro fases. Primero, a inicios de los años ochenta, la cocaína se convirtió en un negocio muy rentable, gracias a las rutas comerciales que permitían colocar el producto en el mercado internacional. La búsqueda de economías de escala llevarán a la formación de unas cuantas organizaciones dirigidas a la exportación de la droga. Durante este período, que se le conoce como la fase de los Carteles, dos organizaciones, el *Cartel de Medellín* y el *Cartel de Cali* logran acaparar el control de 60% de las actividades ligadas a la Cocaína. En la segunda etapa, que se sitúa aproximadamente entre 1985 y 1990, es caracterizada por una lucha entre los diferentes carteles para mejorar el control del mercado. En la primera mitad de los años 1990, se entra en la fase de la fragmentación. Luego de un incremento de la confrontación con el Estado, este último logra dismantelar los carteles. Es a partir de 1995 que se entra en la última fase, la de reestructuración, caracterizada básicamente por una mayor desagregación y por el refuerzo de los ligámenes entre los grupos armados ilegales (guerrilla y paramilitares), y esta actividad

de las élites rurales a las que hemos hecho referencia, se encuentra a partir de 1980, un grupo emergente de narcotraficantes, convertidos en terratenientes y grandes latifundistas. El secuestro en noviembre de 1981 de Marta Nieves Ochoa, hija de un próspero hacendado antioqueño, provocó una reunión de 223 varones de la droga, quienes decidieron aportar \$ 446 millones para conformar el grupo "Muerte a los Secuestradores" (MAS). Se buscaba rescatar a la joven y, al mismo tiempo, dar a los secuestradores una "lección inolvidable" (López-Restrepo y Camacho-Guizado, 2003: 265). Según un panfleto distribuido por aire en las grandes ciudades colombianas, se buscaba ejecutar "sin misericordia, a cualquier persona comprometida en algún secuestro" (Observatorio para la paz, 2002: 128)⁴⁷.

El narcotráfico, con todas sus ramificaciones económicas, sociales y políticas, fragmentará a los grupos privados de seguridad e, incluso, a los grupos guerrilleros durante los años noventa. Además, agravó la debilidad histórica del Estado colombiano (Bejarano, 2003: 229), al provocar dos conflictos adicionales al ya de por sí complejo panorama político de la Colombia de los años ochenta. En efecto, a la guerra entre las guerrillas y el Estado, y de las autodefensas contra las guerrillas, es necesario sumar la guerra entre los Carteles de Medellín y de Cali, por el control del mercado de exportación de narcóticos, y la guerra entre los Carteles (sobre todo el de Medellín) y el Estado Colombiano⁴⁸. Los resultados de estas cuatro guerras son bien conocidas: entre 1989 y 1990, tres candidatos presidenciales, Luis Carlos Galán, Carlos Pizarro y Bernardo Jaramillo, fueron asesinados. Además, diversos grupos

(Rocha-García, 2003: 279-283; López-Restrepo y Camacho-Guizado, 2003: 250-258). De acuerdo con fuentes colombianas estatales de información, en 2003 existían entre 200 y 300 organizaciones ilegales de escala menor, ligadas al comercio de estupefacientes (López-Restrepo y Camacho-Guizado, 2003: 2266-267).

⁴⁷ Aunque este es más que todo un hecho puntual es importante rescatarlo en la medida en que pone de manifiesto el hecho que algunos de los grupos privados de seguridad fueron establecidos no sólo para "luchar contra la subversión" o para defender intereses económicos tradicionales, sino también para brindar seguridad a los capos de la droga y sus familias. Dada sus inmensas fortunas, estos se convirtieron el blanco predilecto de secuestro y extorsión por parte de los grupos guerrilleros (Bejarano, 2003: 235). El secuestro y la extorsión, métodos ampliamente utilizados por unas guerrillas autónomas de las redes internacionales de solidaridad, se convirtió en la prueba contundente de la ausencia estatal en las zonas rurales colombianas, y de la pérdida de control de las élites tradicionales y emergentes en el tema de seguridad (Romero, 2003: 122-123).

⁴⁸ A diferencia del Cartel de Medellín, el Cartel de Cali optó por una estrategia de penetración de las instituciones Estatales, por medio del apoyo a campañas electorales y el soborno de algunos líderes políticos. Dicha estrategia, que intenta minimizar la confrontación armada directa con el Estado, no fue menos nociva para este en términos de eficiencia o de legitimidad de la autoridad, que se vio penetrada por la corrupción y el tráfico de influencias. Por otro lado, la posibilidad de extradición de los narcotraficantes (hacia los Estados Unidos), para ser juzgados por tráfico de estupefacientes, motiva a grupos aliados a Pablo Escobar, capo y varón de la droga colombiana de los años ochenta, a fundar la organización "Los Extraditables", la cual desata una ola de violencia sin precedentes, caracterizada por la explosión de coches-bomba, el secuestro de jueces, de agentes estatales de seguridad, y de líderes políticos. Tiempo después, algunas de las personas incluidas en la lista de "Los Extraditables" deciden fundar "Los Pepes" (Los Perseguidos por Pablo Escobar), para isolar al capo, destruir sus propiedades, asesinar a sus más cercanos colaboradores y terminar con su vida (López-Restrepo y Camacho-Guizado, 2003: 262)

"...dinamitaron grandes diarios, residencias, edificaciones oficiales y privadas e, inclusive, hicieron estallar un avión comercial en pleno vuelo..." (Palacios, 2003: 76).

La democracia es, en teoría, el sistema político que puede acomodar, de mejor manera, intereses conflictuales en una sociedad pluralista y, por ende, prevenir el colapso del régimen y del Estado. Sin embargo, "democracia" no es equivalente a "transición hacia la democracia" y, cuando este proceso es lanzado en un contexto de debilidad estatal, se puede acelerar, en vez de prevenir, este colapso estatal (Ottaway, 1995: 244). La respuesta de los grupos moderados de las élites liberales y conservadoras, ante la degradación de la autoridad estatal, en pleno proceso de transición democrática, se resume a lo siguiente: más intentos de negociación por la paz y más reformas políticas democratizadoras. Sobresale, entre ellos, la descentralización que permitió, a partir de 1988, y por primera vez en más de 150 años de historia, la elección de alcaldes a nivel local (Romero, 2003: 19-20), el relanzamiento de un proceso de paz moribundo desde la toma del Palacio de Justicia por efectivos del M-19 (1985), la adopción de una nueva Constitución (1991), más democrática que el régimen del Frente Nacional, y la desmovilización de los grupos revolucionarios menores. Se debe constatar, sin embargo, que estas reformas se ejecutaron en medio de un auténtico "baño de sangre" (Romero, 2003: 20; 25).

Por un lado, es cierto que la apertura del régimen, las negociaciones de paz, y la introducción de la competencia electoral permitieron que las guerrillas, principalmente las FARC, pudiesen realizar un experimento de participación política⁴⁹. Por el otro lado, la introducción de la competencia por el sufragio en un ambiente militarizado, en donde grupos privados de seguridad y grupos guerrilleros luchaban por el poder, se convirtió en una "competencia electoral armada" (Romero, 2003: 20), fenómeno que no deja de recordar la competencia armada entre Liberales y Conservadores de los años de la violencia, y que costó la vida a más de 200 000 personas (Nasi, 2003: 157). Todo esto sucedió ante los ojos impotentes del Estado

⁴⁹ Sin duda alguna, la irrupción de este nuevo actor electoral en la escena local también causó fricciones en las élites políticas tradicionales nacionales, debido principalmente a un fenómeno de "deslizamiento del poder" hacia la UP y sus aliados. Estos, en su primer año de participación electoral (1986), obtuvieron "...14 congresistas y 150 concejales en todo el país, hecho que fue reconocido con la autorización presidencial para nombrar 23 alcaldes pertenecientes a este nuevo grupo en diferentes zonas del país. La UP ganó la alcaldía de Segovia y de Remedios en la primera elección de alcaldes en marzo de 1988, a pesar de la violencia y amenazas en su contra" (Romero, 2003: 198).

central, en un contexto en donde la reforma democratizadora se aplicó pero las negociaciones de paz fracasaron (Romero, 2003: 80)⁵⁰.

En la práctica, la acción de los grupos privados de seguridad produjeron tres efectos específicos. Primero, anularon los intentos de las coaliciones reformistas nacionales para disminuir la violencia por medio de una transición hacia la democracia e, incluso, agudizaron la violencia (Romero, 2003: 79). Segundo, anularon las garantías de seguridad en el proceso de inclusión de la oposición en el régimen político, que vio múltiples líderes ser aniquilados (Romero, 2003: 87). En un contexto de falta de coordinación entre aparatos civiles y militares dentro del Estado, las élites nacionales moderadas no pudieron contar con el apoyo de las fuerzas de seguridad públicas, más propensas a privilegiar las líneas duras, para aplicar garantías de seguridad reales a los líderes de la oposición; "El Ejército justificó la incapacidad para proteger la participación electoral de estos grupos aduciendo que si sus compañeros estaban secuestrando y extorsionando, ellos debían enfrentar las consecuencias, puesto que sólo eran el "brazo desarmado de la subversión" (Romero, 2003: 143). Tercero, los líderes desaparecidos son aquellos que decidieron intentar el juego político pacífico, es decir aquellos que apostaron a la moderación. Al término de esta experiencia, muchos de los líderes de los grupos guerrilleros que no se desmovilizarían en 1990-1991 – las FARC y el ELN – concluyeron que la única vía para avanzar sus demandas seguía siendo la violencia.

Las transiciones hacia la democracia a partir de contextos de conflicto interno son, por definición, procesos altamente riesgosos e inestables, debido principalmente al hecho que las aperturas favorecen la expresión de los conflictos sociopolíticos existentes, pero en un contexto de colapso estatal en donde los límites, los pesos y contrapesos, y los consensos con respecto a las reglas básicas del juego, que hacen que los conflictos sean manejables en los sistemas democráticos establecidos, están ausentes (Ottaway, 1995: 235);

⁵⁰ En septiembre de 1987 inician los asesinatos de miembros de la oposición, ya fuesen estos candidatos a los concejos municipales o concejales en ejercicio, sindicalistas, maestros, dirigentes campesinos, profesores universitarios o periodistas radiales. En abril 1988, comienzan los asesinatos colectivos, con la masacre de 37 campesinos. Entre 1988 y 1990, se registraron, en la prensa nacional, alrededor de 200 asesinatos políticos. Sólo en Córdoba, se identificaron 400 muertes presumiblemente causadas por razones políticas (Romero, 2003: 142).

"Cuanto menor sea el grado de deterioro estatal, mayor la posibilidad de contar con las herramientas y canales institucionales para gestionar y orientar la actividad y la asistencia para la construcción de la paz. Es pertinente, sin embargo, una voz de cautela: cuando el Estado mismo ha sido una fuente significativa del conflicto por medio de un sistema de exclusión sistemática de sectores importantes de la población, su mantenimiento podrá minar la posibilidades de la consolidación de la paz" (Rettberg, 2003: 97)

La transición en Colombia, como ya se mencionó, finaliza con una nota positiva, la constitución de 1991, en donde sobresalen los intentos por continuar con la democratización del régimen iniciada en 1982, y por la confianza que se le da al Estado para "...organizar, promover, y reforzar varias organizaciones comunales, profesionales, laborales y civiles para que se conviertan en mecanismos democráticos de representación" (Boudon, 1996: 290)⁵¹. La factura pagada por dicho proceso fue, sin embargo, mucho más alta que la que se hubiese eventualmente pagado en un contexto de eficacia estatal. Además, la debilidad del Estado, aunque disminuyó durante los años noventa, no parece haber sido completamente eliminada, por lo que es válido cuestionarse con respecto al sustento real que estas reformas institucionales encontraron en las zonas oscuras de la democracia colombiana⁵².

Conclusión

El debate con respecto a la transición de la democracia en contextos de Estados parcialmente en colapso es importante por varias razones. En primer lugar, una de las razones que explican el interés de la comunidad internacional en promover los

⁵¹ Bejarano (2001: 61-66) ofrece un análisis detallado de las fortalezas y debilidades del proceso constitucional colombiano 1990-1991.

⁵² Es importante resaltar que de los 2149 desmovilizados por el EPL en todo el país, producto del proceso constitucional de fines de la década de los ochenta e inicios de la de los noventa, cerca de 200 combatientes habían sido asesinados, por diferentes razones, dos años después de la reinserción (Romero, 2003: 150). Además, las afinidades políticas entre Alvaro Uribe y algunos grupos privados de seguridad, sobre todo en Antioquia, Santander, César, Córdoba, Bolívar, y otros departamentos, hicieron declarar al candidato presidencial del Partido Liberal del 2002, Horacio Serpa, que "...los paramilitares están haciendo proselitismo armado a favor de Alvaro Uribe, al referirse al veto de estos a la publicidad de su campaña en algunas zonas de Santander" (Romero, 2003: 76). Con respecto a los grupos privados de seguridad, es importante recalcar los esfuerzos realizados por varios de sus dirigentes para centralizar el comando de sus acciones, e incluso para dotarlos de un argumentario político. Sin embargo, a pesar de la fundación, en Abril 1997, de las Autodefensas Unidas de Colombia, la organización reconoce no tener un control total sobre todos los grupos que la conforman (Bejarano, 2003: 235-236). En fin, según Foltz (1995: 16), la reconstrucción de un Estado implica al menos cinco elementos: (a) la existencia de una autoridad política central, ya sea esta tiránica, oligárquica, o democrática; (b) el control de las fronteras para evitar penetraciones externas; (c) el control sobre el territorio nacional, para imponer un orden que prevenga la contestación armada de la autoridad estatal; (d) la capacidad de obtener recursos internos y externos para garantizar la reproducción del Estado en sí; y (e) el control sobre los agentes internos estatales para coordinar y ejecutar políticas.

regímenes democráticos es la idea que en tales regímenes, el uso de la violencia es menor, lo cual produciría un mayor respeto de los Derechos Humanos, y eventualmente, una paz duradera⁵³. Aun cuando, en teoría, se entiende el proceso de transición como un periodo extremadamente inestable, y aun cuando se acepte que la democratización es un proceso continuo, que no termina en un momento específico, el caso Colombiano demuestra que cuando los Estados enfrentan problemas de eficacia, no sólo el proceso de transición hacia la democracia, sino también el periodo posterior, no está necesariamente ligado a una mayor protección de los civiles y políticos, no porque el régimen no reconozca estas garantías, sino porque en la praxis política, el Estado es incapaz de hacer respetar la normatividad acordada⁵⁴.

En segundo lugar, desde un punto de vista teórico, este debate nos permite construir un puente entre los campos de la resolución de conflictos, y la "transitología". Por un lado, se demuestra la necesidad de definir concretamente lo que se entiende por "democracia", tanto a nivel ideal como real, para poder orientar el estudio de las condiciones propicias para la resolución pacífica de conflictos y, consecuentemente, de la generación de una paz duradera. Por otro lado, sobresale la importancia de estudiar procesos de transición a partir de contextos de conflicto armado interno, en donde el Estado no posee el monopolio en la utilización de la fuerza. A este nivel, casos como el colombiano difieren en gran medida de otros procesos de transición observados en el cono sur y Europa del Este y constituyen en sí, un "modo" diferente de transición.

El puente que proponemos está basado en los conceptos de "reglas del juego político" y en los estímulos y limitantes que el Estado puede proveer ante diversos comportamientos políticos. En Colombia, los grupos privados de seguridad concluyeron que acatar la ley y las políticas estatales representaba un costo más alto que desobedecerlas. Sin limitantes reales por parte del Estado, e incluso con el apoyo de ciertos sectores sociales, estos grupos encontraron el espacio necesario para desarrollar una guerra contrainsurgente que fue, a menudo, en contra de las políticas

⁵³ Este es uno de los postulados que existen tanto en relaciones internacionales como en política comparada. Según Schedler (1999 : 4), uno de los síntomas de que una democracia está en problemas es la utilización de la violencia por parte de al menos uno de los actores, puesto que « ...la competencia dentro de un marco democrático-liberal implica una renuncia incondicional a la violencia.

⁵⁴ Este argumento apoya la idea que, contrariamente a la impresión generalizada en la academia, más democracia no implica necesariamente menor violencia o menor represión. Para una discusión en detalle, ver Regan y Henderson (2002).

impulsadas por las élites nacionales moderadas, en control del Poder Ejecutivo en Bogotá. La proliferación de grupos privados de seguridad, y el impacto de este fenómeno en la dinámica de la guerra y en los intentos de reformismo político es un ejemplo claro de la importancia de la supremacía del poder civil sobre el militar⁵⁵.

Por todo ello, podemos concluir que en contextos de colapso estatal, los procesos de transición hacia la democracia pueden provocar un aumento de la violencia, tal y como lo propusimos al inicio del texto. Los preceptos centrales de la poliarquía de Dahl, como la inclusividad y la igualdad políticas dentro del régimen, no tienen asidero real sin un Estado capaz de hacer respetar las reglas que permiten que estos principios sean efectivos (Dahl, 1971: 6; 8). Sin la autoridad de un Estado capaz de hacer aumentar los costos de infringir las reglas del juego democrático, las "zonas claras" de la democracia, es decir los derechos, sean estos políticos, civiles, sociales, o económicos, significarán probablemente muy poco, tal vez nada (Heller, 2000: 491), en "zonas oscuras" como las que conoce Colombia, caracterizadas por la violencia y la competencia, entre otros. Vale la pena recordar que el paramilitarismo no es un fenómeno exclusivo a este país. Entre otros casos, se puede mencionar a los grupos unionistas de Irlanda del Norte, los *freikorps* en la Alemania de los años veinte, así como algunos grupos irregulares aparecidos en al Yugoslavia de los años noventa (Observatorio para la Paz, 2003: 298). La puerta queda entonces abierta para la elaboración de nuevos análisis comparados con respecto a los grupos privados de seguridad.

Bibliografía

- Almond, Gabriel A. Y Sidney Verba.** 1963. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Almond, Gabriel A. y Stephen J. Genco.** 1990. "Clouds, Clocks, and the Study of Politics". En Gabriel Almond, *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*. Newbury Park (California) : Sage Publications, XXX-XXX.
- Atehortúa-Cruz, Adolfo León.** 1999. "Colombie : la place des militaires dans le conflit armé". En *Poblèmes e l'Amérique latine* # 34 (Julio-septiembre). Paris : La documentation française, 75-87.

⁵⁵ Un control efectivo civilista en materias de seguridad incluye el conocimiento, por parte de los dirigentes civiles, de las herramientas básicas en materia de defensa y seguridad (incluyendo conocimientos sobre presupuestos militares y equipos de guerra), y el reconocimiento del papel central que las Fuerzas Armadas pueden jugar dentro del marco institucional Estatal (Vargas, 2003 : 125).

- Bejarano, Ana María.** 2003. "Protracted Conflict, Multiple Protagonists, and Staggered Negotiations: Colombia 1982-2002". En *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 28, 44-56, 223-247.
- Boudon, Lawrence.** 1996. "Guerrillas and the State : The Role of the State in the Colombian Peace Process". En *Journal of Latin American Studies*, # 28, 279-297.
- Bunce, Valerie.** 1995. "Should Transitologists Be Grounded?" En *Slavic Review*, Vol. 54, # 2, 111-127.
- Cárdenas-Rivera, Miguel Eduardo, Marlon R. Madrid-Cárdenas y John H. Rodríguez.** 2003. "Bases para la construcción del posconflicto en Colombia". En Miguel Eduardo Cárdenas-Rivera (coord.), *La construcción del posconflicto en Colombia. Enfoques desde una Pluralidad*. Bogotá DC : Friedrich Ebert Stiftung y Fondo Editorial CEREC, 19-73.
- Carey, John H.** 2000. "Parchment, Equilibria and Institutions". En *Comparative Political Studies. Special Issue : Comparative Politics in the Year 2000 : Unity Within Diversity*, Vol. 3, # 6-7 (agosto-septiembre), 735-761.
- Chull Shin, Doh.** 1994. "On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory Research". En *World Politics* # 47, 135-170.
- Collier, David y Steven Levitsky.** 1997. "Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research". En *World Politics* # 49, 430-451.
- Collins, Randall.** 1994. *Four Sociological Traditions*. New York y Toronto : Oxford University Press
- Cubides, Fernando.** 2001. "From Private to Public Violence. The Paramilitaries". En Charles Bergquist, Ricardo Peñaranda, y Gonzalo Sánchez (dir.), *Violence in Colombia 1990-2000. Waging War and Negotiating Peace*. Wilmington : Scholarly Resources, 127-149.
- Dahl, Robert A.** 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Deutsch, Karl.** 1961. "Social Mobilization and Political Development". En *The American Political Science Review*, Vol. LV, # 3 (septiembre)
- Diamond, Larry y Juan Linz.** 1989. "Introduction. Politics, Society and Democracy in Latin America". En L. Diamond, J. Linz y S. M. Lipset (dir.), *Democracy in Developing Areas*, Vol. 4: *Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1-58.
- Downs, George y Stephen Stedman.** 2002. "Evaluation Issues in Peace Implementation". En Stephan J. Stedman, Donald Rotchild y Elizabeth Consens (dir.), *Ending Civil Wars. The Implementation of Peace Agreements*. Boulder y Londres : Lynne Rienner Publishers, 33-59.

- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol.** 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge, Londres, New Rochelle, Melbourne y Sydney: Cambridge University Press.
- Evans, Tony.** 2001. "If Democracy, then Human Rights?". En *Third World Quarterly*, Vol. 22, # 4, 623-642.
- Folks, William J.** 1995. "Reconstructing the State of Chad". En I. William Zartman (dir.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 15-31.
- Guáqueta, Alexandra.** 2003. "The Colombian Conflict: Political and Economic Dimensions". En Karen Ballentine and Jake Sherman (dir.), *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed and Grievance*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 73-106.
- Heller, Patrick.** 2000. "Degrees of Democracy. Some Comparative Lessons from India". En *World Politics*, # 52 (Julio), 484-519.
- Holston, James.** 1991. "The Misrule of Law: Land and Usurpation in Brazil". In *Comparative Studies in Society*, Vol. 33, # 4, 38-64.
- Hoskin, Gary, y Gabriel Murillo.** 1999. "Can Colombia Cope?". En *Journal of Democracy*, Vol. 10 # 1, 36-50
- Huntington, Samuel P.** 1991. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman y Londres : University of Oklahoma Press.
- Kesselman, Mark.** 1973. "Order or Movement? The Literature of Political Development as Ideology". En *World Politics* (octubre), 139-154.
- Khadiagala, Gilbert M.** 1995. "State Collapse and Reconstruction in Uganda". En I. William Zartman (dir.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 33-47.
- Knight, Jack.** 1992. *Institutions and Social Conflict*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Krain, Mark et Marissa Edson Myers.** 1997. "Democracy and Civil War: a Note on the Democratic Peace Proposition". En *International Interactions*, Vol. 23, # 1, 109-118. Documento en línea. <http://www.wooster.edu/polisci/mkrain/DemCiv.html>
- Linz, Juan.** 1990. "Transitions to Democracy". *The Washington Quarterly* (verano), 143-163.
- Lipset, Seymour Martin.** 1959. "Some Social Prerequisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". En *American Political Science Review*, Vol 53, # 1, 69-105.
- López-Restrepo, Andrés, y Alvaro Camacho-Guizado.** 2003. "From Smugglers to Warlords : Twentieth Century Colombian Drug Traffickers". En *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 28, # 55-56, 249-275.

- Méndez, Juan.** 1999. "Problems of Lawless Violence: Introduction". En J. Méndez, G. O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (dir.), *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 19-24.
- Nasi, Carlo.** 2003. "Agenda de paz y reformas. ¿Qué se puede y qué se debe negociar? Reflexiones para un debate". En Miguel Eduardo Cárdenas Rivera (coord.), *La construcción del posconflicto en Colombia. Enfoques desde una Pluralidad*. Bogotá DC: Friedrich Ebert Stiftung y Fondo Editorial CEREC, 137-171.
- Nielson, Daniel L. y Matthew Soberg Shugarf.** 1999. "Constitutional Change in Colombia. Policy Adjustment Through Institutional Reform. En *Comparativa Political Studies*, Vol. 32, # 3 (Mayo), 313-341
- O'Donnell, Guillermo.** 1992. "Transitions, Continuities, and Paradoxes". En Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (dir.), *Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- _____. 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-communist Countries". En *World Development*, Vol. 21, # 8, 1355-1369.
- _____. 1994. "Delegative Democracy". En *Journal of Democracy*, Vol. 5, # 1 (enero), 34-41.
- _____. 1997. "Illusions about Consolidation". En L. Diamond, M. F. Plattner, Y. H. Chu y H. Tien (dir.) *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*. Baltimore y London: The John Hopkins University Press, 40-57.
- _____. 1998. "Polyarchies and the (un)Rule of Law in Latin America". *Working paper # 254*. Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies.
- _____. 1999. "Democratic Theory and Comparative Politics". Ponencia presentada al *Annual Meeting of the American Political Science Association (26-29 de Agosto)*.
- _____. 2000. "The Judiciary and the Rule of Law". En *Journal of Democracy*, Vol. 11, # 1, 25-31.
- Palacios, Marco.** 2003. "Entre la legitimidad y la violencia. Los tres países de Colombia". En Miguel Eduardo Cárdenas Rivera (coord.), *La construcción del posconflicto en Colombia. Enfoques desde una Pluralidad*. Bogotá DC: Friedrich Ebert Stiftung y Fondo Editorial CEREC, 75-82.
- Pécault, Daniel.** 2000. "The Loss of Rights, the Meaning of Experiences, and Social Connection. A Consideration of the Internally Displaced in Colombia". En *International Journal of Politics, Culture, and Society*, Vol. 13, # 1.
- Putnam, Tonya L.** 2002. "Human Rights and Sustainable Peace". En Stephan J. Stedman, Donald Rotchild y Elizabeth Consens (dir.), *Ending Civil Wars. The*

Implementation of Peace Agreements, Boulder y Londres : Lynne Rienner Publishers, 237-271.

Ottaway, Marina. 1995. "Democratization in Collapsed States". En I. William Zartman (dir.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 235-249.

Przeworski, Adam. 1985. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge, Londres, New York, New Rochelle, Melbourne y Sidney: Cambridge University Press.

_____. 1992. "The Games of Transition". En Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J.S. Valenzuela (dir.), *Issues in Democratic Consolidation*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 105-151.

Regan, Patrick M. Y Errol A. Henderson. 2002. "Democracy, Threats and Political Repression in Developing Countries: Are Democracies Internally Less Violent?" En *Third World Quarterly*, Vol. 23, # 1, 119-136.

Rocha-García, Ricardo. 2003. "Drug Trafficking and its Impact on Colombia: An Economic Overview". En *Canadian Journal of Latin America and Caribbean Studies*, Vol. 28, # 55-56, 277-304.

Romero, Mauricio. 2003. *Paramilitares y Autodefensas, 1982-2003*. Bogotá DC : Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia.

Rustow, Dankwart. 1970. "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model". En *Comparative Politics*, Vol. 2, # 3, 337-363.

Schmitter, Philippe y Terry L. Karl. 1994. "The Conceptual Travel of Transitologists and Consolidologists: How Far East Should They Attempt to Go?" En *Slavic Review*, Vol. 54, # 1 (primavera), 173-185.

Schumpeter,... 1972.

Shedler, Andreas. 2001. "Comment observer la consolidation démocratique?". En *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 8, # 2, 225-244.

Smith, Peter H. 1995. "The Changing Agenda for Social Science Research on Latin America". En *Latin America in Comparative Perspective. New Approaches to Methods and Analysis*. Boulder, San Francisco y Oxford: Westview Press, 1-29.

Sorenson, Georg. 1993. *Democracy and Democratization*. Boulder: Westview Press.

Stedman, Stephen John. 1996. "Negociation and Mediation in Internal Conflict". En Michael E. Brown (dir.) *The International Dimensions of Internal Conflict*. Cambridge et Londres: The MIT Press, 341-376.

Vargas, Alejo. 2003. "El posconflicto armado en Colombia: la posibilidad de consolidar la democracia". En Miguel Eduardo Cárdenas Rivera (dir.), *La construcción del posconflicto en Colombia. Enfoques desde una Pluralidad*. Bogotá DC: Friedrich Ebert Stiftung y Fondo Editorial CEREC, pp. 119-135.

Weffort, Francisco. 1992. "New Democracies, Which Democracies?". *Working Paper* 198. Washington D.C.: The Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Zartman, I. William. 1995. "Introduction: Posing the Problem of State Collapse". En I. William Zartman (dir.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1-11.