

CAPÍTULO 3

LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO Y EL ESPACIO EN LAS ZONAS PRODUCTORAS DE COCA

Lo dicho en las secciones anteriores compromete el análisis del tema de los cultivos ilícitos con la configuración del *Estado* y el *espacio* en esta zona del país. Por esta razón se presentan aquí algunos rasgos particulares de la evolución de estas nociones centrales, resaltando el hecho de que tanto el primero como el segundo son procesos en construcción con expresiones locales diferenciadas.

CONSIDERACIONES SOBRE LA FORMACIÓN DEL ESTADO

Durante los últimos cincuenta años se ha vivido en esta subregión del departamento un lento proceso de afianzamiento del poder estatal (entendido como relación de dominación). Todavía hoy la integración de territorios y la centralización del control político desempeñan un papel fundamental en este proceso. Inicialmente la colonización de extensas áreas de bosques baldíos, el establecimiento de poblaciones migrantes, la fundación de municipios y la consolidación de comunidades partidistas en distintas zonas fue el escenario predominante en buena parte

del Meta. Este escenario estuvo marcado por la violencia y en él se consolidaron las facciones partidistas que acapararían los eventos electorales y los periodos de gobierno municipal¹. Con estas mismas facciones se comenzaron a formar las “élites” locales. En suma, se puede decir que surgió un poder político en manos de grupos liberales, conservadores y comunistas que sirvió de mediación con el Estado central y, en algunos aspectos, se opuso a los intentos de centralización y modernización de la administración del poder.

El peso de las comunidades políticas y los intentos de conformación de “élites” partidistas en un contexto recurrente de violencia por razones económicas e ideológicas, han sido características fundamentales en la formación del Estado local en estas subregiones. Así en el alto Ariari (Granada, Cubarral, El Castillo, Medellín del Ariari) se instauraron fuertes disputas entre liberales, conservadores y comunistas, desde los años cincuenta (González, JJ., 1992).

En el medio Ariari (Mesetas, Uribe, Lejanías), la temprana presencia de colonos y organizaciones de inspiración comunista daría una característica especial a la configuración espacial de esta zona hasta los años ochenta y noventa, cuando la Unión Patriótica alcanzó resultados electorales significativos dentro del marco de descentralización política municipal (Uribe, MV. y Vásquez, T., 1995:49-63).

Por último el bajo Ariari (Puerto Lleras, Puerto Rico, Vistahermosa, Concordia) fue escenario de una colonización liberal (en los años cincuenta y sesenta) seguida de una fuerte presencia de los

1. Así, por ejemplo, dentro de la memoria colectiva, en Granada han dominado los liberales, mientras en Acacias los conservadores son mayoritarios y Mesetas ha sido un fortín del Partido Comunista y la Unión Patriótica. Esta agrupación política nace como resultado de los acuerdos de paz entre el gobierno y las FARC en 1984.

grupos de narcotraficantes (finales de los setenta y comienzos de los ochenta) y la aparición y fortalecimiento significativo de las FARC en las zonas rurales (principios de los ochenta y buena parte de la década de los noventa). Frente a este panorama el Estado central ha encontrado aliados o detractores según el momento histórico; para señalar solamente un caso: luego de un periodo de amplio alzamiento armado de los liberales del llano (Franco, E., 1994), los gobiernos de Rojas Pinilla y Lleras Camargo encontraron en los antiguos líderes guerrilleros apoyos importantes en sus proyectos de pacificación y extensión de la presencia institucional en los años cincuenta y sesenta (Molano, A., 1989b).

En otras palabras, ha existido en la región de estudio una resistencia mayor o menor, de acuerdo con la coyuntura política y los vaivenes del conflicto armado, a la instauración del monopolio de la dominación y el ejercicio legal del poder, de acuerdo con la normatividad de un Estado moderno. A este respecto el antecedente reciente más importante se encuentra plasmado en el proceso de descentralización política (en especial, la elección popular de alcaldes) que debía conducir a un grado mayor de presencia estatal y de legitimidad de las instituciones oficiales en zonas apartadas del departamento. En efecto, los años del auge del proceso de descentralización (décadas del ochenta y noventa) coinciden en el Meta con un periodo de fuerte violencia política municipal, en las subregiones del Ariari (El Castillo, Vistahermosa, Lejanías, Mesetas, Granada) y del río Meta (Puerto Gaitán, Puerto López).

En contradicción con las expectativas de reforma y modernización del Estado, se produjo como tendencia un grado mayor de afianzamiento de los sectores más tradicionales de la política, refractarios a

cambios profundos en el ejercicio del poder y la participación electoral. Este hecho frustró también los esfuerzos del primer proceso de paz (emprendido por el presidente Betancur) para facilitar un proceso democrático de formación y de circulación de élites locales y regionales². En las décadas de los ochenta y noventa, mediante el influjo de la violencia política, la corrupción oficial y la presión de los grupos de justicia privada (autodefensas y paramilitares) o narcotraficantes, se cerraron estas posibilidades de reforma³. Recientemente, sucesivos gobiernos (Samper, Pastrana, Uribe) han buscado la forma de pacificar el escenario y negociar con estos sectores políticos locales y regionales una transición que permita la instauración del poder de Estado central y la integración de antiguos territorios de frontera a la vida de la nación.

Esta apretada síntesis de una historia política que comienza con la insurrección de los guerrilleros liberales subordinados a Guadalupe Salcedo⁴ y las Columnas de Marcha, en los años cincuenta (Barbosa, R., 1992; Molano, A., 1989a; González, JJ., 1992) y termina con el proceso de negociación con las FARC y la eventual desmovilización de los Bloques Casanare y Centauros de las autodefensas, sirve para ilustrar una evolución muy compleja que supone la expropiación y co-

2. Del lado de las FARC y el Partido Comunista también se presentaron fuertes discrepancias sobre la manera de conducir la política dentro de la Unión Patriótica (Uribe, MV.; y Vásquez, 1995).
3. Mediante una serie de entrevistas con habitantes de Vistahermosa se pudo establecer que quien primero organizó los grupos paramilitares en este municipio (1988) fue Gonzalo Rodríguez Gacha. Este hecho se escenificó dentro de las disputas del grupo armado encabezado por este narcotraficante y las FARC, en áreas de cultivo de coca; sin embargo, el mayor número de víctimas de la ofensiva de los paramilitares fueron militantes de la Unión Patriótica y civiles sin un pasado político muy activo.
4. En especial Dumar Aljure y el "tuerto" Giraldo que fueron los "jefes" en esta zona (Molano, A., 1989b).

optación de las funciones de dominación política por “grupos privados”, en este caso facciones partidistas, grupos armados, bandas de narcotraficantes, personajes carismáticos⁵ y su traslado a la órbita del Estado central. Lógicamente éste ha sido un proceso con altibajos, mediado por múltiples intereses particulares y donde la violencia ha sustituido muchas veces los procedimientos democráticos y participativos; más aún, es todavía una obra inconclusa que sirve de escenario a nuevos y antiguos enfrentamientos políticos por los recursos económicos; la supremacía en los procesos electorales; la administración del Estado en los órdenes local y departamental y, sobre todo, por la extensión, en el territorio, de hegemonías partidistas e ideológicas (en mayor o menor medida penetradas por el conflicto armado).

El nudo central de esta trama política parece estar en el sistema de dominación que finalmente se impondría en el territorio. De la dominación indirecta, ejercida por las facciones partidistas, los personajes míticos, los grupos armados y las bandas de narcotraficantes se trataría ahora de instaurar una *dominación directa*, mediada por la ley y la justicia, el monopolio de la coacción en manos de las fuerzas militares, la participación civil en asuntos públicos y la administración profesional del Estado (González, F., 1998:167). En la misma trama ha sido fundamental, para tradicionales “grupos privados” e intermediarios del poder del Estado o sus detractores, no dejarse excluir por sus adversarios y lograr niveles de posicionamiento legal e institucional en el sistema de dominación que se construye, para conservar así sus recursos de poder y consolidarse desde un punto de vista social. Esto

5. Como ya se mencionó: Bernardo Giraldo, Dumar Aljure, Guadalupe Salcedo, Plinio Murillo, Hernando Durán Dusán, entre otros.

es válido en el Meta tanto para las “élites” locales civiles y sectores sociales con mayor o menor organización como para los grupos armados ilegales⁶.

Es obvio que éste ha sido un proceso de larga duración con procesos sociales e institucionales y actores con ideología y tendencias *centrífugas* y *centrípetas* con respecto a las pretensiones del Estado central. Lo importante es rescatar la importancia normativa que tiene en este proceso la participación civil y el juego democrático para alcanzar un estadio donde exista equilibrio y complemento entre las “partes” (las regiones en formación) y el “todo” (el Estado y la nación); máxime cuando a lo largo de más de medio siglo han predominado los conflictos sociales y políticos frente a la regulación y se ha impuesto la violencia sobre la institucionalidad formal (Tilly, C., 1992:109, 152 y 159). Aún así, es claro que en las subregiones del Ariari, el Duda-Guayabero y el río Meta, el Estado ha tenido un desarrollo más lento y diferenciado que en los municipios cercanos a Villavicencio. De otra parte, las lógicas de dominación en las zonas más apartadas han estado ligadas a la organización de grupos armados (guerrillas liberales y comunistas); subculturas regionales (Cundinamarca, Huila, Boyacá, Santander, Antioquia) y partidistas (liberales, conservadores comunistas, Unión Patriótica); grupos de justicia privada y bandas de narcotráfico (Rodríguez Gacha, Víctor Carranza, Miguel Arroyabe, Martín Llanos, entre otros). Estos sectores han conformado *redes de poder* que, en un juego ambivalente, oponen resistencia al Estado y, al

6. Esta es la situación que se vive actualmente en municipios como Vistahermosa y fue analizada desde los años ochenta por algunos autores (Cubides, F., 1989:332-367).

mismo tiempo, intentan hacer parte de él a través de acciones tanto legales como violentas.

En toda la amplia zona del sur y el oriente del Meta, la violencia política ha sido una constante en la evolución del Estado local; existe entre ambos fenómenos una estrecha relación histórica. Este es un factor que no puede soslayar ningún estudio ni ninguna propuesta política referida a la superación del conflicto actual. Por consiguiente, es necesario reconocer que tanto los grupos insurgentes como las facciones partidistas y paraestatales han desempeñado un papel clave en la formación del Estado en esta zona. Más allá de cualquier consideración de índole filosófica o moral, esto es una constante histórica que debe ser incorporada como parte sustancial de eventuales explicaciones sobre la persistencia de violencia en los municipios mencionados. Además, la construcción del Estado y, por ende, de la sociedad civil son procesos todavía inconclusos en esta zona del país.

Es así como algunas dinámicas relacionadas con el conflicto armado han tenido también un papel central (aunque poco deseable) en este proceso de constitución del Estado en los órdenes local y regional. En los últimos 25 años, las disputas entre los actores involucrados en el control por los *recursos de dominación política* han estado financiadas en buena parte por la economía ilícita de la coca.

Desde los tiempos de las pugnas entre Rodríguez Gacha y las FARC por el control territorial y la regulación de la producción y comercialización de coca en La Macarena, Vistahermosa y San José del Guaviare; pasando por el proceso de elección popular de alcaldes y la construcción de obras de infraestructura y modernización vial o económica, en los años ochenta y noventa; hasta las actuales disputas del Bloque Centauros y los distintos Frentes de las FARC por el control

de amplias zonas del departamento y el reconocimiento político de sus causas; todo este proceso, concierne a las tendencias a la centralización del poder político y al intento de participación de distintos grupos sociales en el ejercicio del mismo poder. En este contexto, los recursos provenientes de la producción de coca han servido para fortalecer la posición de los actores y alcanzar sus objetivos estratégicos tanto en el plano de la ilegalidad como en su relación con el Estado.

Con todo, en el mismo periodo la situación predominante de conflicto armado ha determinado la fragilidad de la soberanía estatal en buena parte del Meta. Aún hoy, en sus distintos órdenes territoriales, el Estado no ha logrado detener la guerra ni pacificar la sociedad⁷ y, menos todavía, garantizar la vigencia del orden constitucional y legal. La imposición del Estado a través de la coacción o cooptación y el consenso no ha ocurrido en todo este territorio. Por el contrario, en amplias zonas de las riberas del Ariari, el Guayabero y el Güejar, los grupos armados (amparados en cierta legitimidad local) han construido *órdenes alternativos* donde rigen normas que escapan o se oponen al control del Estado y que reclaman para sí la soberanía en sus territorios. Esto es claro por ejemplo en las zonas rurales de Vistahermosa, Puerto Rico, Puerto Concordia y La Macarena donde las FARC aspiran a consolidar una “nueva Colombia” e, igualmente, en una amplia zona de la ribera occidental del Ariari (Puerto Lleras, Puerto Rico, Puerto Concordia) y Guaviare (Mapiripán) donde el Bloque Centau-

7. Incluso en el ámbito institucional, desde ciertos espacios periféricos del Meta, se ha cuestionado la autoridad de la Gobernación por considerarla lejana, ausente, indolente y poco eficaz en la solución de los problemas municipales. Un momento de especial crisis del poder político de los departamentos ocurrió poco después de promulgación de la Constitución de 1991 y con la creación del Corpes Orinoquia.

ros de las AUC piensa crear un polo de desarrollo con la ejecución de proyectos agrocomerciales y agroindustriales de gran impacto regional. Se tiene, entonces, un complejo contexto donde se yuxtaponen estos *órdenes alternativos* (Uribe, MT., 2000:459-460) (se enfrentan a través de la guerra y la ejecución de proyectos de desarrollo) y, al mismo tiempo, se relacionan (negativa o positivamente) con el Estado que hace presencia en las alcaldías, las Fuerzas Armadas y las entidades de orden nacional y departamental.

De esta forma, en las subregiones del Ariari y el río Meta, la consolidación de la “soberanía” de estos órdenes alternativos ha estado mediada, en primera instancia, por la capacidad de los grupos armados ilegales de controlar el ejercicio de la coacción física sobre los habitantes (violencia, intimidación, convencimiento) y beneficiarse de las economías predominantes en la zona (coca, ganadería, comercio, transporte, agroindustria, etcétera). En ambos aspectos, las FARC mantuvieron una posición más o menos dominante hasta 1997, cuando las AUC penetraron desde San José y Granada. De esta forma, cuando las AUC entran al “territorio histórico” de las FARC y disputan con éstas el establecimiento de órdenes alternativos, la confrontación por las rentas generadas a raíz de la producción de base de coca (la principal economía) y el ejercicio de la coacción física se tornó especialmente violenta. El monopsonio en el mercado de la base de coca y el cobro de “contribuciones” permitieron acelerar el reclutamiento de combatientes y financiaron la guerra; al mismo tiempo aumentó el control sobre la movilidad, la residencia y el desplazamiento de la población; esto era igualmente necesario tanto para mostrar su poder político como para impedir que el bando contrario se apropiara de los excedentes provenientes de la economía ilícita.

En conclusión, el conflicto armado ha sido la expresión y un medio fundamental para alcanzar la centralización política y la integración de territorios periféricos en el Meta. De la misma forma, actores de distinto origen social, regional e ideológico han buscado desempeñar papeles centrales frente al Estado para alcanzar reconocimiento legal y poder local o regional; no importa que para esto deban recurrir a medios ilícitos y violentos. Por su parte, el Estado y sus representantes políticos han querido integrar los territorios y las poblaciones donde operan grupos armados ilegales a través del estímulo a la colonización y ocupación de territorios baldíos; la ejecución de planes de inversión pública (vías de comunicación, obras de infraestructura, apoyo a grandes proyectos productivos, etc.); la persecución a economías ilícitas (erradicación forzada, incautación de precursores químicos, desmantelamiento de carteles, proyectos de sustitución de cultivos) y reformas políticas y administrativas de corte modernizante (descentralización fiscal, desconcentración de funciones, elecciones locales). Estos procesos han sido especialmente intensos en los últimos veinte años y se han concentrado con mucha fuerza en antiguos espacios de control guerrillero y de existencia de grandes recursos naturales (incluidos los cultivos ilícitos).

En este contexto de lucha abierta por el poder político ha ido naufragando poco a poco el espíritu tecnocrático que se vivió en los años de auge de la descentralización. Así por ejemplo, se decía hace diez años que un indicador fundamental del nivel de desarrollo institucional de los municipios era su capacidad para obtener recursos de cofinanciación y si la prioridad en los proyectos que se emprendía con estos recursos era la construcción de vías o redes de acueducto y alcantarillado.

Además, se argumentaba que la capacidad de las localidades se mediría en la posibilidad de generar recursos propios a través del cobro de impuestos, en especial, el derivado del catastro rural. Sin embargo, en subregiones como el Ariari o el Duda, de reciente colonización y donde existen parques nacionales o áreas de manejo especial, el cobro de impuestos de esta naturaleza ha sido una de las grandes debilidades para la autonomía municipal⁸. En realidad, la mayoría de sus municipios son jóvenes y enfrentan dificultades administrativas, fiscales y de planificación bastante serias que dificultan el proceso de municipalización de las funciones de gobierno que deberían realizar. Esto sin mencionar las funciones de protección y vigilancia de los derechos humanos en un escenario de conflicto armado interno.

Frente a las debilidades de gobierno de la mayoría de los municipios de las subregiones del Ariari, el Duda y el río Meta, el departamento ha mantenido, pese a todas las críticas, un lugar de supremacía. Hoy la Gobernación cumple funciones clave como articular los diferentes niveles de administración del Estado; además ejecuta planes y proyectos, y presta servicios sociales.

No obstante, dichas funciones dependen administrativa y financieramente de los correspondientes ministerios y están concentradas en el orden territorial. Así, el Ariari, por ser una subregión relativamente integrada a Villavicencio, recibe mucha influencia de la Gobernación (en especial, el alto Ariari). Con todo, en el medio y bajo Ariari, los municipios tienen diferentes niveles de consolidación y obedecen a diversas dinámicas locales que han interferido en el proceso de descentralización o han presionado el ordenamiento terri-

8. Entrevistas con funcionarios de Vistahermosa y Puerto Rico.

torial en cierta dirección. El origen de la mayoría de estas dinámicas, como se dijo, está en la violencia política y en la lucha territorial e ideológica que mantienen el Estado, los grupos políticos, los paramilitares y la guerrilla. Son estos los factores que han condicionado la modernización institucional en los municipios del Ariari, por encima de las necesidades económicas de las zonas marginales, manifestadas por las organizaciones e instituciones sociales, o de los grandes proyectos de integración regional y nacional impulsados por el Estado⁹.

CONSIDERACIONES SOBRE LA FORMACIÓN DEL ESPACIO

La zona de estudio es uno de los territorios menos desarrollados de la Orinoquia colombiana; allí no existen grandes ciudades y los municipios tienen una frágil estructuración urbana debido a las singularidades económicas y sociales de su poblamiento en distintos periodos¹⁰. No obstante, para cualquier programa de desarrollo resulta fundamental poner en evidencia las singularidades de génesis y jerarquización de estos centros para comprender la complejidad de las dinámicas sociales que organizan su espacio, por muy incipientes que éstas sean. Es de especial importancia para la zona detectar las regularidades sociales y económicas que han marcado la evolución de sus municipios, profundamente ligados a la estructura agraria de sus espacios

9. Incluso en algunos municipios, los grandes proyectos productivos, protegidos por grupos armados al margen de la ley, compiten con las capacidades del Estado para crear relaciones de cohesión entre la población.
10. La Orinoquia es una amplia región natural conformada por departamentos como Vichada, Casanare, Arauca, Meta, Guaviare y Guainía. Cerca del 80% de los municipios de esta región tiene características predominantemente rurales; solo una pequeña parte de ellos, menos del 18%, pueden ser considerados asentamientos con algún grado de desarrollo urbano.

de influencia en momentos en los cuales se profundiza el proceso de integración al resto del departamento.

Durante mucho tiempo, la zona de estudio se caracterizó por su alto grado de inestabilidad en el afianzamiento de una red urbana y fue definida como periférica y de escasa integración económica y social con el resto del país¹¹. Desde la década de los ochenta, se diagnosticó que estos municipios enfrentaban grandes obstáculos para asumir a cabalidad la anunciada autonomía administrativa y política anunciada en las primeras medidas de descentralización y afianzadas luego con todo el proceso desatado por la Constitución de 1991.

Esta zona tampoco ha conocido un dinamismo demográfico notable, en los últimos diez años apenas ha elevado en cerca de quince mil personas su población (Cuadro 3.1)¹². Sin embargo, la economía de la coca y la explotación de recursos forestales han impulsado el crecimiento y la creación de nuevos corregimientos y veredas en un proceso que conserva una significativa dinámica en algunos municipios como La Macarena (El Rubí, San Juan de Losada), Vistahermosa (Santo Domingo, Puerto Nuevo, Piñalito), Puerto Rico (Puerto Toledo) y Concordia (El Trincho, El Mielón). En síntesis, la consolidación de estos municipios es reciente e inestable y está sujeta, en primera instancia, a las eventualidades de recursos naturales, la pro-

-
11. Los municipios del oriente y sur del Meta han crecido con deficiente dotación de infraestructura productiva y han sido receptores de flujos migratorios expulsados por diversas razones del interior del país o atraídos por los periodos de auge en los ciclos de algunos productos de exportación (quina, caucho, marihuana, coca). Las excepciones parciales a esta situación son Puerto López y Granada, municipios con poblaciones urbanas de importancia y sin registros de existencia de cultivos ilícitos.
12. Los datos han sido suministrados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y corresponden a las proyecciones de población; pero seguramente el conflicto armado y el desplazamiento forzado han afectado estas cifras en la realidad.