

LA CRISIS DE SEGURIDAD EN COLOMBIA: CAUSAS Y CONSECUENCIAS INTERNACIONALES DE UN ESTADO EN VÍA DE FRACASO*

Ann Masón¹

Pocos países ilustran de manera tan precisa la naturaleza radicalmente cambiante del panorama de seguridad de la postguerra fría como lo hace Colombia. Siendo un microcosmos de la compleja situación de seguridad interna-externa, multitemática y que involucra a múltiples actores que el mundo enfrenta hoy, Colombia es un caso de prueba para explorar las numerosas dimensiones del problema de la seguridad global. En el contexto del orden internacional y la gobernabilidad, la crisis colombiana pone de relieve dos de los aspectos más sobresalientes de las nuevas formas de violencia e inseguridad global que han reemplazado la competencia de los superpoderes: los estados débiles y la compleja interacción entre la seguridad doméstica y la internacional.

El punto de partida analítico de este artículo es la relación causal entre las estructuras estatales debilitadas y la creciente inseguridad. Muchos autores afirman que el común denominador del conflicto violento del período de la postguerra fría

es una dinámica en la cual el Estado ha experimentado una crisis de gobernabilidad que fluctúa entre el serio deterioro y el colapso total². A pesar de la tendencia a enfatizar la singularidad de la situación colombiana como ajena a los conflictos internos generados por factores étnicos que ha tendido a dominar los estudios de seguridad en el Tercer Mundo, Colombia puede tener más en común con otros países destruidos por divisiones internas violentas de lo que puede parecer a primera vista. Mi propuesta es que la debilidad del Estado colombiano es la causa permisiva de su crisis de seguridad y que el agravamiento de la situación en Colombia se puede atribuir al deterioro progresivo de la _ fortaleza del Estado durante la última década. Esta condición complementa causas más aproximadas a la inseguridad colombiana, lo cual proporciona una explicación política más completa a la persistencia del conflicto interno en Colombia durante un período en el cual los movimientos armados asociados a las ideologías de la guerra fría se han descreditado y desaparecido⁴.

* Traducción: Marcela Londoño.

1 Profesora asistente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

2 Ver por ejemplo Holsti (1996); Cliffe y Luckham (1999); Job (1992a); y Zartman (1995).

3 Waltz (1957) distingue entre causas subyacentes y directas o inmediatas.

4 Chernick (1996: 294-303) identifica tres razones para la resistencia de los movimientos insurgentes en América Latina, incluyendo los de Colombia, en el período de postguerra fría: nuevas estrategias política, nuevas bases sociales y nuevas fuentes de financiación. Ver también Rangel (2000) para una discusión sobre la prosperidad económica de la guerrilla colombiana.

Pero esto sólo conduce a preguntar: ¿Por qué las capacidades y las instituciones del gobierno central se contrajeron tan marcadamente desde principios de los noventa? Al igual que muchos estados, Colombia se ha debilitado cada vez más debido a los problemas internos, tales como su *corrupción rampante*, exacerbada por una economía distorsionada por el narcotráfico, un sistema político excluyente, la crisis económica y altos niveles de inequidad social y económica⁵. Abordando la seguridad como una dinámica global compleja, sin embargo, mi propósito es explorar cómo los desarrollos internacionales desde el fin de la guerra fría han contribuido a un mayor deterioro del Estado colombiano. Esta perspectiva de la "segunda imagen al revés" analiza el impacto que los cambios en los arreglos de poder en el ámbito internacional, los nuevos referentes de seguridad, las transformaciones en las estructuras económicas y tecnológicas globales y la política regional han tenido en la fortaleza y la seguridad del Estado colombiano⁶.

Por supuesto, el entrelazamiento de los órdenes internacional y doméstico en la dinámica de seguridad global en la postguerra fría, en la cual los desarrollos en un terreno se traspasan fácilmente al otro, sugiere la probabilidad de que la crisis de seguridad en Colombia se internacionalice. Los conflictos domésticos violentos no sólo tienden a desafiar las fronteras territoriales y a penetrar estados vecinos, sino que los actores externos - estatales y no estatales, así como los regionales y los de otras regiones- generalmente tienen intereses

que los conducen a tomar partido e incluso a intervenir en este tipo de conflictos. Este efecto contagioso del conflicto interno violento no está de ningún modo contrarrestado por la existencia de ciertas estructuras regionales de seguridad, la integración económica y la construcción estatal democrática, que pueden reforzar la seguridad interestatal inclusive en medio de guerras internas. La tercera área de investigación en este artículo, por ende, es el efecto internacional de la crisis de seguridad en Colombia, particularmente examinando las estructuras regionales y hemisféricas de seguridad como posibles antídotos para la esperada internacionalización del conflicto.

Este artículo es un primer intento por identificar aspectos particulares de la situación de seguridad colombiana que garanticen estudios posteriores y que sean relevantes para una investigación más amplia sobre el orden global y la violencia. Tengo cinco propósitos básicos. Después de revisar brevemente la naturaleza de la crisis de seguridad colombiana, introduzco una combinación de modelos de estados débiles usados en los estudios de seguridad internacional, que se pueden emplear para conceptualizar de manera más precisa la debilidad-fortaleza estatal. Posteriormente, uso estos conceptos para explorar la relativa debilidad de Colombia y para sugerir una conexión entre la degradación de la seguridad colombiana y el debilitamiento progresivo del Estado colombiano que han ocurrido en la última década. Mi tercer objetivo es identificar los factores internacionales de la postguerra fría que han

5 Para una discusión de factores internos asociados a los estados fracasados, ver Gros (1996).

6 Gourevitch (1978) invierte el constructo de la segunda imagen de Waltz para conceptualizar cómo el sistema internacional moldea la política y las condiciones domésticas.

agravado la debilidad de Colombia y la crisis de seguridad interna. Finalmente, examino las posibles consecuencias internacionales del fracaso del Estado colombiano, las cuales comprenden, por un lado, la ampliación del conflicto armado para incluir actores externos y, por otro, la contención y difusión de la crisis. En la conclusión evalué mi análisis preliminar, sugiero líneas de investigación relacionadas con estos temas y hago algunas observaciones acerca de su relevancia para direcciones futuras en los estudios de seguridad.

LA CRISIS DE SEGURIDAD COLOMBIANA

Al igual que en otras partes de Latinoamérica, los términos de la problemática de seguridad en Colombia han cambiado dramáticamente desde el fin de la guerra fría⁷. El ensanchamiento del constructo de la seguridad para incluir individuos y grupos transnacionales o subnacionales más grandes como referentes de seguridad, así como la inclusión de dimensiones no militares de seguridad y amenazas a la misma, y establecer un contexto global para el suministro de seguridad, han ocasionado en una nueva conceptualización que es tan significativa como compleja⁸. El dilema actual de Colombia parece ejemplificar esta naturaleza multidimensional de la inestabilidad y la inseguridad⁹.

En primer lugar, como muchos estados del Tercer Mundo, el problema de la seguridad *nacional* en Colombia es ante todo un

problema interno. Bajo el cerco de dos movimientos insurgentes, las FARC de raíces marxistas poco precisas y el ELN inspirado en Cuba y fundado sobre principios de la teoría de la liberación, el Estado colombiano está amenazado por una guerra militar declarada en su territorio y contra sus instituciones. Al mismo tiempo, la violencia y el comportamiento criminal relacionados con la producción y tráfico ilegal de drogas amenazan con incapacitar las instituciones estatales y la economía legal. Esta "mezcla volátil" de insurgencia armada y narcotráfico plantea un reto directo para el Estado y hace estragos con la estabilidad interna¹⁰.

De hecho, los riesgos que acarrea para la seguridad social en Colombia son alarmantes. Las Fuerzas Armadas y el Estado, ambos debilitados, cada vez le dan más prioridad a la protección del régimen y de los centros urbanos, dejando que grandes regiones del país se defiendan por sí mismas. Esta dinámica ha generado el surgimiento de movimientos paramilitares que se han vuelto omnipresentes y altamente nocivos. Indefensa frente a la violencia generalizada y los abusos a los derechos humanos cometidos por *todos* los participantes en el conflicto interno, la mayor parte de la sociedad rural vive en lo que puede describirse como un estado de naturaleza hobbesiano. En algunos casos, las Fuerzas Armadas del Estado, y los grupos paramilitares que éstas toleran, representan una amenaza directa a la seguridad individual

Algunos de los estudios más notables de la problemática de la violencia en Colombia incluyen a Sánchez, *et al.* (1988); Oquist (1978); y Pecaut (1987).

La agenda de seguridad expandida se presenta claramente en Buzan (1991); Buzan, Waeber and de Wilde (1998); Matthews (1989); Klare y Chandrani (1998); Job (1992b).

9 Shifter (1999); Pardo (2000) y Rangel (2000) ofrecen excelentes explicaciones a la crisis actual.

10 Shifter (1999:15).

en la guerra militarizada contra las drogas y en las campañas contra la insurgencia. En otros, la incapacidad del gobierno central de proteger a la población civil ha expuesto a los pobladores a la violencia de la guerrilla, ataques a pueblos, reclutamientos forzados, extorsiones y secuestros, mientras que estos grupos buscan consolidar su control territorial y financiar su guerra contra el Estado. Gran parte de la violencia extrema en las áreas rurales está asociada a la industria de los narcóticos, en la medida en que diferentes facciones de la guerrilla y los paramilitares luchan entre ellos mismos para ganar el rentable derecho a cobrar impuestos por el cultivo y transporte de drogas. La extrema pobreza, las escasas alternativas económicas y la falta de acceso a servicios básicos, salud y educación componen la problemática de los individuos, familias y comunidades. En algunas partes del país la degradación ambiental amenaza aún más la seguridad del ciudadano colombiano, en la medida en que los esfuerzos de erradicación de las drogas contaminan el suelo y el agua.

El Estado y la sociedad de Colombia no son, sin embargo, los únicos afectados por la creciente inseguridad doméstica. Aunque el problema de las drogas en Colombia ha sido definido por largo tiempo como un asunto de seguridad internacional, especialmente por parte de Estados Unidos, otras dimensiones del deterioro de la situación interna del país ahora también se están extendiendo más allá del territorio co-

lombiano, afectando tanto la seguridad regional como la hemisférica.

Conceptualización de la fortaleza/debilidad estatal

El ambiente de seguridad en Colombia manifiesta muchos, si no todos, los atributos de la crisis de seguridad que adolecen los estados del Tercer Mundo en el período de la postguerra fría: reducción de la seguridad y el bienestar para muchos sectores de la población, competencia violenta entre grupos subnacionales en conflicto, menor capacidad del gobierno central para mantener el orden interno y mayor vulnerabilidad a los procesos y amenazas externas. Sean caracterizadas como emergencias políticas complejas o dilemas de inseguridad, una característica central compartida por estas crisis es la presencia de un Estado débil¹¹. En efecto, la debilidad estatal y la disminución de la soberanía en el Tercer Mundo han estado permanentemente ligadas a la mayoría de los conflictos violentos internos en la segunda mitad del siglo xx, especialmente desde el eclipse de las preocupaciones de seguridad geopolítica¹². No es extraño, pues, que los académicos especializados en seguridad hayan reorientado su atención de las grandes potencias y la fuerza militar como fuente primordial de inseguridad global, a las nuevas amenazas a la seguridad relacionadas con estados fracasados e inestabilidad interna¹³.

11 Éstas son dos de las herramientas heurísticas más importantes para explicar las crisis de seguridad del Tercer Mundo. Ver Cliffe y Luckham (1999); y Job (1992a), respectivamente.

12 Holsti (1992, 1996).

13 Ver por ejemplo, Job (1992a); Ayoob (1995); Buzan (1991); Holsti (1996); Migdal (1988); Zartman (1995); Jackson (1990); Cliffe y Luckham (1999); Gros (1996); Helman y Ratner (1993) y Herbst (1997).

Existe un amplio conjunto de conceptos, términos y "rótulos" en la literatura de seguridad que intentan abordar el fenómeno empírico de los estados del Tercer Mundo que no exhiben las cualidades comúnmente asociadas con estados occidentales avanzados e industrializados, es decir, fuertes. A pesar de haber diferencias en ciertas suposiciones y atributos subyacentes, estos múltiples enfoques intentan conceptualizar varios grados de *stateness*¹⁴ en el Sur relacionados con sus funciones, desempeño, legitimidad y autoridad. Los constructos del Estado débil, cuasi estado, Estado fracasado y Estado colapsado se pueden considerar como posiciones a lo largo de una escala de *stateness*, con los ejemplos más fuertes y más débiles en el sistema internacional situados a cada extremidad¹⁵. Aunque ubicar con precisión la localización de un Estado en esta escala de debilidad-fortaleza es ciertamente problemático, mis metas en esta sección son identificar la naturaleza de la *stateness* de Colombia usando ideas de varios modelos de Estado débil y luego discutir las implicaciones de la debilidad del Estado colombiano para las condiciones de seguridad interna.

No debe sorprender el que los intentos por determinar la fortaleza relativa de los estados comienzan con una definición del Estado. A pesar de toda una diversidad de conceptos que compiten entre sí, los politólogos e internacionalistas enfatizan generalmente en los atributos empíricos del *statehood*¹⁶ derivados de la definición de Weber: una entidad autoritaria con monopolio en el uso legítimo de la fuerza en el territorio, población y actividades dentro de una jurisdicción definida¹⁷. Las capacidades instrumentales del Estado relacionadas con sus funciones tributarias, reguladoras y redistributivas dominan esta visión del Estado, en la cual la fortaleza del mismo se mide en gran parte en términos de su poder coercitivo¹⁸. Esta interpretación, sin embargo, sufre de varias falencias. Combina los componentes conceptualmente diferentes de Estado y gobierno central, crea una cierta separación artificial entre el Estado y la sociedad y representa erróneamente al actor estatal desde una perspectiva internacional¹⁹. Esta visión *de fado* del Estado también está limitada por no tomar en consideración la legitimidad de las bases de autoridad del mismo²⁰.

14 El término *stateness* se refiere al grado de consolidación de estado. (*N del T.*)

15 El enfoque del Estado débil es claramente articulado por Buzan (1991); Holsti (1996); Migdal (1988) y Thomas (1989). Jackson (1987 y 1990) es el trabajo más desarrollado sobre cuasi estados. Sobre Estados colapsados, ver Zartman (1995). Los Estados fracasados están conceptualizados en Mazrui (1995), Herbst (1997) y Helman y Ratner (1993).

16 *Statehood* hace referencia a la reunión de elementos que constituyen el *status* o que brindan el reconocimiento de la condición de Estado.

17 Weber (1978). Para una crítica de una definición empírica de Estado y un argumento fuerte a favor de priorizar los atributos jurídicos, ver Jackson (1987, 1999). Krasner (1999: 3-42), hace una distinción similar usando diferentes categorías de soberanía: la soberanía legal internacional y la soberanía westfaliana que involucran el reconocimiento mutuo de la legitimidad del Estado entre actores externos, y soberanía doméstica, la cual se refiere al control interno efectivo de una jurisdicción determinada.

18 Ejemplos de este enfoque incluyen Migdal (1988) y Huntington (1968).

19 Algunas de estas críticas se relacionan con el marco analítico de estados fuertes y débiles común en estudios de economía política. Ver especialmente Katzenstein (1978).

20 Para más sobre esta crítica, ver Hoslti (1996: 82-98).

Muchos académicos interesados en la limitada relevancia de las definiciones tradicionales del Estado para cuestiones del *statehood* y seguridad en el Tercer Mundo han intentado ampliar la visión del Estado basada en el poder. El modelo de Buzan de fortaleza/debilidad estatal ofrece una importante contribución en este sentido, al incluir atributos tanto instrumentales como no materiales del Estado²¹. Holsti amplía el constructo esencial del Estado fuerte de Buzan incluyendo dos aspectos críticos de legitimidad estatal (Holsti, 19996). Ayoob advierte, no obstante, que las capacidades coercitivas del gobierno central deben reconocerse como cruciales para la tarea de construcción del Estado, especialmente en el Tercer Mundo contemporáneo²². Esta evaluación del grado de *statehood* de Colombia comienza, por ende, con una estimación más completa de cuáles son las diferentes piezas del rompecabezas estatal como lo proponen estos autores.

Buzan sugiere tres partes componentes del Estado: la expresión institucional del Estado, la idea del Estado y la base física del Estado. La base física es su característica más concreta y fácilmente determinada, la cual está compuesta por población, territorio, recursos naturales, infraestructura y base industrial. El control sobre un territorio específico y sin conflictos es quizá la característica más tangible del Estado moderno y el reconocimiento territorial mutuo es la base del sistema internacional de estados. Sin embargo, los estados varían ampliamente en su seguridad territorial y consolidación. Mientras que los intentos escuetos de expansión territorial, tales

como la invasión de Irak a Kuwait en 1991, son cada vez menos comunes, la integridad territorial frecuentemente se ve amenazada por movimientos internos secesionistas o de independencia, al igual que por problemas territoriales con países vecinos. Los recursos y la riqueza también varían notoriamente entre los estados, aunque la manera como la riqueza es distribuida junto con las capacidades fiscales del Estado pueden ser mejores indicadores de fortaleza que las medidas absolutas. Las poblaciones son el elemento más fluido de la base física del Estado, con frecuentes rupturas entre las comunidades políticas y las comunidades etnonacionales.

La segunda característica de la definición de Buzan es la expresión institucional del Estado, la cual consiste en todas las estructuras y cuerpos del gobierno central, así como las leyes y normas relacionadas con la función gubernamental. Este componente del Estado se asemeja más al ideal estatal weberiano, con su énfasis en poderes administrativos, tributarios y coercitivos. La capacidad para desempeñar las funciones esenciales de establecer una autoridad política, crear orden, proporcionar seguridad y otros bienes colectivos y actividades reguladoras está directamente relacionada con la cohesión institucional, control y alcance de un gobierno. Los modelos gubernamentales y sus respectivas instituciones pueden abarcar desde un régimen militar puramente coercitivo en un extremo, hasta un Estado invadido cuya maquinaria institucional central haya sido desmantelada. Aunque una tendencia común es reducir el Estado a las capacidades

21 La de Buzan es una de las conceptualizaciones más ampliamente utilizadas.

22 Para más desarrollos sobre este argumento, ver Ayoob (1995 y 1996).

coercitivas del gobierno central, en este modelo las instituciones del gobierno son conceptualmente diferentes al Estado mismo.

Buzan observa con acierto que las ideologías organizativas del Estado están íntimamente relacionadas con la organización y la estructura del gobierno. Las instituciones estatales generalmente están estructuradas para expresar la idea del Estado, siendo el sistema comunista y el monárquico ejemplos obvios. La idea del Estado puede pensarse como un principio organizativo alrededor del cual se cohesiona la sociedad y que funciona como el vínculo que une las mitades de lo privado y de lo público en el Estado-nación. El consenso en lo relacionado con el principio y propósito subyacente del Estado es esencial para su legitimidad, al servir como "mecanismo para persuadir a los ciudadanos a subordinarse a la autoridad estatal" (Buzan, 1999 1: 83). De acuerdo con Buzan, los estados clásicamente definidos como fuertes que gobiernan a través de la represión y la coerción, son de hecho regímenes con gobiernos centrales poderosos, aunque con una idea legitimadora muy débil del Estado. La identidad nacional, los valores culturales, la religión, la ideología política, una experiencia colectiva traumática y formativa, el propósito nacional, la preservación racial o una combinación son las ideas organizativas de los estados más utilizadas. Los estados fuertes exhiben una identidad coherente y amplio consenso en relación con el concepto básico del Estado. En contraste, los estados débiles se caracterizan por una ideología organizativa que se sostiene muy débilmente o que está en disputa, así

como por una identidad escasamente articulada.

Hosti expande la idea del Estado de Buzan, al introducir los conceptos complementarios de legitimidad vertical y horizontal con el objetivo de identificar más precisamente lo que puede ser el elemento más crucial y elusivo del Estado. La legitimidad vertical se refiere a aquellos principios sobre los cuales se funda el "derecho a gobernar", los cuales abarcan desde la herencia hasta el desempeño y la ideología. Pero haciendo caso omiso de los principios subyacentes, la pretensión de autoridad de un gobierno es legítima sólo con el consentimiento de los gobernados. La lealtad a las ideas e instituciones del Estado está directamente correlacionada a la legitimidad del mismo, en donde "las órdenes se obedecen no sólo por miedo o interés propio, sino porque se cree que en cierto sentido tienen autoridad moral"²³.

La legitimidad horizontal tiene que ver con la fortaleza de la sociedad civil expresada en el nivel de cohesión, aceptación y tolerancia entre diferentes grupos y comunidades dentro de la comunidad política. La discriminación intrasocial, la explotación o la opresión tienden a implicar que una comunidad política dominante excluye ciertas minorías. Ambas dimensiones de la legitimidad están estrechamente conectadas. "La legitimidad vertical dudosa puede crear, mantener o exacerbar la legitimidad horizontal" por razones políticas (Holsti, 1996: 88). La falta de legitimidad horizontal, a su turno, puede conducir a sociedades fracturadas dentro de las cuales la lealtad al Estado está erosionada y la

23 Barker (1991), citado en Holsti (1996: 87).

violencia reemplaza el compromiso y la negociación. El punto es que en estados con baja legitimidad horizontal la comunidad política se puede fracturar, el consentimiento a ser gobernado se puede erosionar y la legitimidad vertical se puede ver disminuida.

Desagregar al Estado en sus partes componentes, a saber, las instituciones centrales, la base física y principios organizativos y la legitimidad, nos ofrece una imagen del Estado más matizada conceptualmente y permite una determinación más precisa de la "estatalidad" en términos analíticos. No obstante, Ayoob sugiere que la idea de Weber en el sentido de que el poder es el centro del Estado moderno es aún altamente relevante para un análisis de la debilidad o fortaleza del Estado. Aconsejando que las diferencias en los atributos del Estado entre el Primero y el Tercer Mundo no se exageren, hace énfasis en que la concentración de poder coercitivo en manos de las instituciones del Estado central es tan crucial como el proceso de construcción y consolidación del Estado en el Tercer Mundo hoy como lo fue en la Europa moderna. La consolidación del control territorial, la eliminación de la oposición, el establecimiento del orden y la extracción de recursos no sólo dependen de la acumulación de poder central, sino que también apoyan las actividades básicas de guerra y de política relacionadas con la construcción de Estado y el control interno.

Los estados muestran niveles de debilidad y fortaleza en todas estas categorías, con muy pocos tipos ideales, y la mayoría se ubican en algún punto en la mitad. Los estados no son sólo fuertes o débiles en relación con otros estados, sino que la fuerza también es relativa a sí misma en otros

momentos históricos. Algunos estados por momentos se mueven a lo largo de este continuo.

Un Estado fuerte sería uno en el cual el control sobre el territorio y la población está altamente consolidado; las instituciones del gobierno relacionadas con el suministro de servicios básicos tales como seguridad, ley, orden y justicia son funcionales y efectivas; el poder coercitivo del Estado es suficiente para repeler las amenazas a su autoridad; hay un amplio consenso dentro de la comunidad política con respecto al significado y propósito del Estado; la autoridad y la fuerza ejercida en nombre del Estado es considerada como legítima; y, por último, la sociedad civil cumple un papel significativo en la función de gobernar. Los estados débiles no controlan ni el territorio ni la población dentro de su jurisdicción jurídica; la capacidad política del aparato de gobierno central es limitada, incapaz de suministrar seguridad o de cumplir con funciones reguladoras básicas; el poder del Estado es insuficiente para responder adecuadamente a las amenazas a su soberanía; la idea de Estado es violentamente desafiada por grupos subnacionales; la autoridad estatal no se acepta de manera generalizada; el uso de la fuerza por parte del Estado se considera ilegítimo; y la comunidad civil es fragmentada y marginada. Una de las paradojas de los estados débiles es que en la medida en que su coherencia y legitimidad institucional disminuyen, recurren frecuentemente a la represión militar como instrumento para mantener la fortaleza del régimen y el control interno.

En el extremo del Estado fracasado se encuentran Somalia y Liberia, entidades políticas sin autoridad centralizada, aun-

que sus fronteras aún se reconocen internacionalmente. Afganistán, Zaire, Nigeria y Haití probablemente se localizarían en el cuadrante más débil, más cerca del extremo del Estado fracasado. En el polo opuesto se encuentran Islandia y Noruega, y cerca de este flanco se localizarían Japón, Francia y Nueva Zelanda. La mayoría de los estados se ubica en alguna parte en la mitad, con países como Malasia y Chile tendiendo hacia el lado fuerte, e Israel e Indonesia tendiendo hacia el débil.

COLOMBIA: UN ESTADO EN VÍA DEL FRACASO

¿Dónde se ubica Colombia en este continuo de *stateness*? ¿Ha cambiado su posición -o su relativa fortaleza/debilidad- en años recientes? La debilidad de Colombia no es nueva²⁴. Al igual que muchos estados en el Tercer Mundo cuyo proceso de construcción estatal estuvo lleno de altibajos y fue "tardío", Colombia ha sido por mucho tiempo débil en relación con actores políticos del Norte desarrollado. Reviste mayor interés el debilitamiento progresivo aparente de Colombia, particularmente en la última década. Los observadores de la escena política colombiana usualmente se refieren a las condiciones de deterioro del país, el derrumbe de las instituciones gubernamentales y la creciente incapacidad estatal para garantizar la seguridad²⁵.

Colombia tiende claramente hacia el lado más débil del constructo de fortaleza-

debilidad. Aún está lejos del extremo del Estado totalmente colapsado y es significativamente más fuerte que países como Yugoslavia y Nigeria, estados débiles cuyos conflictos internos han desembocado en intervenciones militares por parte de actores externos²⁶. Aún así, Colombia probablemente se encuentra más cerca del polo más débil de lo que estaba hace veinte años, y continúa avanzando hacia esa dirección aun cuando otros estados latinoamericanos amenazados por conflictos internos e insurgencias armadas han revertido exitosamente la misma tendencia.

Todos los componentes del Estado colombiano exhiben debilidades significativas. La autoridad, reciprocidad y responsabilidad que constituyen la legitimidad vertical han sido erosionadas por la corrupción, la acumulación de las diferencias económicas, el clientelismo, el regionalismo y la gran ineficacia del sistema. Dentro de la sociedad hay un escaso consenso sobre la idea unificadora de Colombia y muchos sectores de la misma combaten activamente, y en muchos casos con violencia, la legitimidad y principios organizativos fundamentales del Estado. Las instituciones gubernamentales son corruptas, ineficientes y excluyentes. El sistema político democrático no funciona en muchas jurisdicciones debido a amenazas y el terrorismo de insurgentes y paramilitares, y en el nivel nacional es entorpecido por el clientelismo, la corrupción y la precaria responsabilidad pública. El sistema legal colombiano no

24 Hay un amplio consenso sobre la deficiencia del Estado colombiano, aunque los analistas difieren con respecto a las causas subyacentes. Pécaut (1987) hace referencia a un proceso incompleto de consolidación estatal, mientras que Bejarano y Bonnet (1996) confirman la debilidad estatal, aunque sostienen que esta condición no ha sido una constante histórica.

25 Ver, por ejemplo, Shifter (1999); Pardo (2000) y Rangel (2000).

26 Para un análisis comparativo valioso sobre Colombia y otros estados débiles, ver Londoño (2000).

suministra justicia sistemáticamente ni ha logrado contener la reciente explosión de ilegalidad (Pardo, 2000: 76). La Policía y las instituciones militares son incapaces de mantener el orden público y de ofrecer seguridad para la población civil. El suministro de servicios públicos básicos ha sido seriamente deteriorado por la devastadora recesión económica. Por actos tanto de omisión -la inhabilidad de proteger sus ciudadanos de las masacres de criminales, la guerrilla y los paramilitares- y comisión -las violaciones a los derechos humanos cometidas por el Ejército colombiano-, Colombia ha perdido el monopolio del uso legítimo de la fuerza. Extensas áreas del país no cuentan con presencia del gobierno central ni con protección policial, mientras que los productores de drogas, las fuerzas guerrilleras y los paramilitares compiten violentamente por el control de regiones estratégicas. La pérdida de derechos soberanos por parte del Estado en 1997 sobre una zona desmilitarizada del tamaño de Nueva Jersey, como uña supuesta concesión para futuras negociaciones de paz con las FARC fue de hecho un reconocimiento de la jurisdicción *de facto* de la organización guerrillera. En las negociaciones que se están llevando a cabo en relación con el retiro de la presencia del Estado de otra zona de distensión con el ELN, se ha tratado de mantener la apariencia de control por parte del gobierno sobre lo que legalmente se considera territorio colombiano. Dentro de este vacío de autoridad, legitimidad, ley y orden y presencia física del Estado, han prosperado grupos parainstitucionales que compiten directa y violentamente con el Estado por la autoridad política (Orejuela, 1998). Las estrategias de las organizaciones guerrilleras, paramilitares y grupos de autodefensa y narcomafias que buscan esencialmente re-

emplazar al Estado y controlar el territorio, los mercados y las estructuras políticas cada vez se parece más a la política de *warlord*, en donde la violencia política y la resolución violenta de los conflictos han reemplazado efectivamente el Estado de derecho (Reno, 1999). En resumen, la cohesión social es precaria, las funciones básicas del Estado se realizan mediocre y esporádicamente y la autoridad del gobierno central es inexistente en muchas jurisdicciones.

Causas internacionales de la debilidad del Estado colombiano

Gran parte del trabajo académico sobre estados débiles ha estado vinculado no tanto con la generación de una tipología de la debilidad, sino más bien con la identificación de determinantes de estos Estados fracasados. En las reflexiones sobre las crisis políticas del mundo de la postguerra fría, dos tendencias han dominado esta literatura. La primera identifica un proceso incompleto de construcción estatal como parte de la herencia colonial que sería la principal causa del dilema de seguridad del Tercer Mundo, como lo ejemplifica el colapso total del gobierno en Somalia y Liberia. La supervivencia de muchos estados recientemente independizados, con poco que mostrar empíricamente acerca de su *statehood* se atribuyó en gran parte al apoyo de la comunidad internacional a la *juridical statehood* en África (Jacson, 1987; 1990). El colapso de las estructuras de la guerra fría reveló la fragilidad interna e inseguridad de muchos de estos "cuasiestados", a los cuales, por primera vez, se les permitió hundirse o nadar por su propia cuenta. Otro tema relevante ha sido la dimensión etnonacional de los estados débiles y el conflicto interno. La fragmentación

de Yugoslavia es tal vez el caso más ilustrativo de la debilidad inherente a los estados multinacionales, incapaces de reconciliar o suprimir las demandas políticas, económicas y culturales de sus grupos minoritarios (Zartman, 1995; Gurr, 1996; Brown, 1996). El retiro tanto de la presencia como el apoyo de las superpotencias resultó en la transformación de muchos estados débiles en estados fallidos o totalmente fracasados, en la medida en que ebullían los antagonismos étnicos y nacionalistas. Esta dinámica es particularmente evidente en Asia Central, el Cáucaso y los Balcanes, o en lo que Mohamed Ayoob denomina el nuevo Tercer Mundo (Ayoob, 1996).

El hecho de que la limitada capacidad del Estado colombiano y el deterioro de las condiciones de seguridad que la acompañan no coincidan claramente con ninguna de estas explicaciones históricas de debilidad estatal sugiere la necesidad de expandir el mecanismo causal del marco existente del Estado débil. Aunque Colombia nunca ha sido un Estado fuerte de acuerdo con las definiciones discutidas anteriormente, varias dimensiones de la fortaleza del Estado -instituciones, territorio, poder, autoridad y legitimidad- han experimentado un severo deterioro desde principios de la década del noventa. ¿Por qué? Sin descartar la importancia de explicaciones domésticas tales como reformas institucionales implementadas a medias, la persistencia de instituciones discriminatorias y la próspera industria ilegal de las drogas, me interesa cómo los desarrollos interna-

cionales desde el fin de la guerra fría también pudieron haber contribuido a la fragmentación estatal y la crisis de seguridad interna en Colombia²⁷. El desvanecimiento de las líneas entre los órdenes doméstico y externo que ha acompañado las transformaciones de la postguerra fría sugiere la creciente vulnerabilidad de los estados a los procesos internacionales y globales²⁸. Yo identifico tres características del orden internacional de postguerra fría que han contribuido a la debilidad del Estado y al aumento de la inseguridad en Colombia: reestructuración política global, cambios en las definiciones y referentes de seguridad y la globalización económica.

Reestructuración política global

El fin de la bipolaridad eliminó la incidencia de la pugna entre superpotencias sobre muchos conflictos del Tercer Mundo, con consecuencias que van desde permitir soluciones negociadas exitosamente como en Camboya y El Salvador, hasta causar anarquía generalizada en Afganistán después de la retirada soviética. Paradójicamente, las insurgencias colombianas marxistas se han fortalecido desde el fin de la guerra fría, lo cual ha llevado a un deterioro *relativo* de la fortaleza del Estado colombiano comparado con la guerrilla, al igual que a un dramático incremento en la inestabilidad doméstica. Mientras que la dependencia económica de la guerrilla colombiana en Cuba nunca fue substancial, el fortalecimiento de sus lazos políticos a principios de los noventa, sin embargo, eliminó todas las restricciones a la libertad de

27 Para una buena sinopsis sobre la manera en que el fin de la guerra fría ha afectado al Tercer Mundo en general, ver Ayoob (1995), especialmente el capítulo 6. Para los efectos en los países latinoamericanos, ver Maira (1994).

28 Rosenau (1990) discute extensivamente este tema.

acción de los insurgentes, lo cual incentivó un drástico aumento en sus actividades criminales y "depredadoras" tales como la extorsión, el secuestro y el narcotráfico (Rangel, 2000; Chernick, 1996: 300).

Uno de los elementos más significativos de la reestructuración política global de la postguerra fría es la reubicación de la autoridad (Rosenau, 1998:23). Las estructuras domésticas de autoridad basadas en el Estado en los países del Tercer Mundo han sido afectadas de manera particular por este desarrollo, en donde los criterios de desempeño relacionados con las necesidades básicas, el desarrollo económico y la seguridad reemplazan de manera creciente las fuentes tradicionales de autoridad. No parece haber escasez de elementos que evidencien que las relaciones de autoridad en Colombia también se están desgastando. Los insurgentes, paramilitares y narcotraficantes que funcionan a margen del Estado y la sociedad desafían directa y violentamente a la autoridad estatal. Además, la inhabilidad del gobierno central de suministrar servicios fundamentales, protección y oportunidades a varios sectores de la sociedad disminuye su influencia moral, con lo cual se crea una dinámica en la cual la comunidad política reorienta sus "sentimientos de legitimidad" a entes más autoritarios (Rosenau, 1998: 24). En algunos casos, la autoridad política en Colombia ha sido reubicada hacia abajo en grupos subnacionales, tales como paramilitares, grupos de autodefensa y la guerrilla. En otros, ha sido redirigida hacia arriba a organizaciones internacionales y ONG, que se perciben como portadoras de mayor legitimidad que el Estado. La población desplazada y las víctimas de la violencia política actualmente suelen ignorar al gobierno nacional, e intentan llevar sus

demandas directamente a la Comisión para los Derechos Humanos de la ONU y a Amnistía Internacional. Otros ejercen su opción de "salida" abandonando a Colombia del todo, en respuesta al pobre desempeño del gobierno colombiano. La disminución de la autoridad moral del Estado colombiano que ha ocasionado un debilitamiento constante de la lealtad de la sociedad civil en los años recientes, es un elemento clave tanto del desgaste de la fortaleza del Estado en general, como del fortalecimiento de otros actores en relación con el Estado.

El fin del conflicto Este-Oeste también trajo como resultado un cambio importante en las prioridades de seguridad de Estados Unidos, en la medida en que la atención a los asuntos tradicionales de alta política relativos a la Unión Soviética le dieron paso a una nueva agenda de seguridad nacional que incluía drogas y derechos humanos. Dado que las drogas ilegales se convirtieron en una nueva amenaza para la seguridad nacional estadounidense, Colombia figuró más notablemente en la política exterior de EU, por lo cual recibió durante la administración Bush incrementos significativos en los fondos para financiar la guerra contra las drogas. Sin embargo, este aumento en la ayuda militar y en la atención hacia Colombia, ni detuvo el flujo de las drogas, ni fortaleció al gobierno central. Por el contrario, los analistas observan que la militarización de los esfuerzos contra las drogas tuvo el efecto múltiple de aumentar los abusos a los derechos humanos, empeorar las relaciones cívico-militares y profundizar la crisis económica de las poblaciones rurales pobres en Colombia (Tokatlian, 1994). Mientras que de por sí estos desarrollos pueden ser indicativos del debilitamiento de las estructuras

estatales, también tuvieron los efectos involuntarios de alienar aún más a la población rural pobre y desprovista de derechos políticos, incrementar su dependencia hacia la protección y las actividades económicas ilegales y apoyar la fuerza de la guerrilla.

Nuevos marcos de seguridad

Si los estados débiles son el centro de la problemática de seguridad del Tercer Mundo, ¿qué impacto, si lo hay, tiene el marco general de seguridad de la postguerra fría sobre las estructuras estatales del Tercer Mundo? En el caso de Colombia, dos desarrollos en la última década relacionados con la nueva agenda global de seguridad parecen tener implicaciones para la relativa fortaleza del Estado: las condiciones de países en conflicto que ahora son consideradas como preocupaciones legítimas de seguridad para la comunidad internacional; y el cambio en las normas relacionadas con la responsabilidad del suministro de seguridad que ahora incluyen representantes de la sociedad civil global.

El cambio en la dinámica de seguridad ha internacionalizado dos de los problemas más apremiantes de Colombia: el tráfico de drogas y los derechos humanos. Si bien esto indudablemente trae beneficios tanto desde la perspectiva global como la local, ha erosionado, sin embargo, la autonomía colombiana para manejar estos temas internamente. Tanto la política antidrogas militarizada de Estados Unidos como los estándares aplicados por ONG internacionales y organizaciones intergubernamen-

tales hacia Colombia con respecto a los derechos humanos, han restringido la actuación libre del Estado. Aunque no soy de ninguna manera una apologista de los abusos a los derechos humanos, no soy la única en observar que las nuevas normas de corte liberal aplicadas a nivel global en lo atinente al tratamiento humano de los individuos pueden contradecir, y aún socavar, la norma de soberanía jurídica²⁹. Esto es claramente observable en estados del Tercer Mundo como Colombia, en donde los actores subnacionales no se consideran tan *accountable* como el Estado para la comunidad internacional y en donde el cumplimiento de la norma puede impedir la consolidación y control del Estado.

Un asunto relacionado surgido en el período de postguerra fría es el traslado de la responsabilidad de brindar seguridad del nivel doméstico hacia el global. Junto al desvanecimiento de las líneas entre la seguridad externa y la interna, y entre la seguridad humana y la seguridad política, también se ha generado un nuevo pensamiento con respecto al papel que debe jugar la comunidad internacional en la protección de las poblaciones civiles y el establecimiento del orden dentro de las jurisdicciones estatales (Walter y Zinder, 1999). Las organizaciones de seguridad a nivel regional y las misiones de mantenimiento de paz (*peacekeeping*) de la ONU proporcionan cada vez más la función de seguridad global (Conteh-Morgan, 2000). En Colombia ya se puede ver el impacto de la globalización de la seguridad en la autoridad del Estado. La ONU está cumpliendo un papel creciente en los asuntos humani-

29 Ver Ayoob (1996: 41-45). Para una revisión comprehensiva de la internacionalización de las normas de los derechos humanos, ver Risse, Ropp y Sikkink (1999).

tarios relacionados con el conflicto interno y las solicitudes de la sociedad civil por una mediación internacional. Si las negociaciones fracasan, si la trampa de inseguridad colombiana se ensancha y si el Estado es incapaz de imponer orden, dados los importantes precedentes de la década de los noventa, no es descabellado especular en la posibilidad de que la comunidad internacional al menos discutirá sobre los méritos de la intervención por encima de la anarquía.

LA ECONOMÍA GLOBALIZADA

La consolidación de una economía capitalista global después del colapso del bloque soviético también fue una fuerza significativa para la reestructuración económica en Colombia, con importantes consecuencias para la capacidad estatal y la autonomía del gobierno. El cambio en las condiciones tecnológicas y económicas globales tuvo un papel central en la decisión tomada en 1990 en el sentido de descartar el modelo de industrialización por substitución de importaciones adoptado en el país después de la Segunda Guerra Mundial, a favor de la modernización, la apertura económica, la integración regional y la inserción en la economía global. Tal como ha sido discutido ampliamente en otras partes, esta liberalización económica involucró una reestructuración radical del sector público, atendiendo a la necesidad de la competitividad global³⁰. Las políticas de racionalización del gasto, privatización y descentralización resultaron en una reducción significativa de la capacidad reguladora y administrativa del gobierno central. La correspondiente contracción del gasto público causó disparidades generalizadas entre la sociedad más

pobre y vulnerable de Colombia, con lo cual se crearon de nuevo espacios que fueron llenados por grupos tales como la guerrilla. En Colombia, el cambio de poder del Estado hacia los mercados también generó la distensión de los lazos entre los actores económicos y el Estado, una reducción en el control sobre las actividades económicas y una menor capacidad para protegerse o responder a los efectos negativos de una economía internacionalizada. Mientras que los economistas son amigos de aplazar para obtener beneficios a largo plazo, en el corto plazo la liberalización económica de Colombia ha generado altos costos para la autonomía y la capacidad del Estado.

Consecuencias internacionales de la debilidad del Estado colombiano

Con todo y la mala situación que vive Colombia, resulta aún más preocupante la posibilidad de que la crisis de seguridad interna se internacionalice. Infortunadamente, la evidencia sugiere que los conflictos domésticos, facilitados por la debilidad estatal, frecuentemente se transforman en violencia interestatal, con lo cual crecen los riesgos para la seguridad humana, la seguridad nacional y el orden global. No sólo las externalidades asociadas con los conflictos internos tienden a traspasarse al campo internacional, sino que los estados vecinos y regionales también pueden contribuir activamente al escalamiento de las guerras domésticas (Brown, 1995: 23-26). Otros estados en otras latitudes y organizaciones internacionales también se pueden involucrar en problemas de seguridad doméstica.

30 Ver, por ejemplo, Orjuela (1998).

En el caso de Colombia, la creencia en el efecto de contagio del conflicto interno parece estar ganando adeptos (*El Tiempo*, 2000). Los estados vecinos cada vez están siendo más afectados directamente por la inseguridad y la violencia en Colombia, y por la inhabilidad del gobierno central para detener el conflicto y controlar sus fronteras. Se espera que el desbordamiento del conflicto se multiplique una vez que el Plan Colombia comience, ya que el temor de un ataque militar al negocio de las drogas respaldado por Estados Unidos inevitablemente resultará en un éxodo de civiles, guerrilleros, y aquellos involucrados con el propio tráfico de drogas. Se estima que tan sólo en Ecuador habrá entre 30.000 y 40.000 refugiados (*El Tiempo*, 2000). El hecho de que el tráfico de drogas y de armas y actividades criminales relacionadas se interrelacionan en la región no es nada nuevo.

La inquietud con respecto a lo que se considera como la amenaza más seria a la seguridad regional ha ocasionado una serie de medidas por parte de los gobiernos vecinos. Brasil, Perú y Ecuador han fortalecido su presencia militar en la frontera colombiana. Panamá ha solicitado ayuda de Estados Unidos y ha emprendido esfuerzos para reconstituir su separado Ejército. Venezuela, por su parte, ha propuesto una OTAN andina y lanzó un ataque público al problema de Colombia y el supuesto cambio en el balance de poder en la región como resultado del Plan Colombia. Si la situación continúa deteriorándose, se incrementarán los llamados a una solución regional a la crisis de seguridad en Colombia.

La ambigua conexión de Venezuela con la guerrilla colombiana trae consigo una relación confusa y tensa entre ambos países.

Existe la creencia generalizada de que el Perú del ex presidente Fujimori estaba levantando tensiones intencionales y elevando su apuesta militar con Colombia por razones políticas domésticas. Las acciones de ambos vecinos tienden a apoyar el argumento de Holsti, según el cual "los países vecinos se involucran [en conflictos internos] con una regularidad que raya en la inevitabilidad", en gran parte porque tienen intereses en los resultados y toman partido en los conflictos internos (Holsti, 1996: 126). Es decir, la dimensión regional de los conflictos internos puede ser doble. La seguridad regional no sólo es amenazada por el problema de seguridad en Colombia, sino que, dependiendo de la forma como respondan los vecinos, puede llegar a exacerbar la inestabilidad de Colombia y empeorar el conflicto.

El incremento en la intervención de Estados Unidos en Colombia, evidenciado recientemente en un paquete antidrogas con un fuerte componente militar de US\$ 1.300 millones, es otra manera como se internacionaliza la inseguridad doméstica de Colombia. Estados Unidos está interesado en detener el flujo de lo que define como una amenaza a su propia seguridad nacional, y también está cada vez más preocupado porque la estabilidad regional peligre por la difícil situación de Colombia. El debilitamiento continuo de su más antiguo aliado democrático en la región, junto con la inestabilidad política en Perú, Venezuela y más recientemente Ecuador, ha llevado a un interés renovado de resolver el conflicto interno colombiano y fortalecer su democracia. Mientras se espera que la lucha contra las drogas y el suministro de ayuda militar a las fuerzas armadas colombianas sea un paso positivo en términos de fortalecer la capacidad del gobierno central y la

función de seguridad, la estrategia militar estadounidense en Colombia puede en realidad servir para agravar la crisis de seguridad.

Aún así, las predicciones apocalípticas en relación con el crecimiento del conflicto interno colombiano pueden ser prematuras. Hurrell, por ejemplo, expresa escepticismo frente a la opinión convencional en el sentido de que los conflictos internos usualmente terminan involucrando a países vecinos y convirtiéndose en crisis de seguridad regional (Hurrell, 1998:544)³¹. Señalando específicamente el caso sudamericano como evidencia, este autor observa que durante la segunda mitad del siglo xx "han coexistido altos niveles de violencia doméstica y conflicto social con un nivel relativamente bajo de guerra interestatal", aún durante períodos de extrema inestabilidad tales como el de *la violencia* en Colombia³². Aunque difícilmente es una "zona de paz" en el sentido europeo contemporáneo, Sudamérica sí presenta ciertas características de al menos una "zona de no guerra" o de "paz negativa"³³. Los conflictos internos son ampliamente autocontenidos, las relaciones interestatales son más pacíficas que conflictivas y hay una fuerte norma de resolución no violenta de conflictos. Esta anomalía, la de un área con mucho desorden doméstico e inseguridad, pero que presenta pocos casos de conflic-

tos que hayan alcanzado dimensiones regionales, amerita mayor investigación antes que la internacionalización del conflicto armado colombiano se vuelva una profecía autocumplida.

Tanto los regímenes democráticos como los estados fuertes están altamente correlacionados con la paz y la estabilidad internacional³⁴. Sin embargo, éstas no han sido constantes entre los estados sudamericanos. Se ha ofrecido una multitud de explicaciones complementarias para dar cuenta de la estabilidad hemisférica, que van desde la perspectiva realista a la liberal y de lo interno a lo externo³⁵. Si bien el bajo nivel de internacionalización de conflictos internos violentos en la región probablemente está sobredeterminado, para mantener el enfoque en la dimensión externa de los estados débiles y los problemas de seguridad, en este artículo se explora el papel que las nuevas estructuras de seguridad colectiva pueden tener en la atenuación de la inestabilidad de Colombia³⁶.

El enfoque del complejo de seguridad o de la comunidad de seguridad del orden internacional, el cual en esencia se refiere a un conjunto de estados que, en virtud de tener un conjunto de propósitos compartidos resuelve sus diferencias sin acudir a la guerra, explica cómo los estados pueden vencer el dilema de seguridad y coexistir

31 La visión de que los conflictos domésticos usualmente se internacionalizan se encuentra en Brown (1996a).

32 Hurrell (1998: 544). Holsti, (1996) y Kacowicz (1998) llegan a conclusiones similares, particularmente en lo relacionado con el Cono Sur.

33 Este argumento es expuesto por Holsti (1996: 157-161) y Hurrell (1996). Para más desarrollos sobre "paz negativa", ver Kacowicz (1998).

34 Ver, por ejemplo, Kacowicz (1998); Holsti (1996) y Russett (1996).

35 Ver específicamente Holsti (1996: 161-175); Kacowicz (1998: 89-116) y Mares y Bernstein (1998: 55-66).

36 Para una discusión completa sobre los beneficios y limitaciones de la función de seguridad colectiva, ver Lindley (1996).

pacíficamente³⁷. Aunque son más relevantes para el Cono Sur, algunas de estas ideas referidas a la poca probabilidad de una guerra interestatal pueden explicar la contención del conflicto colombiano. La integración regional, la identificación del interés mutuo y el creciente papel de las organizaciones regionales e internacionales son factores que posiblemente explican el desarrollo de una cooperación muy rudimentaria o emergente en el norte de Sudamérica³⁸.

Paralelamente a los altos niveles de inestabilidad política, social y económica en todos los países de esta subregión, se han presentado, sin embargo, tendencias internacionales positivas: mediación exitosa de la ONU y la OEA en conflictos internos en Centroamérica, la revitalización de la OEA que le ha permitido cumplir un papel diplomático y supervisor más activo en los problemas regionales, la expansión de la integración económica y la cooperación política, y un interés creciente de la ONU en la región (Hurrell, 1998: 257-260).

Todavía está por verse si estos desarrollos representan los primeros pasos tentativos hacia una comunidad de seguridad incipiente con suficiente institucionalización para prevenir el agravamiento de la crisis de seguridad colombiana. Unas instituciones regionales inestables pueden no hacer juego con vecinos oportunistas, el poder de EU, las organizaciones criminales, los niveles extraordinariamente altos de violencia y, tal vez, lo más importante, la debilidad de Colombia.

CONCLUSIÓN

Este artículo ha tenido la intención de explorar dos asuntos centrales para la crisis interna colombiana: la relativa fortaleza-debilidad del Estado y las dimensiones internacionales de la inseguridad. He propuesto que el deterioro progresivo del Estado colombiano es la causa permisiva de su problema de seguridad, ya que facilita las condiciones internas en el campo político, de seguridad, social y económico necesarias para el fortalecimiento progresivo de otros actores y procesos cruciales para la dinámica de inseguridad. También he sugerido dos maneras en las que el ámbito internacional ha desempeñado un papel en el problema colombiano, como *input* y como *output*.

Con respecto a la debilidad estatal se sugieren varios asuntos. En primer lugar, mi argumento de que el Estado colombiano se ha debilitado en la última década es más intuitivo que científico. Aunque éste puede ser un buen punto de partida para cualquier investigación, la fortaleza relativa del Estado necesitaría ser medida sistemáticamente usando indicadores políticos y económicos en puntos distintos en el tiempo para que esto se pueda demostrar de forma contundente. Atribuir poder causal a la debilidad estatal es otro aspecto de esta cuestión. Si bien puede parecer más bien obvio que la incapacidad del estado colombiano es la causa esencial de la crisis, un proceso de estudio a profundidad de las condiciones cambiantes de las instituciones gubernamentales, las fuerzas armadas,

37 El trabajo más antiguo sobre este concepto es Deutsch (1957). Para el trabajo y aplicación contemporánea de esta teoría, ver Adler y Barnett (1998b).

38 Adler y Barnett identifican tres etapas de desarrollo de una comunidad de seguridad: naciente, ascendente y madura. Ver (1998a: 48-58).

el conflicto interno, el aumento del paramilitarismo, la industria de la droga y la sociedad civil puede ser necesario para sustentar este argumento. El riesgo de razonamiento circular también está muy presente en este tipo de análisis relativo, en donde la fortaleza de ciertos actores o proceso se mide en comparación con la de otros. Es decir, concluir que el Estado es más débil porque la guerrilla es relativamente más fuerte impide que el Estado débil se pueda usar para explicar el resultado de la fortaleza insurgente. Se necesitan, pues, especificaciones muy precisas de la variable dependiente e independiente para evitar dicha tautología.

Dos áreas relacionadas con la dimensión internacional de la crisis de seguridad colombiana garantizan un trabajo investigativo para el futuro. La primera tiene que ver con las causas internacionales del debilitamiento del Estado colombiano. Ya existe una cantidad considerable de evidencia empírica relacionada con la apertura económica y la consecuente contracción del Estado, al igual que de los efectos fatales que la política antidrogas militarizada de EU tiene sobre el Estado colombiano. Más información sobre cómo los aspectos no materiales del orden global de la postguerra fría, tales como el cambio en las relaciones de autoridad y las nuevas estructuras normativas, han afectado la fortaleza del Estado colombiano, ayudaría a brindar una explicación más completa para el declive de la capacidad y autoridad del Estado en Colombia al igual que en otros países que también experimentan crisis estatales.

Por supuesto, se estudia el conflicto y la seguridad no sólo para explicar de una

mejor manera los fenómenos políticos violentos, sino también para buscar soluciones políticas relevantes. Si el Estado débil es en realidad la causa primaria de la inseguridad, resolver una crisis de seguridad parecería ser una cuestión altamente doméstica. Las anarquías domésticas escapan el dilema de seguridad fundamental a través del Leviatán, una fórmula política que es a la vez obvia y extraordinariamente compleja en el caso colombiano. Dado que ésta no es una opción disponible en el nivel internacional, el incremento en la inseguridad interestatal como el que se observa en este momento en la región Andina es aún más problemático. Sin embargo, aún el extremo realismo de Hobbes reconocía ciertas reglas esenciales de coexistencia, o "artículos de paz" entre estados bajo condiciones de inseguridad extrema (Bull, 1981: 728).

Para concluir, mi interés en las consecuencias internacionales del problema de seguridad de Colombia no se relaciona con predecir su profundización, sino más bien con explorar cómo el marco de la comunidad de seguridad identifica elementos necesarios para contener la crisis y moderar la lógica de la anarquía: respeto por normas básicas compartidas, organizaciones internacionales y convenciones legales.

Lo anterior requeriría determinar 1) el grado en el cual existe un complejo de seguridad; 2) el papel que estas estructuras y normas regionales han desempeñado hasta el momento con respecto al problema colombiano y 3) proponer qué elementos necesitan fortalecimiento para que puedan resistir la presión hacia fuera, generada por la inseguridad y el Estado débil de Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

- Adler, Emanuel y Michael Barnett. "A Framework for the Study of Security Communities", en Emanuel Adler and Michael Barnett (eds.), *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998a.
- y Michael Barnett and Michael Barnett (eds.), *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press 1998b.
- Ayoob, Mohammed. "The Security Predicament of the Third World State: Reflections on State-Making in Comparative Perspective", en Mohammed Ayyob, *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1992.
- . *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict and the International System*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995.
- . "State Making, State Breaking, and State Failure", en *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, Chester Crocker y Fen Osler Hampson (eds.), Washington, DC: US Institute of Peace Press, 1996.
- Bejarano, Ana María y Renata Bonnett. "El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional", *Controversia*, No. 169, Cinep, 1996, pp. 9-33.
- Bull, Hedley. "Hobbes and the International Anarchy", *Social Research*, 48,4,1981, pp. 717-738.
- Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1991.
- . Ole Waever y Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998.
- Brown, Michael (ed). "Introduction", en Michael Brown (ed.), *The International Dimensions of Internal Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996a.
- . *The International Dimensions of Internal Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996b.
- Chernick, Marc. "Peacemaking and Violence in Latin America", en Michael Brown (ed.), *The International Dimensions of Internal Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Cliffe, Lionel and Robin Luckham. "Complex Political Emergencies and The State: Failure and The Fate of The State". *Third World Quarterly*, 20,1,1999, pp. 27-50.
- Conteh-Morgan, Earl. "The Globalization of Security: New Scenarios in Violent Conflicts and Peacekeeping". Paper presented at the 2000 International Studies Association Annual Convention, Los Angeles, CA, 2000.
- Deutsch, Karl. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- Gourevitch, Peter. "The Second-Image Reversed". *International Organization*, 32,1978, pp. 881-912.
- Gros, Jean-Germain. "Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti". *Third World Quarterly*, 17, 3,1996, pp. 455-471.
- Gurr, Ted Robert. "Minorities, Nationalists, and Ethnopolitical Conflict", en Chester Crocker and Fen Osler Hampson (eds.), *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, Washington, DC: US Institute of Peace Press, 1996.
- Helman, Gerald and Steven Ratner. "Saving Failed States". *Foreign Policy*, 89, 1993, pp. 3-20.
- Herbst, Jeffrey. "Responding to State Failure in Africa", *International Security*, 21,3,1997, pp. 120-144.
- Holsti, K.J. "International Theory and War in the Third World", en Brian Job (ed.), *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States* Boulder, CO: Lynne Rienner, 1992.
- . *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- . "International Relations Theory and Domestic War in the Third World: The Limits of Relevance", en Stephanie Neuman (ed.), *International Relations Theory and the Third World*. Nueva York: St. Martin's Press, 1998.

- Huntington, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press, 1968.
- Hurrell, Andrew. "Security in Latin America". *International Affairs*, 74, 3, 1998, pp. 529-546.
- Jackson, Robert. "Quasi-States, Dual Regimes and Neoclassical Theory: International Jurisprudence and the Third World". *International Organization*, 41, 4, 1987.
- . *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Job Brian (ed). "The Insecurity Dilemma: National, Regime and State Security in the Third World". En Brian Job (ed.), *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1992a
- *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1992b.
- Kacowicz, Arie. *Zones of Peace in the Third World; South America and West Africa in Comparative Perspective*. Albany: State University of New York Press, 1998.
- Katzenstein, Peter. "Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy", en Peter Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: University of Wisconsin Press, 1978.
- El Tiempo. "Miedo al contagio narcoguerrillero y a desplazados". *El Tiempo*, 23 de agosto, 2000.
- Klare, Michael and Yogesh Chandrani. *World Security: Challenges for a New Century*. Nueva York: St. Martin's Press, 1997.
- Krasner, Stephen. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- Lindley, Dan. "Collective Security Organizations and Internal Conflict", en Michael Brown (ed.), *The International Dimensions of Internal Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Londoño, et. al. "Collapsed States and Regional Security: Implications and Considerations". Unpublished paper-details, 2000.
- Matthews, Jessica. "Redefining Security". *Foreign Affairs*, 68, 1989.
- Migdal, Joel. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Maira, Luis. "América Latina en el Sistema Internacional de los años noventa", en Francisco Leal y Juan Tokatlian (eds.), *Orden mundial y Seguridad: nuevos desafíos para Colombia y América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo, 1994.
- Mares, David and Steven Bernstein. "El uso de la fuerza en las relaciones internacionales de América Latina", en Jorge Domínguez. *Seguridad Internacional, Paz y Democracia en El Cono Sur*. Santiago: Flacso-Chile/Inter-American Dialogue, 1998.
- Mazrui, Ali. "Blood of Experience: The Failed State and Political Collapse in África". *World Policy Journal*, 9, 1, 1995, pp. 28-34.
- Orjuela, Luis Javier. "El Estado colombiano en los noventa: entre la legitimidad y la eficiencia", *Revista de Estudios Sociales*, 1, 1998, pp. 56-60.
- Oquist, Paul. *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos, 1978.
- Pardo, Rafael. "Colombia's Two-Front War". *Foreign Affairs*, 79, 4, 2000, pp. 64-73.
- Pecaut, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*. Bogotá: Siglo XXI/Cerec, 1987.
- Rangel, Alfredo. "Parasites and Predators: Guerrillas and the Insurrección Economy of Colombia". *Journal of International Affairs*, 53, 2, 2000, pp. 577-607.
- Reno, William. *Warlord Politics and African States*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999.
- Risse, Thomas, Stephen Ropp and Kathryn Sikkink, (eds.). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Rosenau, James. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

- . "The Dynamism of a Turbulent World", en Michael Klare and Yogesh Chandrani (eds.), *World Security: Challenges for a New Century*. New York: St. Martin's Press, 1998.
- Russett, Bruce. "Why Democratic Peace?", en Michael Brown, Sean Lynn-Jones and S. Miller (eds.), *Debating the Democratic Peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Sánchez, Gonzalo, et al. *Colombia: violencia y democracia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Colciencias, 1988.
- Shifter, Michael. "Colombia on the Brink", *Foreign Affairs*, 78, 4, 1999, pp. 14-20.
- Thomas, Caroline. "Southern Instability, Security and Western Concepts: On an Unhappy Marriage and the Need for a Divorce", en Caroline Thomas and Paikiasothy Saravanamuttu (eds.), *The State and Instability in the South*, Nueva York: St. Martin's Press, 1989.
- Tokatlian, Juan. "Seguridad y drogas: una cruzada militar prohibicionista", en Francisco Leal y Juan Tokatlian. *Orden mundial y seguridad: nuevos desafíos para Colombia y América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo, 1994.
- Walter, Barbara and Jack Snyder (eds.). *Civil Wars, Insecurity, and Intervention*. New York: Columbia University Press, 1999.
- Waltz, Kenneth. *Man, the State and War*. Nueva York: Columbia University Press, 1959.
- Zartman, William (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995.