

# Pensando la fragilidad estatal en Colombia

## Participantes:

Fernán González\*

Angelika Rettberg\*\*

### ¿CÓMO CONCEPTUALIZARÍA USTED EL TÉRMINO “ESTADO FALLIDO”?

**Fernán González:** Un Estado fallido sería el que definitivamente no ha logrado consolidarse plenamente como autoridad legítimamente constituida para dirimir los conflictos de la población de los territorios más significativos de un país: regular y apoyar la vida económica del conjunto de los pobladores y ofrecer los servicios públicos que la población demanda. En cambio, un Estado colapsado sería un Estado que alguna vez ejerció esa soberanía y dominio del país pero los perdió por causas internas o externas. En ambos casos, la autoridad estatal puede ser compartida o desafiada por otros grupos de poder.

**Angelika Rettberg:** Estados fallidos son Estados que presentan un desarrollo incompleto y deficiente de las instituciones básicas que conforman el Estado weberiano. No tienen el monopolio de la fuerza y no pueden proveer servicios básicos a sus ciudadanos, desde la educación y la salud hasta la protección de contratos y la formalización de la tenencia de bienes y propiedades. Presentan alguna forma de inestabilidad política, que muchas veces toma rumbos violentos. Al mismo tiempo, “fallido” es un rótulo severo que sirve, si acaso, para describir una serie de incapacidades y deficiencias, pero que no refleja la situación de la mayoría de

los Estados subdesarrollados y políticamente inestables del mundo. En ese sentido, me parece más útil pensar en la estatalidad como una propiedad que se desarrolla de forma dinámica por etapas y en múltiples niveles: un país puede estar avanzando más en unos aspectos que en otros. Si bien el objetivo para todos puede ser claro, la secuencia y los tiempos en los que lo logran pueden variar. En resumen, “fallido” es un término políticamente atractivo por lo sencillo, pero insatisfactorio desde el punto de vista de la complejidad de los procesos nacionales, subnacionales e internacionales que intervienen en el proceso de creación y consolidación de los Estados.

### ¿CÓMO CREE QUE SE DEBERÍAN ENFRENTAR INTERNACIONALMENTE LAS FALLAS ESTATALES? ¿CÓMO EVALÚA USTED LAS INTERVENCIONES HUMANITARIAS?

**Fernán González:** El problema de las intervenciones humanitarias internacionales es que parten de un modelo de Estado-nación plenamente consolidado, al que pocas naciones concretas pueden realmente ajustarse, que prescinden de considerar los procesos históricos por los cuales pasaron los Estados consolidados realmente existentes antes de llegar a ser Estados exitosos, y los condicionamientos previos que suponen esos procesos.

\* Político de la Universidad de los Andes, historiador de la Universidad de California en Berkeley, Investigador del CINEP durante 39 años. Actualmente director de ODECOFI, Observatorio colombiano para el desarrollo integral, la convivencia ciudadana y el fortalecimiento institucional de regiones afectadas por el conflicto armado, seleccionado como centro de excelencia en Ciencias sociales por COLCIENCIAS. Investigador en historia política de Colombia y América, relaciones Iglesia y Estado en Colombia, violencia política reciente en Colombia. Su obra más reciente: *Partidos, guerras e Iglesia en la construcción del Estado Nación en Colombia (1830-1900)*. Medellín: La Carreta histórica, 2006. Artículos de revista: La Guerra de los Supremos (1839-1841) y el origen del bipartidismo. *Boletín de Historia y Antigüedades* XCVII, No. 848, 2010; Espacio, conflicto y poder: las dimensiones territoriales de la violencia y la construcción del Estado. *Sociedad y economía* 17, 2009: 185-214. Correo electrónico: fernan@cinep.org.co.

\*\* Ph.D. de Boston University. En la actualidad es profesora asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia) y directora de su Programa de Investigación sobre Construcción de Paz (ConPaz). Desde enero de 2009, dirige el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Sus investigaciones se han enfocado en el sector privado como actor político y, específicamente, en el comportamiento empresarial en contextos de conflicto armado y construcción de paz. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: Global Markets, Local Conflict: Violence in the Colombian Coffee Region after the ICA Breakdown. *Latin American Perspectives* 37, No. 2: 111-132, 2010; Colombia 2009: Progreso e incertidumbre. *Revista de Ciencia Política* 30, No. 2: 249-273, 2010; De las violencias y el conflicto armado a la construcción de paz: El Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes amplía su agenda de investigación. En *El conflicto armado, la seguridad y la construcción de paz en Colombia: Cuatro décadas de Ciencia Política en la Universidad de los Andes*, comp. Angelika Rettberg. Bogotá: Universidad de los Andes, 2010. Correo electrónico: rettberg@uniandes.edu.co.

Igualmente, dejan de tener en cuenta las particularidades sociales y culturales de las naciones sobre las cuales se sobreponen unas categorías y concepciones políticas que resultan de otras sociedades y culturas. La transposición de formas políticas y culturales basadas en la asociación política de individuos sobre formas tribales y relaciones de parentesco ejemplifica esa tendencia.

**Angelika Rettberg:** Existe un consenso en cuanto a la responsabilidad por parte de la comunidad internacional respecto a la necesidad de intervenir en Estados que presentan fallas, especialmente cuando esas fallas se expresan en formas violentas (homicidios y otros modos de criminalidad). La manera de hacerlo va desde el envío de tropas (los otrora famosos y cada vez menos frecuentes cascos azules de la ONU, por ejemplo) y la atención humanitaria (recibiendo refugiados y otras víctimas directas de los conflictos armados, y que se distingue porque está pensada para el corto plazo y porque es puntual en el tipo de atención que ofrece) hasta la asesoría a los gobiernos en tareas de construcción de paz (que abarca desde la reconstrucción de infraestructura hasta la desmovilización y el desarme de combatientes, la búsqueda de reparación a las víctimas y la reactivación económica tras un conflicto armado). Los actores que se dividen estas diferentes tareas dentro de la comunidad internacional incluyen organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus programas subsidiarios, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la Comisión de Construcción de Paz de las Naciones Unidas (llamada en inglés *Peacebuilding Commission*), grupos de países como la Unión Europea, países individuales, organizaciones no gubernamentales como Médicos sin Fronteras, Oxfam y Human Rights Watch, entre otros. Dada la diversidad de actores involucrados, las motivaciones, los alcances y el impacto esperado de las estrategias empleadas son variables, así como los presupuestos con los que cuentan. No en vano, conocedores de la actividad internacional frente a los Estados fallidos deploran la falta de coordinación, la duplicación de esfuerzos, la ausencia de aprendizaje y de transferencia de conocimientos acumulados y los límites de la financiación.

Hasta antes de Ruanda 1994 (donde ante los ojos del mundo la comunidad internacional se retiró del país dadas las señales de radicalización de las partes y donde en menos de tres meses murieron salvajemente más de 800.000 personas) el principio de soberanía regía las posibilidades de intervención internacional en países en situaciones de crisis. Tras la gran vergüenza representada por Ruanda 1994, la comunidad internacional

ha empezado a cuestionar la soberanía como fin último, llegando a argumentar que en algunos casos –cuando el Estado nacional es incapaz de proteger a sus ciudadanos y/o se convierte en victimario activo en un determinado conflicto– la “responsabilidad de proteger” debe prevalecer sobre el respeto a la soberanía. Esto sugiere que hoy en día enfrentar internacionalmente las fallas estatales puede implicar una violación a la soberanía de los países, como de hecho lo ha argumentado Sudán, país que –ante los repetidos intentos de la ONU de intervenir en el desplazamiento forzado interno hacia la región de Darfur y atender la crisis humanitaria– ha acusado a las fuerzas internacionales de representar el brazo largo de Estados Unidos, que intenta, a través de una intervención disfrazada de motivos humanitarios, desestabilizar el régimen islamista de Jartum y enfrentar regionalmente la expansión del grupo Al Qaeda.

Las intervenciones humanitarias, que son sólo una forma –la más puntual, que busca incidir en el corto plazo y que no tiene pretensiones ni la capacidad de abordar las causas de las fallas estatales y prevenir su profundización– por medio de la cual la comunidad internacional puede intervenir en Estados con fallas, son necesarias pero no son definitivas en la superación de los problemas. En general, el récord mundial de las intervenciones humanitarias es decepcionante –tanto para quienes las financian y promueven como para quienes son su objeto– porque, si bien representan paliativos momentáneos (una carpa, atención médica de urgencia, comida para unos días), no constituyen la base desde la cual se lanza una estrategia de más largo plazo para abordar las causas de la situación que llevó a que fueran necesarias.

### **¿CREE USTED QUE COLOMBIA CONSTITUYE UN ESTADO FALLIDO? ¿DÉBIL EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO?**

**Fernán González:** No, si se tienen en cuenta los procesos graduales de poblamiento de las regiones y de la articulación de esas regiones y sus pobladores al conjunto de la vida nacional, que explican por qué las instituciones del Estado no ejercen el mismo grado de control ni de presencia a todo lo largo del territorio nacional. El concepto de debilidad o precariedad del Estado frente a la sociedad oculta diferencias notables entre los países latinoamericanos: el hecho de que en Colombia hayan estado prácticamente ausentes los gobiernos militares que buscaron frenar el avance de los movimientos populistas y que la población tienda a oponerse sistemáticamente a la intervención del Estado en la vida económica

y social reflejaría una posición diferente de los países que esperan los subsidios y protección por parte de las instituciones estatales.

**Angelika Rettberg:** En algunos aspectos —como la provisión de servicios básicos y la protección de sus ciudadanos— el Estado colombiano presenta fallas severas. Sin embargo, declararlo “fallido” hace caso omiso de una serie de avances —en materia de salud y educación, y en cuanto a la generación de ingresos— que de hecho se han logrado a través de las décadas, y, también, le impone una suerte de condena definitiva que no da cuenta de las posibilidades de cambio, como si la historia se quedara quieta. Recurrentemente, Colombia aparece clasificado en el “Índice de Estados fallidos”; sin embargo, siguiendo a otros muchos (como Fernán González, del CINEP), me parece más útil conceptualizarlo como un Estado en construcción. Esa construcción nos obliga a considerar formas de estatalidad y de consolidación estatal que pueden requerir una reformulación de los indicadores utilizados por índices como el mencionado.

En el contexto latinoamericano, Colombia es menos fuerte que unos (como Brasil y Chile) pero menos débil que otros (como Ecuador). Notablemente, y ésa es una de las paradojas del caso colombiano, muchos de los avances en capacidad en el caso de Colombia se han logrado en condiciones de conflicto armado, lo que desdice del efecto netamente devastador que han experimentado otros países en situaciones similares.

**¿CREE QUE HEMOS IDO SALIENDO DE LA “ZONA DE PELIGRO” DE LA FALLA ESTATAL, O POR EL CONTRARIO NOS ACERCAMOS A UN PUNTO CRÍTICO? ¿POR QUÉ?**

**Fernán González:** Según las clasificaciones de la revista *Foreign Policy*, nos vamos alejando paulatinamente de la zona de peligro y mejorando nuestra posición en el *ranking* mundial, o sea que tendemos más bien a alejarnos del punto crítico. Pero esto depende de lo que se espere del Estado: es obvio que las fuerzas estatales de seguridad han recuperado el control de buena parte del territorio, antes bajo el influjo o el control de grupos armados ilegales, que han reducido el número de secuestros y masacres y relegado a los grupos guerrilleros a territorios marginados o a las fronteras de países vecinos. Pero no es tan claro que el Estado colombiano se haya consolidado como detentador legítimo del arbitraje de las tensiones de la sociedad y como factor de equilibrio

entre las desigualdades sociales y económicas, de manera que haga innecesaria la mediación clientelista de poderes locales y regionales para acceder a la burocracia y a los servicios públicos.

**Angelika Rettberg:** Sí creo que se han logrado avances importantes en la presencia institucional del Estado colombiano, que abarcan aspectos militares y de seguridad —la presencia de batallones y Fuerza Pública—, pero también aspectos vistos como más afines a la superación definitiva de las fallas estatales, como la educación, la salud y el logro de una economía considerada atractiva y próspera por muchos inversionistas nacionales e internacionales. Al mismo tiempo, creo que no hemos llegado al punto crítico —algo así como el punto de no retorno— después del cual podríamos declarar al país encaminado definitivamente hacia el logro de un Estado plenamente capaz y legítimo. La buena salud de la que goza el negocio de las drogas ilícitas en Colombia, así como la forma en la que los actores armados ilegales han logrado permear la economía legal (es el caso del sistema de salud, por parte de los grupos de autodefensas, o el caso de las regalías del petróleo, en lo que concierne a los grupos guerrilleros), sugieren que aun si terminara el enfrentamiento armado en Colombia, décadas de conflicto armado han dejado mella en todas las instituciones —formales e informales, oficiales y privadas— colombianas y dejarán como herencia una estructura de incentivos y prácticas que puede ser más difícil de superar que la voluntad de guerra de los actores actualmente enfrentados.

**¿QUÉ SOLUCIONES VE A NUESTROS PROBLEMAS ENDÉMICOS DE INEQUIDAD Y CIERRES DEMOCRÁTICOS? ¿EN REALIDAD SON TAN ENDÉMICOS?**

**Fernán González:** El problema de la inequidad social y económica sí es endémico, pero no el de cierre democrático: los fenómenos violentos de las décadas recientes han hecho olvidar que Colombia se distingue por una gran estabilidad institucional y una larga tradición de vida electoral que contrastan con la tradición caudillesca y los continuos golpes militares de Estado de otros países de América Latina, y con un grado aceptable de participación ciudadana. Obviamente, esta vida política no está totalmente exenta de problemas de corrupción, clientelismo y manipulación, pero se puede afirmar que no existe un dominio permanente de jefes políticos y caudillos sino un nivel aceptable de renovación de la dirigencia política.

**Angelika Rettberg:** La pregunta puede responderse desde diferentes perspectivas. Aquí elijo la perspectiva de qué podrían hacer los gobiernos (nacional, departamental y local), y me atrevo a hacer una lista de mercado, sin pronunciarme sobre prioridades (considero que se deben adelantar paralelamente) ni plazos ni cómo unos inciden en otros y los potencian:

- En la medida en que genera enormes costos humanos, sociales y económicos, buscar el fin del conflicto armado colombiano.
- En la medida en que Colombia es aún uno de los países más desiguales del mundo, promover la inversión social sostenible en temas como la educación y la salud, a fin de calificar la fuerza laboral y generar las condiciones para hacer de la colombiana una economía próspera y, también, más igualitaria en cuanto a las oportunidades que brinda.
- Reformar la estructura fiscal, para que quienes tengan más paguen más, sin que esto le reste competitividad al país en términos de atraer inversionistas.
- Revisar el sistema de tenencia de tierra, para empoderar la población rural, promover procesos productivos en el agro colombiano y frenar el crecimiento urbano marginalizado.
- Fortalecer todas las instituciones –con financiación y ampliando su cobertura– que conforman la amplia red de tareas estatales, desde aquellas que ofrecen seguridad hasta aquellas relacionadas con tareas como la regulación de los negocios y los contratos, la salud y la educación.

### ¿QUÉ SOLUCIONES PODRÍA APORTAR LA COMUNIDAD INTERNACIONAL A NUESTROS PROBLEMAS? ¿LATINOAMÉRICA?

**Fernán González:** La comunidad internacional está ya aportando un alto estándar de Derechos Humanos y un modelo de vida política, con respecto a los cuales se puede mirar el caso colombiano como Estado fallido si no se tienen en cuenta los procesos a través de los cuales algunos de los países de la comunidad internacional alcanzaron esos niveles. La supervisión y cooperación de la comunidad internacional ha sido clave en el tema de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. En ese sentido, pueden tomarse como una meta ideal hacia la cual tender, pero teniendo en

cuenta las limitaciones y condicionamientos previos de nuestras realidades particulares. En cuanto a Latinoamérica, Colombia debería acercarse más a la comprensión de la problemática y características particulares de los países vecinos antes de exigir apoyo incondicional de ellos en materia de la lucha contra el narcotráfico y la insurgencia: no puede continuar siendo una isla en el continente; de otra manera, no podrá exigir que los otros países comprendan y ayuden a la superación de sus problemas. Es obvio que tendría que haber mayor integración económica con Venezuela y Ecuador, pero ella será imposible si persiste el ánimo camorrero de los tres gobiernos.

**Angelika Rettberg:** La comunidad internacional puede contribuir con esquemas de financiación compartida. Es clave que no debe asumir ella sola los retos, porque eso puede llevar a que los colombianos deleguemos en terceros la responsabilidad central que nos cabe en la construcción de capacidad y la legitimidad de nuestro Estado (como ocurrió con Guatemala tras la firma de los acuerdos de paz, en 1996). Dado que se compone de redes (de personas, organizaciones, países y conocimiento), la comunidad internacional tiene un rol central en el acompañamiento y la asesoría (aprendizaje de otras partes) del gobierno nacional y de todos los actores –públicos y privados– involucrados en la superación de las fallas estatales. Esta asesoría y este acompañamiento tienen una dimensión económica en la apertura de mercados para productos colombianos, fortaleciendo así –vía mayores ingresos e intercambio– el Estado colombiano. Todos los puntos anteriores enfrentan, sin embargo, una severa encrucijada: los países que requieren apoyo y atención son muchos más que los que están dispuestos a ofrecerla, y existe una competencia de facto –por recursos y por visibilidad política– entre Estados con fallas. Así como se abren, las ventanas de oportunidades también se cierran, y no necesariamente la atención recibida por la comunidad internacional se compadece con la magnitud de la necesidad objetiva de los países.

Muchos de los países con los que Colombia compite por recursos para superar sus fallas se encuentran en Latinoamérica. Por lo tanto, el vecindario puede servir de tercero neutral para facilitar y acompañar procesos políticos y seguir como socio comercial. Sin embargo, no provendrán de acá los aportes materiales que buena parte de la construcción estatal colombiana requiere, mucho menos en las condiciones actuales de distanciamiento entre Colombia y sus vecinos de la región andina. ❧