

# Exclusividad, Autoridad y Estado

**Ann Mason\***

*Directora del Departamento  
de Ciencia Política de la  
Universidad de los Andes*

*\* Agradezco a William Bain, Lothar Brock, Christopher Clapham, Hanes-Henrik Holm, Gary Hoskin, Francisco Leal, Carlo Nasi, Luis Javier Orjuela, Angelika Rettberg, Georg Sorensen, Hans-Joachim Spanger, Michael Stohl, y Rachel Stohl por sus comentarios y críticas realizadas a los borradores anteriores. De igual manera, agradezco a Catalina Arreaza, Franz Hensel y Joshua Mitrotti por su asistencia en la elaboración del artículo.*

## INTRODUCCIÓN

LA EXCLUSIÓN RESIDE EN EL CORAZÓN del modelo westfaliano. A pesar del movimiento hacia un mundo más participativo, interdependiente, y postterritorial, el sistema internacional moderno, compuesto por estados soberanos, está fundado sobre una norma fundamentalmente excluyente: los estados soberanos son mutuamente exclusivos en cuanto a sus espacios físicos y su autoridad política. La institucionalización de la autoridad política en jurisdicciones territoriales sirve como principio organizador del sistema internacional, sosteniendo su descentralización y demarcando lo doméstico de lo internacional. Además, el principio de la exclusividad es el ingrediente esencial de la soberanía estatal. Los más de 190 estados soberanos, actualmente existen en virtud del reconocimiento mutuo de su derecho de existir y de representar a su población, y de que no hay una autoridad superior a la del Estado dentro de su dominio territorial. De hecho, se puede equiparar la soberanía westfaliana con estas esferas separadas de autoridad.

¿Qué pasa con el Estado, entonces, cuando se experimenta algún cambio en la normatividad de este arreglo institucional? Aunque los intentos históricos de pasar por encima del principio de la exclusividad y la soberanía –como el sueño napoleónico de la hegemonía francesa en Europa, o la esfera japonesa de la prosperidad en Asia– fracasaron, hoy existen procesos globales menos flagrantes que están afectando el grado en el cual los estados pueden mantener su autonomía, su control, y hasta su autoridad exclusiva.

A excepción de algunos teóricos realistas orto-

Este artículo fue financiado parcialmente por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes. Los primeros resultados del documento fueron presentados en "The Failed States Conference" realizada en Florencia, Italia, en abril de 2001, y en "The International Studies Association Annual Conference", realizada en Nueva Orleans, EE.UU, en marzo de 2002. Traducido por Carolina Maldonado Carreño.

doxos<sup>1</sup>, son pocos los que discuten que el orden mundial está experimentando un proceso considerable de cambio, con profundas implicaciones para el Estado soberano<sup>2</sup>. Un grupo de observadores de la política internacional coinciden en que las nuevas fuerzas globales han redundado en constreñimientos significativos sobre las capacidades de los estados. Es decir, la reconfiguración actual del Estado se entiende en términos de la restricción de la capacidad y autonomía para cumplir con las funciones estatales, lo cual implica cierta erosión de la soberanía<sup>3</sup>. El liberalismo económico, la legislación global y las nuevas tecnologías pueden sustraer poder a las instituciones del Estado, así como restringir la capacidad reguladora y administrativa de éste<sup>4</sup>. Los nuevos marcos de seguridad global internacionalizan los problemas internos sobre este asunto y pasan parte de la responsabilidad de la provisión de la misma a los actores globales, cuyo alcance es cada vez mayor. Las estructuras económicas, culturales y sociales de carácter global penetran con facilidad las fronteras nacionales y socavan la habilidad del Estado para controlar sus espacios territoriales y políticos. Por otro lado, se sostiene que esta organización, a pesar de nunca haber honrado el ideal westfaliano, se ha probado a sí misma como altamente resistente. A través de la

historia moderna, el Estado ha sido objeto de asaltos similares en su territorio, competencia, instituciones y soberanía, y hasta el momento ninguna otra unidad política ha emergido para remplazarlo. Mientras que la idea del “Estado como víctima de la globalización” es muy popular, Jan Scholte señala que, en efecto, las organizaciones estatales han sido agentes activos de globalización a través de la historia<sup>5</sup>. Otros autores sugieren que en realidad la globalización puede hacer que el Estado y sus instituciones sean más robustas. El “Estado competitivo”, producido por los procesos de transnacionalización social y gobernabilidad global, puede significar una mayor regulación, y por tanto el fortalecimiento del Estado-nación<sup>6</sup>.

Si bien el impacto de la globalización sobre el Estado es materia de debate, se ha prestado poca atención a cómo los procesos relacionados con el nuevo orden global han chocado también con aspectos menos tangibles y más esquivos de la “estadidad”<sup>7</sup>, como son la autoridad y la legitimidad. La creciente “fragmentación”, el creciente poder del mercado, y la creación de nuevos intereses supraterritoriales no sólo tienen implicaciones en cuanto a la capacidad del Estado para gobernar, sino también en cuanto a su autoridad<sup>8</sup>. Las nuevas reglas e instituciones

- <sup>1</sup> Waltz, Kenneth. “The Emerging Structure of International Politics”. En: *International Security*. No. 18, Vol. 2. 1993, pp. 44-79. Mearsheimer, John. “The False Promise of International Institutions”. En: *International Security*. No. 19, Vol. 3, 1994, pp. 5-49; Krasner, Stephen. “Compromising Westphalia”. En: *International Security*. No. 20, Vol. 3, 1995, pp. 115-151; Krasner, Stephen. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- <sup>2</sup> Clark, Ian. *Globalization and International Relations Theory*. Oxford: Oxford University Press, 1999; Scholte, Jan Aart. *Globalization: A Critical Introduction*. New York: St. Martin’s Press, 2000; Rosenau, James y Czempiel, Ernst-Otto (editores). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992; Held, David. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- <sup>3</sup> La posición radical acerca de la idea de que la globalización ha eclipsado al Estado está muy bien expuesta por Susan Strange. Véase Strange, Susan. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996; y Ohmae, Kenichi. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: Free Press, 1995.
- <sup>4</sup> Cusimano, Maryann. “Beyond Sovereignty: The Rise of Transsovereign Problems”. En: Cusimano, Maryann (editora). *Beyond Sovereignty: Issues for a Global Agenda*. New York: St. Martin’s, 2000.
- <sup>5</sup> Véase Scholte, Jan Aart. Ob. cit. Para un resumen de las dos posiciones en el debate sobre el papel del Estado como un agente de globalización o como un actor pasivo que se adapta a las estructuras globalizantes, véase Clark, Ian. Ob. cit.
- <sup>6</sup> Mann, Michael. “Has Globalization Ended the Rise and Rise of Nation-state?”. En: *Review of International Political Economy*. No. 4, 1997, pp. 472-496.
- <sup>7</sup> “Estadidad” es adoptado del término en inglés “statehood”, que se refiere a la condición de ser de un Estado soberano legal. “Estadidad” parece ser la palabra que más se acerca a esta idea en español.
- <sup>8</sup> El desacertado término de Rosenau se refiere a la dinámica simultánea de integración y fragmentación que caracteriza los procesos globales actuales. Véase Rosenau, James. *Along the Domestic-Foreign Frontier*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 38-39.

relacionadas con el gobierno global han incidido en las estructuras domésticas de autoridad al erosionar la norma de exclusividad que tradicionalmente había demarcado las zonas soberanas entre estados y las estructuras globales. La globalización ha generado esferas de autoridad que trascienden el Estado, compitiendo potencialmente con la autoridad sobre la que descansan las reglas domésticas. Las cambiantes condiciones económicas y tecnológicas globales también pueden afectar las fuentes tradicionales de autoridad, al introducir nuevos criterios de desempeño relacionados con la legitimidad<sup>9</sup>. No obstante, los estudios de los efectos de la globalización sobre la soberanía rara vez toman en cuenta el problema de la autoridad<sup>10</sup>. Si la autoridad exclusiva es, en efecto, el elemento esencial del orden doméstico<sup>11</sup>, la exploración de esa dimensión de la estadidad es crítica para un entendimiento más completo de cómo la reestructuración política global reconfigura los estados y desafía la soberanía.

Esta tarea es particularmente crucial en los estados débiles y en vías de fracaso de la periferia global, los cuales son más vulnerables a las presiones externas. Con capacidades y estrategias limitadas para responder a los cambiantes procesos globales, las restricciones que la globalización pone sobre la soberanía, la autonomía y el desempeño pueden ser particularmente desestabilizantes. Los imperativos de la competitividad económica global, el extendido papel de las organizaciones multilaterales, los cambiantes parámetros de seguridad y las nuevas normas de derechos humanos se inmiscuyen cada vez más, no sólo en la autonomía y capacidad de los estados débiles, sino también en las que a menudo son ya precarias estructuras de autoridad<sup>12</sup>. En los estados desafiados por las crisis

sociopolíticas y por conflictos internos de carácter violento, la degradada autoridad del gobierno central puede exacerbar las crisis de seguridad, y a la vez reducir las opciones políticas y erosionar la legitimidad del Estado.

El punto de partida analítico de este artículo es la relación entre el cambio en el principio de exclusividad del nuevo orden global y el componente de autoridad de la soberanía del Estado. Específicamente, indaga cómo las estructuras globales de autoridad cambiantes, que involucran jurisdicciones traslapadas, la proliferación de nuevos actores globales y los cambios en los criterios de autoridad han afectado la legitimidad del Estado y la totalidad de la fortaleza estatal. Adicionalmente, explora la convergencia de estos asuntos en el caso de Colombia, donde el empeoramiento del ya desolado ambiente de seguridad parece ir de la mano con el deterioro de la fortaleza del Estado y de sus habilidades para la solución de problemas<sup>13</sup>. El objetivo consiste en analizar el impacto de las nuevas características del orden mundial y la gobernabilidad, relacionadas con autoridades alternativas, sobre la autoridad doméstica. Es decir, ¿hasta qué punto las nuevas esferas de autoridad global han redireccionado la legitimidad fuera del Estado colombiano, y cuáles han sido las consecuencias para su fortaleza estatal? El ensayo empieza con una discusión del concepto de autoridad como uno de los componentes de la estadidad soberana y su consideración en la fortaleza o debilidad del Estado. Luego, el artículo identifica cómo la globalización y las nuevas formas de gobierno global pueden servir para erosionar el principio de la exclusividad en el que descansa la autoridad doméstica. Después de un breve resumen sobre la debilidad del Estado colombiano, se plantea una discusión de cómo las estructuras de

<sup>9</sup> Rosenau, James. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1990; Rosenau, James. *Along the Domestic-Foreign Frontier*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

<sup>10</sup> Esta crítica la hace Thomson, Janice. "State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap Between Theory and Empirical Research". En: *International Studies Quarterly*. No. 39, 1995, pp. 213-233. Litfin argumenta que, con frecuencia, cuerpos ambientales transnacionales y globales ejercen la autoridad dentro de jurisdicciones domésticas. Véase Litfin, Karen. "Environment, Wealth, and Authority: Global Climate Change and Emerging Modes of Legitimation". En: *International Studies Review, Special Issue, Continuity and Change in the Westphalian Order*. 2000, pp. 119-148.

<sup>11</sup> Hurd, Ian. "Legitimacy and Authority in International Politics". En: *International Organization*, No. 53, Vol. 2, 1999, pp. 379-408.

<sup>12</sup> Adams, F., et al. (editores). *Globalization and the Dilemmas of the State in the South*. Basingstoke: Macmillan, 1999.

<sup>13</sup> Mason, Ann. "La crisis de seguridad en Colombia: causas y consecuencias internacionales de un Estado en vía de fracaso". En: *Colombia Internacional*, No. 49/50, 2000, pp. 82-102.

autoridad en Colombia han sido alteradas por la internacionalización de su crisis interna y los procesos globales relacionados con la seguridad y los derechos humanos. El artículo concluye con una evaluación de este análisis preliminar y sugiere líneas de investigación relacionadas con estos temas.

#### FUERZA Y AUTORIDAD DEL ESTADO

Hay un amplio conjunto de conceptos, términos y rótulos que intentan dar cuenta del fenómeno empírico de los estados del Tercer Mundo, los cuales no presentan las cualidades comúnmente asociadas con los estados avanzados, industrializados y occidentales —esto es, fuertes—. Mucha de la insatisfacción con la categoría del Estado fracasado o débil se debe precisamente a que ha sido definida por “lo que no es, y no por lo que es”<sup>14</sup>. A pesar de diferencias importantes en los presupuestos, atributos y definiciones subyacentes, estas múltiples aproximaciones intentan conceptualizar varios grados de “estatalidad”<sup>15</sup> encontrados en el Sur global, relacionados con su poder, funciones y desempeño. El Estado débil<sup>16</sup>, el cuasi-Estado<sup>17</sup>, el Estado fracasado<sup>18</sup>, el Estado frágil, el Estado en vía del fracaso<sup>19</sup>, y el Estado

colapsado<sup>20</sup>, son todos constructos que pueden ser pensados como posiciones a lo largo de un continuo de “estatalidad”, con los ejemplos de mayor fortaleza y debilidad en el sistema internacional situados en cada uno de los extremos. Sin embargo, es problemático señalar con precisión la localización de un Estado en este continuo, dada la falta de categorías precisas y variables analíticas relacionadas con los grados de debilidad o fracaso<sup>21</sup>.

La mayor parte del trabajo académico sobre los estados débiles ha tenido que ver con la identificación de los determinantes de su fracaso. Dos tendencias han dominado esta literatura, las cuales reflejan el dramático aumento de las crisis políticas desde la finalización de la Guerra Fría. La primera, identifica un proceso incompleto de construcción del Estado como parte del legado colonial como una causa determinante del predicamento de seguridad del Tercer Mundo, ejemplificado en el colapso total del gobierno de Somalia y Liberia. La supervivencia de muchos nuevos estados independientes, con poco que mostrar en cuanto a estadidad empírica, fue ampliamente atribuida al apoyo de la comunidad internacional para la estatalidad

- <sup>14</sup> Clapham, Christopher. “Failed States and Non-States in the Modern International Order”. Documento presentado en “The Failed States Conference”, Florencia, Italia, abril de 2000.
- <sup>15</sup> Éste es el término que más se aproxima al significado de “stateness” en inglés, que implica la calidad de los componentes del Estado. Diferente a “statehood” o “estadidad”, no es una condición jurídica y estática, sino una característica variable.
- <sup>16</sup> Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1991; Holsti, K. J. “International Theory and War in the Third World”. En: Job, Brian (editor). *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1992; Migdal, Joel. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1988; Thomas, Caroline. “Southern Instability, Security and Western Concepts: On an Unhappy Marriage and the Need for a Divorce”. En: Thomas, Caroline y Saravanamuttu, Paikiasothy (editores). *The State and Instability in the South*. New York: St. Martin’s Press, 1989.
- <sup>17</sup> Jackson, Robert. “Quasi-States, Dual Regimes and Neoclassical Theory: International Jurisprudence and the Third World”. En: *International Organization*, No. 41, Vol. 4, 1987; Jackson, Robert. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- <sup>18</sup> Mazrui, Ali. “Blood of experience: the failed state and political collapse in Africa”. En: *World Policy Journal*. No. 9, Vol. 1, 1995, pp. 28-34; Herbst, Jeffrey. “Responding to State Failure in Africa”. En: *International Security*. No. 21, Vol. 3, 1997, pp. 120-144; Herbst, Jeffrey. *States and Power in Africa*. Princeton: Princeton University Press, 2000; Helman, Gerald y Ratner, Steven. “Saving Failed States”. En: *Foreign Policy*. No. 89, 1993, pp. 3-20.
- <sup>19</sup> Brock, Lothar. “Enforcement and Intervention vis a vis Failing States: Pro and Contra”. Documento presentado en “The Failed States Conference”, Florencia Italia, abril de 2000.
- <sup>20</sup> Zartman, William (editor). *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995.
- <sup>21</sup> Spanger proporciona una síntesis y una crítica útil de varios de los conceptos relacionados con la debilidad, fragilidad, fracaso y colapso del Estado, y un análisis de los enfoques de procesos *versus* umbrales del fracaso y colapso del Estado. Véase Spanger, Hans Joachim. “Failed State or Failed Concept? Objections and Suggestions”. Documento presentado en “The Failed States Conference”, Florencia, Italia, abril 7-10, 2000.

jurídica en África<sup>22</sup>. El colapso de las estructuras de la Guerra Fría reveló la fragilidad interna e inseguridad de muchos de esos “cuasi-estados”, a los que se les permitió por primera vez hundirse o nadar por sí mismos. Otro tema relevante ha sido la dimensión etnonacional de los estados débiles y el conflicto interno. La fragmentación de Yugoslavia es ilustrativa de la debilidad inherente de los estados multinacionales incapaces de reconciliar o suprimir las reclamaciones políticas, económicas y culturales de sus grupos minoritarios<sup>23</sup>. El fin de la presencia y del apoyo de las superpotencias resultó en la transformación de muchos estados débiles en estados en vía de fracaso o enteramente fracasados, a medida que hacían ebullición los antagonismos étnicos y nacionalistas. Esta dinámica es particularmente evidente en Asia Central, el Cáucaso y los Balcanes, o en lo que Ayoob denomina el nuevo Tercer Mundo<sup>24</sup>.

No es sorprendente que los intentos por determinar la relativa fortaleza/debilidad de los estados empiecen con una definición del Estado. A pesar de una plétora de conceptos competitivos, los académicos de la ciencia política y las relaciones internacionales han hecho énfasis generalmente en los atributos empíricos de la estadidad derivados de la definición de Weber: una entidad soberana con el monopolio del uso legítimo de la fuerza sobre el territorio, la población, y las actividades dentro de una jurisdicción definida<sup>25</sup>. Las capacidades instrumentales del Estado relacionadas con sus funciones tributarias, redistributivas y reguladoras dominan esta concepción de la estadidad, en la que la fortaleza del Estado está en su mayor parte medida en términos de su po-

der coercitivo<sup>26</sup>. Esta visión del Estado es altamente persuasiva. Tilly<sup>27</sup> atribuye la consolidación del Estado europeo a su capacidad para establecer un poder centralizado, un control y un esquema de tributación de forma tal que le permita comprometerse exitosamente en la guerra. En su análisis del fracaso del Estado en la periferia, Ayoob sugiere que las capacidades coercitivas fundamentales del gobierno central son tan cruciales para la construcción y consolidación del Estado en el Tercer Mundo contemporáneo como lo fueron en la temprana Europa (1995, 1996). Esto es, la estadidad jurídica requiere estadidad empírica. Los estados así definidos “fracasan” cuando ya no son capaces de llevar a cabo esas funciones instrumentales básicas<sup>28</sup> relacionadas con el orden interno y la tributación.

Sin embargo, esta interpretación presenta varias debilidades. Combinar los componentes conceptualmente distintos de Estado y gobierno central crea una separación algo artificial entre Estado y sociedad, y puede sobrerrepresentar la fortaleza del actor estatal desde la perspectiva internacional. Esta visión *de facto* de la estadidad soberana se ve aún más limitada al marginalizar el tema de la autoridad estatal, o, por el contrario, al equipararlo a poder y control.

¿Qué es autoridad? La clásica definición de Weber<sup>29</sup> de autoridad como “poder ejercido legítimamente” se refiere a la creencia de que un poder, actor o institución debe ser obedecido. Como modalidad de control social, la legitimidad funciona motivando la obediencia en el sentido de que el control o poder ejercido es considerado justo. Aquellos dirigidos por un po-

<sup>22</sup> Jackson, Robert. Ob.cit, 1987 y 1990.

<sup>23</sup> Zartman, William. Ob.cit, 1995; Gurr, Ted Robert. “Minorities, Nationalists, and Ethnopolitical Conflict”. En: Crocker, Chester y Osler Hampson, Fen (editores). *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*. Washington, DC: U.S. Institute of Peace Press, 1996; y Brown, Michael. “Introduction”. En: Brown, Michael (editor). *The International Dimensions of Internal Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

<sup>24</sup> Ayoob, Mohammed. “State Making, State Breaking, and State Failure”. En: Crocker, Chester y Osler Hampson, Fen Managing (editores). *Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*. Washington, DC: U.S. Institute of Peace Press, 1996.

<sup>25</sup> Weber, Max. *Economy and Society*. Edición G. Roth and C. Wittich. Berkeley: University of California Press, 1978. Para una crítica de la definición empírica de estatalidad, véase Jackson, Robert. Ob.cit, 1987 y 1990.

<sup>26</sup> Migdal, Joel. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1988; Huntington, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press, 1968.

<sup>27</sup> Tilly, Charles. *Coercion, Capital and European States AD 990-1992*. Oxford: Blackwell, 1990.

<sup>28</sup> Zartman, William. Ob. cit.

<sup>29</sup> Weber, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University Press, 1947.

der lo obedecen desde un sentido interiorizado de obligación moral, no por un “simple miedo a la retribución o por un cálculo de auto-interés”<sup>30</sup>. La autoridad se refiere a la relación entre mandato y obediencia, que es reconocida como justa y legítima tanto por el agente que controla como por quien obedece<sup>31</sup>; esto es, ambos aceptan el derecho a gobernar de quien tiene el poder. En un contexto político, la autoridad “representa una fusión de poder con un propósito social legítimo” donde los miembros del gobierno se sienten obligados a obedecer las reglas por una creencia en su validez y superioridad normativa<sup>32</sup>. Entonces, el Estado y sus instituciones poseen autoridad cuando el cuerpo político reconoce su derecho a gobernar y se somete voluntariamente a su poder. Cuando no hay autoridad, los ciudadanos no consideran justas las reglas del Estado y las instituciones, y el mecanismo operativo de obediencia se convierte en el miedo al poder coercitivo del Estado o a sus estructuras de incentivos. En efecto, Arendt argumenta que “la autoridad excluye el uso de medios externos de coerción”, y que “donde la fuerza es usada, la autoridad en sí misma ha fracasado”<sup>33</sup>.

La base sobre la cual un Estado puede reclamar un derecho legítimo a gobernar ha variado ampliamente a lo largo de la historia. Por tradición, las fuentes divinas legitimaron los órdenes sociales y los gobiernos, siendo las doctrinas religiosas y los líderes las manifestaciones terrenales de la autoridad de Dios. Mientras esta reivindicación religiosa de la autoridad fue remplazada durante la Ilustración europea por el moralismo secular y la modernidad, la autoridad política de muchos estados islámicos aún se deriva fundamentalmente de ideas religiosas<sup>34</sup>. Las fuentes tradicionales de autoridad también pueden incluir principios hereditarios y la santificación del pasado, donde el poder se legitima sobre la base del linaje y la tradición cultural, respectivamen-

te. La etnicidad y la identidad nacional validaron los procesos de autodeterminación nacional y construcción del Estado durante el siglo XX para remplazar la ilegitimidad imperialista, y hoy en día continúan siendo una fuente de autoridad política.

La autoridad política fundamentada en el consentimiento es una característica central de la modernidad<sup>35</sup>. El consentimiento de los gobernados a las reglas del orden social es, en efecto, de lo que se trata la democracia. En los sistemas democráticos, las reglas, las instituciones y el poder son legitimados por “mecanismos de consentimiento”<sup>36</sup> que permiten la expresión de la voluntad de la gente a través de elecciones y representación. Mientras que los analistas occidentales son dados a reivindicar que la democracia es la forma más pura de autoridad porque la gente confiere legitimidad al Estado a través del consentimiento explícito, los procedimientos democráticos no son los únicos métodos de consentimiento a la autoridad política<sup>37</sup>. A muchos sistemas políticos no democráticos también se les reconoce autoridad en virtud del consentimiento implícito a los principios ordenadores del gobierno<sup>38</sup>. El consentimiento puede ser también concedido por el monopolio de la clase trabajadora, la revolución o los arreglos de poder compartido. Pero independientemente de los principios subyacentes, la reclamación de autoridad de un gobierno es considerada legítima en la medida en que los gobernados hayan otorgado su consentimiento.

Un elemento clave en los sistemas políticos modernos fundamentados en estos principios consensuales es el uso de criterios de desempeño para determinar el consentimiento. Las elecciones democráticas son un método para evaluar el desempeño de los gobiernos, aun cuando las mismas prácticas electorales legitiman los subyacentes principios constitucionales de la democracia. Más ampliamente, las fuentes actuales de

<sup>30</sup> Hurd, Ian. Ob. cit. p. 387.

<sup>31</sup> Caporaso. Ob. cit.; Arendt, Hannah. “What is Authority?” En: *Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought*. New York: The Viking Press, 1968.

<sup>32</sup> Ruggie, John Gerard. “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”. En: *International Organization*, 1982, p. 198.

<sup>33</sup> Arendt, Hannah. Ob. cit., p. 93.

<sup>34</sup> Beetham, David. *The Legitimation of Power*. Humanities Press International, 1991.

<sup>35</sup> Ídem., Arendt, Hannah. Ob. cit.; Litfin, Karen. Ob. cit.

<sup>36</sup> Holsti, K.J. Ob. cit. p. 86.

<sup>37</sup> Caporaso., Ob. cit.

<sup>38</sup> Beetham, David. Ob. cit., pp. 90-99.



autoridad política incluyen cada vez más los criterios de desempeño como un componente crucial del reconocimiento de la autoridad<sup>39</sup>. Las estructuras domésticas de autoridad modernas contienen un elemento de efectividad en la solución de problemas, donde la autoridad del Estado, no sólo del gobierno, está directamente relacionada con su capacidad para satisfacer necesidades y alcanzar metas. La obediencia de la ciudadanía a las reglas del Estado y a sus directrices depende de la habilidad del sistema para proporcionar beneficios relacionados cada vez más con el orden interno y la producción de bienestar. Litfin sugiere que los criterios de desempeño de acuerdo con los cuales es cada vez más frecuentemente juzgado el Estado contemporáneo, están relacionados con un proceso más amplio de modernización caracterizado por una creencia en la autoridad de la ciencia occidental. La autoridad científica y la autoridad política moderna comparten la pretensión de un conocimiento superior, evidenciado por experimentos replicables y por los logros de la modernidad y la industrialización<sup>40</sup>.

Junto con los entrelazados –pero conceptualmente distintos– conceptos de autonomía, control y territorialidad, la autoridad –sin tener en cuenta su fuente– figura como uno de los pilares de la soberanía<sup>41</sup>. La autoridad externa de un Estado se deriva del reconocimiento de otros estados de su derecho de existir y representar a la población que está dentro de su jurisdicción territorial. Internamente, la autoridad de un Estado descansa en la creencia ciudadana de que sus instituciones deben ser acatadas y de que el poder que ejerce es legítimo. En la intersección de esos dos dominios de autoridad está la suposición compartida por los actores estatales de que la estructura de autoridad soberana del Estado es terminante y exclusiva<sup>42</sup>. Los actores externos son esencialmente excluidos de la esfera de autoridad doméstica aunque las influencias externas penetran al Estado con frecuencia. Los actores subestatales están también subordi-

nados a la autoridad del Estado, aun si los ciudadanos son leales a ellos también. Para el Estado soberano bajo el orden westfaliano, la reivindicación de funciones de autoridad exclusivas para proteger su espacio político de los actores externos, consolida su posición como la única entidad de control legítima, y mantiene su estabilidad interna. Esto facilita el desempeño de sus funciones instrumentales relacionadas con el orden y la tributación. La autoridad del Estado también establece un contexto dentro del cual la sociedad civil y las instituciones públicas interactúan y refuerzan la dimensión normativa del Estado, contribuyendo a la efectividad y continuidad del sistema político<sup>43</sup>. Como un elemento esencial de la soberanía y la estadidad, la autoridad es central para la determinación de la fortaleza y debilidad relativas del Estado<sup>44</sup>.

Los académicos, preocupados por la relevancia de las definiciones tradicionales del Estado, y por las preguntas de la estadidad y seguridad en el Sur global, han intentado ampliar la perspectiva del Estado basada en el poder. El modelo de fortaleza/debilidad del Estado de Barry Buzan hace una importante contribución al respecto al incluir atributos de la estadidad tanto instrumentales como no materiales. El hecho de desagregar al Estado en sus partes constitutivas de instituciones centrales, base física, e ideas o principios organizativos, crea una imagen conceptualmente más exacta de su complejidad, y permite una determinación analíticamente más precisa de la estatalidad. Buzan incorpora la autoridad en su definición de Estado al determinarlo como un principio organizativo alrededor del cual se adhieren la sociedad, y que funciona como el elemento que mantiene unidas las esferas pública y privada del Estado-nación. El consenso con respecto a los principios subyacentes y el propósito del Estado es esencial para su legitimidad, y sirve como “mecanismo para persuadir a los ciudadanos de subordinarse a sí mismos a la autoridad estatal”<sup>45</sup>. Holsti<sup>46</sup>

<sup>39</sup> Rosenau, James. *Along the Domestic-Foreign Frontier*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

<sup>40</sup> Ídem., pp. 129-130.

<sup>41</sup> Caporaso. Ob. cit. Litfin, Karen. Ob. cit.

<sup>42</sup> Caporaso. Ob. cit. Krasner, Stephen. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999; Wallensteen, Peter. “Beyond State Failure: On Internal and External Ways of Ending State Failure”. Documento presentado en “The Failed States Conference”, Florencia Italia, abril de 2000.

<sup>43</sup> Beetham, David. Ob. cit.

<sup>44</sup> Holsti, J. K. Ob. cit., pp. 82-86.

<sup>45</sup> Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1991.

<sup>46</sup> Holsti, J. K. Ob. cit.

expande la “idea” del Estado de Buzan introduciendo los conceptos complementarios de legitimidad horizontal y vertical con el objetivo de identificar más precisamente la naturaleza de la autoridad del Estado. La legitimidad vertical se aproxima más cercanamente a la autoridad política, y se refiere a aquellos principios sobre los cuales se fundamenta “el derecho a gobernar” del Estado<sup>47</sup> y la creencia de la ciudadanía en la legitimidad de esos principios. La lealtad a las ideas y a las instituciones del mismo, y la aceptación del poder coercitivo de éste, están directamente correlacionadas con la autoridad del Estado, donde “los mandatos son acatados no simplemente por miedo o auto-interés, sino porque en cierto sentido se cree que tienen autoridad moral”<sup>48</sup>. La legitimidad horizontal tiene que ver con la fortaleza de la sociedad civil que se expresa a través del nivel de cohesión, aceptación y tolerancia entre los diferentes grupos y comunidades dentro del gobierno. Ambas dimensiones de legitimidad están conectadas muy cercanamente, ya que el compromiso de la autoridad vertical puede erosionar la fortaleza social. La disminución de la legitimidad horizontal, a su vez, puede conducir a sociedades fragmentadas, dentro de las cuales la lealtad al Estado está erosionada y la violencia reemplaza el compromiso y la negociación.

Los estados fuertes tienden a exhibir una identidad coherente y un consenso con respecto a la legitimidad del Estado y de sus instituciones públicas. En los estados en los que existe un amplio acuerdo sobre el derecho del Estado para gobernar, y en los que el cuerpo político dirige hacia éste fuertes sentimientos de legitimidad, aumenta su fortaleza. La extracción de recursos sin oposición, la alta tasa de obediencia y el bajo costo de ésta, la facilidad de movilización de la población y la pequeña oposición a los principios fundamentales del Estado, contribuyen a un desempeño fuerte, y ayudan a mantener la cohesión interna aun cuando el desempeño sea pobre. Los estados débiles, por el contrario, están más probables-

te caracterizados por un principio organizativo vagamente sostenido o ampliamente cuestionado. Los estados cuyas poblaciones no aceptan la legitimidad de su poder, o que obedecen principalmente como consecuencia del miedo a las represalias o al castigo, tienen un déficit de autoridad que no siempre puede ser compensado por el poder central o la represión. Los estados definidos clásicamente como “fuertes”, que gobiernan a través del miedo y la coerción, son de hecho regímenes con gobiernos centrales poderosos pero con una autoridad estatal débil<sup>49</sup>.

#### LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ESFERAS DE AUTORIDAD

Entre los múltiples desarrollos relacionados con la transformación del orden mundial, el deterioro en el principio de la exclusividad de la autoridad soberana ha sido particularmente relevante para las modificaciones de la legitimidad estatal. Nuevos actores y procesos cuyas jurisdicciones no corresponden a las fronteras territoriales, legislaciones y normas mundiales que sobrepasan las leyes domésticas, y la tendencia continua hacia los criterios de desempeño como base de la autoridad, han alterado las estructuras de autoridad domésticas. Estas esferas cambiantes de autoridad han tenido implicaciones importantes para el Estado-nación, y más que todo para estados débiles.

La prevalecencia de la esfera de autoridad del Estado es un sello del orden internacional westfaliano. Para muchos, el principio de la exclusividad de la autoridad estatal es lo que constituye el moderno sistema descentralizado de estados. Entonces para Krasner, quien esencialmente equipara la soberanía westfaliana con autoridad, la exclusión de los actores externos de las estructuras de autoridad domésticas es la característica central del arreglo institucional internacional<sup>50</sup>. La autoridad del Estado se ubica en el cruce de los dominios nacional e internacional: define el modelo mundial westfaliano y designa a las autoridades políticas domésticas como

<sup>47</sup> Ídem.

<sup>48</sup> Barker, 1991, citado en: Ídem.

<sup>49</sup> Holsti, J. K. Ob. cit.; Beetham, David. Ob. cit.

<sup>50</sup> Krasner distingue cuatro tipos diferentes de soberanía: la soberanía westfaliana se refiere a la exclusión de los actores externos de las configuraciones domésticas de autoridad; la soberanía legal internacional, al mutuo reconocimiento entre estados; la soberanía interdependiente, a la capacidad del Estado para controlar los movimientos translimítrofes, y la soberanía doméstica, a la “organización de la autoridad pública dentro de un Estado y al nivel de control efectivo ejercido por aquellos que sostienen el poder”. Véase Krasner, Stephen. Ob. cit., 1995, pp. 9-25.



la última fuente de poder y control dentro de un territorio específico.

El principio de autoridad, tal y como opera internamente, legitima la modalidad de control social doméstico, y funciona para reforzar las divisiones entre las jurisdicciones que poseen autoridad. De esta forma, hay una relación cercana entre las estructuras de autoridad domésticas y la autoridad externa. En el reconocimiento ciudadano del derecho del Estado para gobernar está implícita la falta de autoridad de otros poderes y entidades. Mientras múltiples estructuras de autoridad pueden ser encontradas en la mayoría de sistemas domésticos, la autoridad política del Estado es de carácter monopólico, ya que debe validar y hacer cumplir las reglas de control social relacionadas con el uso de la fuerza, la resolución de conflictos, la administración de justicia y la tributación<sup>51</sup>. Los actores no estatales, las instituciones y los poderes, tanto domésticos como extranjeros, pueden ejercer influencia dentro de la sociedad, pero el poder de esos agentes no está legitimado. Krasner<sup>52</sup> acierta cuando argumenta que las violaciones a la soberanía westfaliana o la pérdida de una autoridad interdependiente no están siempre relacionadas con una autoridad doméstica reducida. Las transgresiones a la regla de no intervención, no necesariamente erosionan la legitimidad del orden doméstico, aun cuando pueden restringir y limitar esta regla. Más bien es la incapacidad del Estado para mantener exclusividad dentro de la jurisdicción doméstica lo que puede resultar no sólo en el debilitamiento de su soberanía externa, sino también en una erosión de su soberanía interna o autoridad. La autoridad estatal interna es socavada cuando el Estado no puede excluir a otros estados o los agentes no

estatales del dominio doméstico, y cuando esos actores son reconocidos por el cuerpo político como legítimos y poseedores de autoridad.

Este llamado a la exclusividad, tal vez sea más fuerte en la teoría que en la práctica<sup>53</sup>. El Estado soberano no necesariamente elimina las restricciones externas; en efecto, las influencias internacionales lo penetran con frecuencia. Este es particularmente el caso de los estados periféricos. Así mismo, la dependencia parcial de la soberanía en el reconocimiento por parte de otras entidades estatales, hace que la idea de una autoridad soberana verdaderamente exclusiva sea de alguna forma problemática. En la medida en que se pueda hablar de exclusión de actores no estatales, nos estamos refiriendo al “llamado por la autonomía interna y la independencia externa, reconocida como legítima por otros estados que igualmente están constituidos como soberanos”<sup>54</sup>. En otras palabras, los estados comparten la norma de esferas exclusivas de autoridad.

Uno de los sucesos más notables del orden mundial de la Posguerra Fría es el aumento repentino de las actividades y la esfera de influencia de los actores no estatales. Los gobiernos son ahora considerados como uno entre muchos actores en la “multicéntrica” escena mundial<sup>55</sup>, compartiendo el centro de atención con las OIG, ONG de promoción y servicio, corporaciones transnacionales, representantes de la sociedad civil global o el “tercer sector”, así como grupos legítimos y criminales subnacionales y transnacionales. Todos esos actores comparten una creciente influencia e implicación dentro del dominio doméstico y a lo largo de la “frontera doméstico-extranjera”<sup>56</sup>. Las actividades de muchas de estas organizaciones carecen efectivamente de fronteras, reflejando la transnacionalización de asuntos globales como el

<sup>51</sup> Beetham anota que el principio de soberanía popular puede coexistir con otros principios legitimadores, como la herencia o la teocracia. Más informalmente, los gobiernos locales, las comunidades religiosas y las organizaciones civiles son ejemplos de cuerpos legítimos que representan *locus* de autoridad alternativos. Véase Beetham, David. Ob. cit., 1991, p. 129.

<sup>52</sup> Krasner, Stephen. Ob. cit., 1995.

<sup>53</sup> El ideal westfaliano de poner fin a la organización medieval de autoridades que competían y se superponían dentro de un territorio determinado ha sido ampliamente cuestionado. Véase Krasner, Stephen. “Westphalia and All That”. En: Goldstein, Judith y Keohane, Robert (editores). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs and Institutions and Political Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993, pp. 235-264; Oslander, Andreas. “Sovereignty, International Relations and the Westphalian Myth”. En: *International Organization*, No. 2, Vol. 52, 2001, pp. 264-266.

<sup>54</sup> McNeely, Connie. “The Determination of Statehood”. En: Lechner, Frank y Boli, John (editores). *The Globalization Reader*. Malden, MA: Blackwell, 2000, p. 200.

<sup>55</sup> Rosenau, James. Ob. cit., 1997.

<sup>56</sup> Ídem.

terrorismo el tráfico de drogas, los asuntos de salud pública, y la polución.

La expansión de las instituciones transnacionales, regímenes multilaterales y leyes globales también reflejan un cambio general del Estado hacia mecanismos de gobierno global en varias áreas temáticas. La fusión de las economías nacionales individuales dentro de una estructura económica global ha impulsado el creciente papel regulador de las instituciones económicas multilaterales, tales como el Fondo Monetario Internacional, FMI, y la Organización Mundial del Comercio, OMC. Al mismo tiempo, las normas globales cambiantes relacionadas con la seguridad humana y la responsabilidad por la provisión de seguridad en el período de la Posguerra Fría han resultado en un nuevo papel para la comunidad internacional en el mantenimiento de la paz, la resolución de conflictos y las intervenciones humanitarias dentro de las jurisdicciones estatales. El sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales, las estructuras regionales, las coaliciones transnacionales de apoyo y las ONG locales e internacionales constituyen una enorme red global de actores de derechos humanos cuyo propósito es supraterritorial, y cuya jurisdicción es global<sup>57</sup>. Los tribunales criminales para Yugoslavia y Ruanda, y el establecimiento de una corte penal internacional permanente con jurisdicción extensiva y poderes de ejecución, reflejan el nuevo alcance creciente de las instituciones legales globales. Las ONG y el “tercer sector”, por su parte, están ayudando a transformar los ámbitos públicos y privados dentro de las naciones: ellos establecen agendas, movilizan electorados e influyen sobre los gobiernos nacionales. Las actividades de esta política global de derechos humanos facilitan la fusión de las sociedades domésticas con la sociedad civil global<sup>58</sup>, contribuyen a la legitimación de las estructuras globales de gobierno y desafían el principio de exclusividad de la autoridad del Estado dentro del dominio doméstico. Los nuevos actores globales también incluyen una

amplia variedad de actores políticos subestatales y transnacionales, como los grupos guerrilleros o los movimientos de liberación nacional, así como organizaciones terroristas y criminales.

Esos actores no estatales afectan significativamente la política global y las estructuras domésticas, y refuerzan el “paradigma pluralista” del orden global con una perspectiva particular de su función y de la del Estado<sup>59</sup>. Por un lado, las prácticas actuales de esos actores no estatales culminan en su creciente aceptación como actores globales, y en algunos casos, en la legitimación de su participación en lo que fueron previamente considerados asuntos domésticos. Al mismo tiempo, las actividades extendidas de las organizaciones transnacionales necesariamente ponen en cuestión la primacía del Estado tanto en las relaciones internacionales como dentro de la esfera doméstica. Rosenau ilustra esa dinámica con el siguiente ejemplo:

Cada vez que una elección nacional es supervisada por los observadores imparciales traídos de fuera del país, por ejemplo, la norma que sostiene tal intervención en los asuntos domésticos es reforzada, haciendo difícil posteriormente para los regímenes soberanos en otras partes evitar tales intrusiones, y facilitando a los opositores que temen la represión apelar con éxito a la supervisión externa<sup>60</sup>.

Sea que uno prefiera el énfasis constructivista en la socialización del Estado y la formación de identidad por los significados inscritos en prácticas e interacciones particulares<sup>61</sup>, o la inclusión del liberalismo de la transmisión transnacional de ideas en su teoría de formación de preferencias domésticas<sup>62</sup>, las prácticas de esos agentes no estatales están creando un nuevo marco normativo del orden mundial. Este sistema global se caracteriza por la erosión en el centrismo estatal, la participación penetrante de los actores globales en todas las facetas de la vida internacional<sup>63</sup> y la creciente aceptación por parte de los estados y

<sup>57</sup> Risse, Thomas; Ropp, Stephen y Sikkink, Kathryn (editores). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

<sup>58</sup> Véase Scholte, Jan Aart. Ob. cit., 2000, p. 278.

<sup>59</sup> Clark, Ian. *Globalization and International Relations Theory*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

<sup>60</sup> Rosenau, James. Ob. cit., 1997, p. 229.

<sup>61</sup> Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

<sup>62</sup> Moravcsik, Andrew. “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”. En: *International Organization*, No. 51, Vol. 4, 1997, pp. 513-553.

<sup>63</sup> Rosenau, James. Ob. cit., 1997.

las sociedades de que esos actores son interlocutores legítimos dentro de los contextos domésticos.

Las ramificaciones de esta explosión organizacional a la autoridad del Estado son significativas. La formación de nuevas normas relacionadas con la legitimidad de las organizaciones transnacionales puede ser vista frente a los electorados domésticos como una trasgresión al principio de exclusividad soberana. Esto va mucho más allá de un deterioro en el poder del Estado para excluir actores externos y procesos de dominio interno. Las corporaciones multinacionales, el Banco Mundial y el flujo de migraciones translimítrofes desafían la habilidad del Estado para regular y controlar, pero ellas mismas no comprometen en, o por sí mismas su esfera de autoridad. A lo que me estoy refiriendo es a cambios normativos relacionados con el reconocimiento de que entidades diferentes al Estado tienen el derecho de actuar con autoridad dentro de la jurisdicción doméstica. Los nuevos principios relacionados con la provisión de seguridad y protección de los derechos humanos por parte de la comunidad internacional, que legitiman intervenciones políticas y militares, claramente significan una erosión en las reglas que admiten la autoridad exclusiva del Estado. Del mismo modo, actualmente las ONG “asumen autoridad en asuntos que, tradicionalmente, han estado exclusivamente dentro de la esfera de administración y responsabilidad del Estado”<sup>64</sup>. Las autoridades externas multilaterales también se inmiscuyen cada vez más en los órdenes legales internos<sup>65</sup>. Esta creciente legitimidad de los actores externos dentro de los dominios domésticos parece

estar afectando la autoridad del Estado hasta el punto de que una creencia en su derecho a estar involucrado representa una “seria amenaza o cambio a las reglas del poder”, comprometiéndolo la autoridad soberana<sup>66</sup>.

Entonces, lo que ha sido descrito como un “cambio en el poder”<sup>67</sup> fuera del Estado –arriba, abajo y a los lados– hacia actores supraestatales, subestatales y no estatales como parte del emergente orden mundial también implica una reubicación de la autoridad<sup>68</sup>. Aunque yo sería reacia a tratar la autoridad como un dispositivo de suma cero en el que la creciente autoridad de ciertas ONG, por ejemplo, necesariamente supone la correspondiente reducción de la autoridad del Estado, sugiero, sin embargo, que en muchos contextos los ciudadanos han dirigido sus sentimientos de lealtad hacia los nuevos actores globales. En este sentido, el Estado compete con esferas de autoridad alternativas dentro del dominio doméstico. Las normas del orden interno ya no comprometen exclusivamente al Estado, sino que incluyen instituciones globales, ONG y actores subestatales como entidades legítimas y poseedoras de autoridad. Tanto la nueva legitimidad de los actores no estatales con las sociedades, como los nuevos principios de ordenamiento doméstico y global que no excluyen los actores externos de la esfera doméstica, sugieren una erosión de la autoridad del Estado<sup>69</sup>.

La revelación de este cambio en los parámetros de autoridad ocurre en múltiples niveles. El papel extendido y la legitimidad de muchas instituciones públicas y privadas continúa como parte de la reestructuración global a nivel político, económico, social y territorial en la Pos-

<sup>64</sup> Clark, Ann Marie. “Non-Governmental Organizations and Their Influence on International Society”. En: *Journal of International Affairs*. No. 48, 1995, p. 508.

<sup>65</sup> Caporaso. Ob. cit.

<sup>66</sup> Beetham, David. Ob. cit., p. 168.

<sup>67</sup> Matthews, Jessica. “Power Shift”. En: *Foreign Affairs*. No. 76, Vol. 1, 1997, pp. 50-66.

<sup>68</sup> Rosenau, James. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1990. Rosenau, James. *Along the Domestic-Foreign Frontier*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. Rosenau, James. “The Dynamism of a Turbulent World”. En: Klare, Michael, y Chandrani, Yogesh (editores). *World Security: Challenges for a New Century*. New York: St. Martin’s Press, 1998.

<sup>69</sup> Es importante tener en cuenta que la legitimidad y la soberanía reducidas no sólo son resultados de la transnacionalización de la autoridad y del debilitamiento del principio de exclusividad. Nuevas fuentes de autoridad externa pueden, intencional o no intencionalmente, en ciertas circunstancias, desembocar en el fortalecimiento del Estado. La presión internacional que se ejerció sobre el régimen sudafricano a comienzos de la década de los noventa reforzó tanto la capacidad estatal como su legitimidad. En otros casos, las ONG y las organizaciones internacionales se constituyen en simples instrumentos de los actores locales para llevar a cabo su objetivo de influir al Estado.

guerra Fría. Esta tendencia a nivel macro ha sido complementada en el nivel local por la sustitución de los criterios de desempeño para las fuentes tradicionales de autoridad<sup>70</sup>. La legitimidad del poder ejercido por el Estado está cada vez más desvinculada de la tradición y la inercia, y asociada con la habilidad de éste para resolver problemas, proporcionar bienestar y establecer el orden. Los ciudadanos evalúan las instituciones del Estado de acuerdo con su efectividad, y acatan las reglas como una señal de aprobación del desempeño del gobierno central. Se ha argumentado que los criterios de desempeño de legitimidad relacionados con el consentimiento de los gobernados y la prosperidad económica han sido una característica prominente del Estado de la posguerra<sup>71</sup>. Rosenau atribuye este cambio en las estructuras modernas de autoridad a los efectos restrictivos de la globalización, las destrezas analíticas generalizadas de los ciudadanos y los recientes avances tecnológicos, entre otras razones<sup>72</sup>. Esto es particularmente evidente en el caso de la globalización económica, donde para muchos estados el cambio de una economía nacional a mercados globales ha traído pérdidas económicas y ha difundido desarticulaciones sociales, al mismo tiempo que se ha reducido la capacidad y autonomía del Estado para responder a tales crisis. Pero cualquiera que sea la fuente, el que los electorados rutinariamente vinculen la obediencia con el desempeño es indicativo del debilitamiento de las estructuras de autoridad domésticas y precipita la transferencia de la lealtad a entidades que se cree son más instrumentales en el logro de esas metas. Entre ellas figuran tanto actores externos como internos. Paralelo al surgimiento de la legitimidad de instituciones globales, se da una tendencia a reconocer a actores subnacionales, como son la Iglesia, movimientos sociales y líderes de la comunidad, como alternativas al Estado en la solución de problemas locales. Esta reubicación de la autoridad en los actores no estatales, supraestatales y subestatales implica un complejo proce-

so de reestructuración global que le ha permitido un papel más activo a muchos de esos actores, a la vez que ha usurpado el control y la autonomía del Estado. Esta dinámica ha exacerbado la deteriorada efectividad del Estado en la confrontación de desafíos, al tiempo que los nuevos actores se perciben como más capaces de dirigir las agudas crisis internas.

Esta tendencia hacia los criterios de desempeño de la legitimidad del Estado no sólo sugiere una erosión en la obediencia incondicional asociada con otras fuentes de autoridad, sino que también puede ser tomada como evidencia de la falta de legitimidad de las instituciones y reglas domésticas. El cuestionamiento de la pérdida de autoridad, o una sistemática “crisis de autoridad” como parte y parcela de la modernidad refleja este desarrollo<sup>73</sup>. Esto es, vincular la legitimidad a la competencia del gobierno y a la efectividad de los órdenes domésticos políticos y sociales indica que la obediencia puede estar motivada más por el auto-interés y no sólo por una creencia en la legitimidad del poder o en la institución. Si la obediencia y el respeto por la ley son contingentes a los beneficios que el Estado es capaz de proveer, se requieren los incentivos positivos para generar obediencia. De acuerdo con Hurd, esto implica que el *locus* del poder es *prima facie* ilegítimo<sup>74</sup>. No hay un “derecho a gobernar” reconocido; sólo la opción de obedecer como lo determina la estructura de pagos. Las sociedades domésticas organizadas de acuerdo con el principio de desempeño, pueden parecer como más débiles y menos estables que aquellas en las que el poder central es considerado legítimo. “Un sistema social que descansa primordialmente en el auto-interés será necesariamente débil y tenuemente mantenido unido”, donde los miembros están evaluando constantemente los costos y beneficios de la obediencia y la defección de acuerdo con los beneficios proporcionados<sup>75</sup>. Beetham va más allá al equiparar el cálculo auto-interesado de la obediencia a las reglas y las instituciones

<sup>70</sup> Rosenau, James. Ob. cit., 1997; Litfin, Karen. Ob. cit., 2000; Kittrie, Nicholas. *The War Against Authority: From the Crisis of Legitimacy to a New Social Contract*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1995; Holsti, K.J. *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

<sup>71</sup> Litfin, Karen. Ob. cit., p. 121.

<sup>72</sup> Rosenau, James. Ob. cit., 1995, pp. 61-77.

<sup>73</sup> Arendt, Hannah. Ob. cit.

<sup>74</sup> Hurd, Ian. Ob. cit., pp. 400-401.

<sup>75</sup> Ídem, p. 387.

domésticas con los “atributos del criminal”, donde no hay noción del interés social común y del poder legítimo<sup>76</sup>.

Para los estados débiles, esta dinámica es de particular interés. La creciente legitimidad de los actores alternativos, como autoridades competentes dentro de la jurisdicción doméstica, puede exacerbar las ya precarias relaciones de poder. Y en los estados con agudas crisis políticas internas, la inhabilidad para generar confianza en la autoridad del Estado puede ser desastrosa. El colapso total de la autoridad doméstica, en donde la fuerza coercitiva es insuficiente para mantener el poder, proporciona una evidencia dramática de la importancia de la legitimidad para la fortaleza del Estado, la obediencia de la ciudadanía, y el orden interno<sup>77</sup>.

#### LA DEBILIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO

Una dinámica en la que el Estado ha experimentado una crisis de gobernabilidad que va desde un serio deterioro hasta un franco colapso, ha sido identificada como el común denominador de las complejas crisis políticas internas de nuestra época<sup>78</sup>. En efecto, la debilidad del Estado y los desafíos a su soberanía dentro del Sur global han estado decisivamente vinculadas a la mayoría de los conflictos internos violentos de la segunda mitad del siglo XX, y especialmente desde el eclipse de los asuntos de seguridad geopolítica de la Guerra Fría<sup>79</sup>. Colombia no es una excepción.

Los problemas de definición asociados con la plétora de aproximaciones al concepto del Estado fracasado son muy evidentes al momento de intentar localizar una organización estatal en el continuo de fortaleza/debilidad estatal. Los casos de franco colapso pueden ser más fáciles de

definir que aquellos que requieren una conceptualización de grados de debilidad, fragilidad o fracaso. Es evidente que Colombia tiende hacia el lado débil del constructo fortaleza/debilidad, aunque está aún lejos del extremo del fracaso estatal, donde pueden ser ubicados estados como Líbano, Somalia y Sierra Leona, cuyas funciones de gobierno central efectivamente se suspendieron. Sin embargo, cómo clasificar la naturaleza de la debilidad del Estado colombiano es material de debate. Algunos proponen una visión desagregada del Estado colombiano, que de manera precisa refleje las diferencias en la fortaleza relativa de los varios componentes del Estado. Por ejemplo, mientras la consolidación territorial de Colombia es, en el mejor caso, parcial, la realización exitosa y regular de elecciones, bajo la sombra de un conflicto interno, puede sugerir más fortaleza institucional de la que se asume regularmente<sup>80</sup>.

Otro problema de definición se relaciona con la dirección hacia donde se está moviendo Colombia, teniendo como punto de referencia la observación de que la debilidad del Estado colombiano no es nueva. Paul Oquist escribió acerca del “colapso parcial” del Estado hace 25 años, reflejando más persistencia que cambio en la capacidad estatal<sup>81</sup>. Otros autores sostienen que la fragilidad del Estado colombiano se atribuye a un proceso incompleto y altamente desigual de construcción nacional. Estos autores sugieren que, a pesar de los problemas actuales, Colombia no necesariamente se está debilitando<sup>82</sup>. Por el contrario, es posible que el Estado colombiano esté experimentando una tendencia de largo plazo hacia el fortalecimiento y la consolidación. Sin embargo, probablemente la perspectiva que tiene mayor aceptación es aquella que sostiene que existe una

<sup>76</sup> Beetham, David. Ob. cit., p. 27.

<sup>77</sup> Ídem., p. 28

<sup>78</sup> Holsti, J. K. Ob. cit., 1996; Cliffe, Lionel y Luckham, Robin. “Complex Political Emergencies and the State: Failure and the Fate of the State”. En: *Third World Quarterly*. No. 20, Vol. 1, 1999, pp. 27-50; Job, Brian, Ob. cit., 1992; Zartman, William. Ob. cit., 1995.

<sup>79</sup> Holsti, J. K. Ob. cit., 1992, 1996.

<sup>80</sup> Holsti, K. J. “International Theory and War in the Third World”. En: Job, Brian. *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1992.

<sup>81</sup> Oquist, Paul. *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos, 1978, pp. 322-323.

<sup>82</sup> González, Fernán y Bolívar, Ingrid. “Violencia y construcción del Estado en Colombia. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana”. En: *Procesos regionales de violencia y configuración del Estado, 1998-2000, Informe final de investigación*. Bogotá: Cinep, 2002, pp. 12-13; Orjuela, Luis Javier. “The Colombian Society in the 1990’s. Between Fragmentation, Legitimacy and Efficiency”. Disertación entregada a la International University como requisito parcial para obtener el título de Ph. D. en Ciencia Política. Miami, Florida, noviembre de 2002.

clara tendencia hacia la debilidad estatal. Bejarano y Pizarro ponen de manifiesto que "... desde la década de los años ochenta el Estado colombiano ha sufrido un proceso progresivo de deterioro y erosión" que ha conllevado a su colapso parcial<sup>83</sup>. El duradero conflicto civil, los altos índices de violencia, los retos a las instituciones democráticas y los desafíos armados al poder del Estado, han llevado a la organización estatal colombiana más cerca del extremo del fracaso estatal de lo que estaba hace veinte años.

A pesar de estas salvedades académicas, existe un consenso acerca de la debilidad del Estado colombiano contemporáneo. En el resto de esta sección se plantea una pequeña reseña de las debilidades que presentan los diferentes componentes del Estado colombiano. La definición de estadidad que empleo en este análisis usa una combinación del esquema de fortaleza del Estado de Buzan<sup>84</sup> y Holsti<sup>85</sup> discutido antes, que incluye: instituciones, territorio, la idea de Estado y autoridad. Así, un Estado fuerte sería uno en el que: 1) las instituciones gubernamentales relacionadas con la provisión de seguridad, derecho, justicia y servicios básicos sean funcionales y efectivas; 2) el control sobre el territorio y los grupos de población esté altamente consolidado; 3) haya un consenso amplio con respecto a la identidad básica, y al significado y propósito de la Nación, y 4) el poder gubernamental sea suficiente para repeler los desafíos a su autoridad, y donde la fuerza ejercida en nombre del Estado sea considerada legítima.

Las instituciones gubernamentales colombianas son notoriamente ineficientes, ineficaces y corruptas. Con un sistema político que funciona pobremente, que no es creíble ni responsable, y que tiene un desempeño mediocre en la solución de problemas, la crisis de gobernabilidad en Colombia se ha vuelto legendaria<sup>86</sup>. Mientras las restricciones contra la democracia liberal no indican en sí mismas la debilidad estatal, en el caso de Colombia el modelo de la democracia "situada" opera de tal forma que al Estado le falta la capacidad fundamental de garantizar las provisiones constitucionales y el imperio de la ley<sup>87</sup>. De hecho, Colombia presenta una paradoja entre "una tendencia hacia la democratización, la cual incluye la eliminación de restricciones (políticas) antes existentes y la ampliación de los espacios de participación y competencia", y la poca capacidad del Estado para garantizar los derechos y libertades básicas<sup>88</sup>. Los análisis de *Freedom House* sobre libertades políticas y civiles en Colombia revelan un declive constante en cuanto al desempeño en el área de libertades civiles, particularmente durante las últimas tres décadas<sup>89</sup>.

La violencia por parte de paramilitares e insurgencia ha influido sobre la democracia y los procesos electorales, particularmente en las jurisdicciones locales y regionales. Por otro lado, la sociedad civil ha perdido interés por participar en elecciones locales debido a la presencia de actores armados que "controlan" ciertas áreas y fuerzas políticas<sup>90</sup>. Adicionalmente, el derecho de los ciudadanos a votar libremente se ha pues-

<sup>83</sup> Bejarano, Ana María y Pizarro, Eduardo. "From 'Restricted' to 'Besieged': The Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia". Documento presentado en "The Conference on Democracy and Human Rights in Colombia". University of Notre Dame, 2001, p. 14. Para ver un argumento relacionado con la idea de que el Estado colombiano se fortaleció hasta el período del Frente Nacional, y luego éste se debilitó, véase Bejarano, Ana María y Segura, Renata. "El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional". En: *Controversia*, No. 169, 1996, pp. 9-35.

<sup>84</sup> Buzan, Barry. Ob. cit.

<sup>85</sup> Holsti, J. K. Ob. cit.

<sup>86</sup> Hoskin, Gary y Murillo, Gabriel. "Colombia's Perpetual Quest for Peace". En: *Journal of Democracy*. No. 21, Vol. 2, 2001, pp. 32-45.

<sup>87</sup> Bejarano y Pizarro adoptaron el adjetivo "asediada" para referirse a las restricciones externas que afectan a la democracia colombiana. Véase Bejarano, Ana María y Pizarro, Eduardo. Ob. cit., 2001.

<sup>88</sup> Ídem., p. 8.

<sup>89</sup> En una escala de 1 a 7, siendo 1 la mejor calificación, *Freedom House* ubica a las libertades civiles en Colombia en un rango de 2 en 1972; esta calificación cayó a 4 en 1990, y permanece actualmente en ese punto. Véase <http://freedomhouse.org>

<sup>90</sup> En las elecciones del año 2002, las amenazas de las FARC en contra de gran parte de los alcaldes del país condujeron a la renuncia de 15 de ellos. Adicionalmente, ocho fueron asesinados en los seis primeros meses del año 2002, y hubo repetidos actos de violencia en contra de los miembros de las familias de los mandatarios locales. Véase <http://www.municipios.org.co>



to en peligro debido a amenazas de violencia. En algunos departamentos con gran influencia guerrillera, la abstención electoral ha sido mucho mayor que el promedio nacional<sup>91</sup>. Tal y como concluyen Bejarano y Pizarro, “la violencia deforma las dimensiones democráticas de la participación y la competencia, antes y después de las elecciones”<sup>92</sup>.

Al nivel nacional, la democracia está obstaculizada por el clientelismo, la corrupción y la escasa responsabilidad pública. El arraigado sistema del clientelismo subvierte los principios democráticos de igualdad de acceso a lo público y de protección, convirtiendo a los ciudadanos en clientes, y desgastando así las instituciones públicas<sup>93</sup>. Con mecanismos extremadamente pobres de rendición de cuentas y de legitimidad vertical, la corrupción se presenta de forma extensa en casi todas las ramas del gobierno<sup>94</sup>. Los altos niveles de corrupción política de la industria de la droga sólo han exacerbado los patrones históricos de una política oligárquica y los principios clientelistas de los partidos políticos. Se estima que durante los años noventa, el 60% del Congreso colombiano recibió contribuciones ilícitas

a sus campañas para comprar su colaboración en asuntos tales como la prohibición de la extradición<sup>95</sup>. El Estado colombiano también presenta serias deficiencias al proveer justicia sistemática y equitativamente.<sup>96</sup> La corrupción y la intimidación condujeron al virtual colapso del sistema de justicia en los noventa<sup>97</sup>.

Pero probablemente el mayor fracaso del Estado se refleja en su inhabilidad para cumplir con su función más elemental: proveer orden interno y seguridad para la población civil. El conjunto de cifras sobre la violencia en Colombia es simplemente alarmante. El conflicto interno es directamente responsable de cerca de 3.500 muertes anuales, de las cuales dos tercios son de civiles. En 1999 hubo 22.300 muertes violentas en Colombia, representadas en una tasa de homicidio de 53,66 por cien mil habitantes<sup>98</sup>. Los ciudadanos en zonas rurales son víctimas de usurpadores de tierra, reclutamiento forzoso y desplazamiento<sup>99</sup>. Por último, los secuestros son otro elemento del panorama desolador de la seguridad del país<sup>100</sup>.

Buena parte de esta violencia es ejercida en

<sup>91</sup> En las elecciones para Congreso de 2002 el índice de abstención fue de 65% en Putumayo y 73% en Caquetá. García, Miguel. “Elecciones y democracia”. Documento presentado en el seminario “La crisis política colombiana: más que un conflicto armado y un proceso de paz”. Universidad de los Andes, abril 10-12, 2002, Bogotá, Colombia. La hipótesis de García es que existiría una relación entre el abstencionismo y el tipo de actor armado que opera en las áreas de conflicto. Mientras que las áreas dominadas por las FARC presentan un bajo número de votantes, en la zonas dominadas por los paramilitares los índices de abstención tienden a superiores al promedio nacional.

<sup>92</sup> Bejarano, Ana María y Pizarro, Eduardo. Ob. cit., 2001, p. 8.

<sup>93</sup> Para tres visiones complementarias del clientelismo, al nivel nacional, regional y local, véase respectivamente Leal, Francisco. *Estado y política en Colombia*. Bogotá: Siglo XX Editores, 1984; Leal, Francisco y Dávila, Andrés. *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores/IEPRI, 1990; y Gutiérrez, Francisco. *La ciudad representada: política y conflicto en Bogotá*. Bogotá: IEPRI/Tercer Mundo Editores, 1998.

<sup>94</sup> De acuerdo con el índice de percepciones de corrupción presentadas por Transparencia Internacional, Colombia en 2001 fue calificada con 3,8 en una escala que va de cero (altamente corrupta) a 10 (muy limpia), ubicándola en el puesto 50 entre 91 países. Véase <http://www.transparency.org>

<sup>95</sup> Bagley, Bruce. “Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa”. En: *Colombia Internacional*. No. 49/50, 2000, pp. 5-38.

<sup>96</sup> Pardo, Rafael. “Colombia’s Two-Front War”. En: *Foreign Affairs*. No. 79, Vol. 4, 2000, p. 76.

<sup>97</sup> Ídem.

<sup>98</sup> Véase Camacho, Álvaro. “La política colombiana: los recorridos de una reforma”. En: *Análisis Político*. No. 41, 2000, pp. 99-117.

<sup>99</sup> La cifra actual de población desplazada es de 2.700.000 personas según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). Citado en: Campos, Rodrigo. “El desplazamiento interno en Colombia también es una catástrofe cultural”. En: *El Tiempo*. Septiembre 4 de 2002.

<sup>100</sup> Colombia tiene la deshonrosa distinción de poseer la tasa más alta de secuestros en el mundo con 23.041 casos reportados en el año 2001. Véanse “Total Secuestros en Colombia 1997-2002”. En: [http://www.paislibre.org.co/el\\_secuestro\\_colombia.asp#](http://www.paislibre.org.co/el_secuestro_colombia.asp#) y Semple, Kirk. “Colombia’s Kidnapping Industry”. En: *The New York Times Magazine*. Junio 3 de 2001, pp. 46-50.

las regiones de menor control estatal sobre el territorio nacional. Las fuerzas guerrilleras, los paramilitares y los productores de droga compiten violentamente por el control de regiones estratégicas. Se calcula que los 18.000 miembros de las FARC controlan cerca de 200 municipios<sup>101</sup>. Otros analistas establecen que entre 1998 y el año 2000, la guerrilla tuvo una presencia “activa” en 650 municipios<sup>102</sup>. Por otra parte, los paramilitares pasaron de menos de 2.000 hombres en armas a principios de los noventa a más de 8.000, lo cual implicaría un aumento en la presencia territorial de esta organización.

La violencia, la criminalidad y la corrupción relacionada con el narcotráfico, son parte fundamental de la historia de inseguridad en Colombia durante las últimas dos décadas. El tráfico de drogas ha generado niveles altos de violencia y criminalidad tanto en las áreas urbanas como en las rurales, ha financiado en parte a las organizaciones guerrilleras y paramilitares, y ha amenazado con inhabilitar las institucionales estatales y la economía legal<sup>103</sup>.

Dentro de este vacío de ley, orden y presencia física del Estado, los grupos para-institucionales compiten directa y violentamente con el Estado por la autoridad política<sup>104</sup>. Las estrategias de la guerrilla, los paramilitares y las mafias de narcotraficantes, que buscan en esencia remplazar al Estado y controlar el territorio, mercados y estructuras políticas, se asemejan cada vez más a “la política caudillista”<sup>105</sup>, en donde la violencia

política y la resolución violenta del conflicto han remplazado efectivamente al Estado de derecho. Por actos tanto de omisión –la inhabilidad para proteger a sus ciudadanos de la depredación de criminales, la guerrilla y los paramilitares–, como de comisión –la violación de los derechos humanos protagonizada por las fuerzas armadas–, el gobierno colombiano ha perdido efectivamente el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza<sup>106</sup>. De hecho, amplias zonas rurales se asemejan al estado de naturaleza hobbesiano.

Dentro de la sociedad hay poco consenso en torno a una idea unificadora de Nación. Diferencias significativas en cuanto a territorio, clase y grupos étnicos han sido una constante en la historia colombiana y en las dificultades para construir un proyecto nacional unificante<sup>107</sup>. La sociedad colombiana no sólo carece de una herencia etnocultural compartida, sino de lazos e identidades regionales afianzadas, y la división entre lo urbano y lo rural puede poner en peligro la noción de una única comunidad nacional. Por tanto, la ausencia de un denominador común compartido es una pieza importante en el rompecabezas de la debilidad del Estado colombiano. Una sociedad civil fuerte, con un sentido de identidad nacional, inspira responsabilidad pública hacia el Estado, promueve la conciencia cívica y genera prácticas que legitiman las instituciones estatales. Éstos son componentes importantes del fortalecimiento del Estado. En Colombia, sin embargo, las profundas fracturas

<sup>101</sup> Rangel, Alfredo. “Parasites and Predators: Guerrillas and the Insurrection Economy of Colombia”. En *Journal of International Affairs*. Vol. 53, No. 2, 2000, p. 580.

<sup>102</sup> Echandia, Camilo. “Territorio y conflicto armado”. Ponencia presentada en el foro “La crisis política colombiana: más que un conflicto armado y un proceso de paz”. Bogotá: Universidad de los Andes, abril 10, 11 y 12 de 2002.

<sup>103</sup> La relación causal entre la posibilidad de obtener rentas de las drogas ilegales y la continuidad del conflicto armado está bien establecida en el trabajo Nazih Richani. Véase Richani, Nazih. “The Political Economy of Violence: The War System in Colombia”. En: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 39, No. 2, 1997. Para una discusión más amplia de la economía política de las guerras Véase Berdal, Mats y Malone, David M. (editores). *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000; y, especialmente, Collier, Paul. “Doing Well out of War: An Economic Perspective”. En: Berdal y Malone. Ob. cit.

<sup>104</sup> Orjuela, Luis Javier. “El Estado colombiano en los noventa: entre la legitimidad y la eficiencia”. En: *Revista de Estudios Sociales*, No. 1, 1998, pp. 56-60.

<sup>105</sup> Reno, William. *Warlord Politics and African States*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999.

<sup>106</sup> Posada-Carbó, Eduardo. “Reflections on the Colombian State: In Search of a Modern Role”. En: Posada-Carbó Eduardo (editor). *Colombia: the Politics of Reforming the State*. Nueva York: St. Martin’s Press, 1998.

<sup>107</sup> Bushnell, David. *The Making of Modern Colombia: A Nation in Spite of Itself*. Berkeley, CA: University of California Press, 1993; Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia, 1975-1994*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1995; y González, Fernán. “Colombia: una nación fragmentada”. En: *Cuadernos Bakeaz*. No. 36, Bilbao: Centro de Documentación y Estudios para la Paz, 1999.

dentro de la sociedad civil presentan un desafío continuo a la gobernabilidad y a la autoridad estatal. De esta forma, probablemente el mayor “fracaso” del Estado colombiano reside en su capacidad histórica de consolidar un proyecto nacional democrático que permita unificar a la sociedad civil y consolidar los vínculos entre el Estado y la sociedad<sup>108</sup>.

Sectores de la sociedad civil, de manera activa –y en muchos casos violenta– controvierten las pretensiones de legitimidad de otros grupos sociales y los principios organizativos fundamentales del Estado. La incapacidad estatal para adoptar las reformas necesarias que le permitan gobernar por consenso, generar creencia en la autoridad moral de su poder y cumplir con su contrato social, ha sido un factor principal en el crecimiento de los desafíos armados al Estado. El rompimiento de la ley y el orden generado por las actividades criminales y guerrilleras ha exacerbado la pérdida de legitimidad del Estado, al tiempo que ha deteriorado su capacidad para recuperar el control. La confianza, reciprocidad y responsabilidad que constituyen la legitimidad vertical han sido erosionadas por la corrupción, el pronunciamiento de las disparidades económicas, el clientelismo y un sistema político que funciona para muy pocos<sup>109</sup>. Las tres dimensiones del poder de Beetham sugieren un déficit de legitimidad grave en Colombia: las reglas y normas del poder son continuamente violadas, no hay un conjunto de creencias fundamentales compartidas que justifiquen el ejercicio del poder político, y porciones significativas de la sociedad se rehúsan a conceder su consentimiento o desafían la autoridad del Estado<sup>110</sup>.

Colombia no está en peligro de colapso inminente, pero todo apunta a que el Estado sí ha fracasado parcialmente: las funciones exigidas a los estados son desempeñadas pobre y esporádicamente, el control del gobierno central es inexistente en muchas jurisdicciones, la cohesión social es pobre, y las reglas fundamentales del orden social y la autoridad son

desafiadas violentamente. El papel de las esferas de autoridad cambiantes y el encogimiento de la legitimidad del Estado en relación con el debilitamiento progresivo del caso colombiano es el tema hacia el cual me dirijo a continuación.

#### ESTRUCTURAS DE AUTORIDAD EN COLOMBIA

Las explicaciones para esta reducida capacidad del Estado colombiano abundan. La persistencia de instituciones discriminatorias y excluyentes, reformas constitucionales pobremente implementadas, una insurgencia armada bien establecida, el crecimiento de la fuerza paramilitar y la próspera industria ilegal de drogas hacen parte del grueso de la historia. De la misma forma, factores internacionales han tenido una influencia significativa en el Estado colombiano, tal y como lo ilustra la guerra estadounidense contra las drogas y el terrorismo, y el paquete de ajuste económico del FMI, el cual supone que el gobierno central adopte cambios muy polémicos en las políticas fiscales internas. El punto que nos atañe acá, sin embargo, es ver cómo la reconfiguración de las estructuras globales de autoridad también han incidido en el cambio de las relaciones de autoridad doméstica en Colombia. El deterioro del principio de exclusividad y el salto hacia unos criterios de actuación como fundamentos de la autoridad han legitimado a actores alternativos dentro de la jurisdicción colombiana. Los actores externos habitualmente se inmiscuyen en las estructuras soberanas de autoridad colombianas, y los actores no estatales –tanto a nivel doméstico como global–, son considerados cada vez más como entidades que compiten o sustituyen al Estado. Creo que para lograr una comprensión más completa de la debilidad estatal en Colombia es necesario tener en cuenta dichas transformaciones en las relaciones de autoridad.

Con el propósito de destacar cambios en las estructuras de autoridad de Colombia, exploro el desplazamiento de autoridad a actores no esta-

<sup>108</sup> Para una discusión sobre la ciudadanía y el vínculo entre el Estado y la sociedad en Colombia, véase Mason, Ann. “Citizenship Scarcity and Weak States: The Colombian Experience”. Documento presentado en “The Fifth Failed States Conference” en la Universidad de Santa Barbara, California, septiembre de 2002. En [http://www.ippu.purdue.edu/failed\\_states/index.cfm](http://www.ippu.purdue.edu/failed_states/index.cfm)

<sup>109</sup> Los resultados de una encuesta realizada en 1997 sobre la confianza pública dicen mucho: el 89% de los colombianos no confía en los partidos políticos; el 70% en el Congreso; el 71% en la administración pública; el 58% en el sistema de justicia; el 51% en el policía, y el 39% en las fuerzas militares. Hoskin y Murrillo. Ob. cit.

<sup>110</sup> Véase Beetham, David. Ob. cit., 1991.

tales, y el grado en el que ellos podrían ser considerados agentes “con autoridad” dentro de la sociedad colombiana. Aunque hay muchas maneras de aproximarse al asunto de la autoridad, propongo que la presencia de los actores no estatales –cuyas directrices y poder son vistos como legítimos por la sociedad civil, y donde ese reconocimiento de la autoridad de los agentes alternativos implica el no reconocimiento de la autoridad del Estado–, supone una situación de cambio fundamental en los parámetros de las estructuras de autoridad colombianas. Considero el posible desplazamiento de la autoridad en tres direcciones: hacia abajo a actores subnacionales, hacia los lados a representantes de la sociedad transnacional, y hacia arriba a organizaciones multinacionales y otros estados. Ésta es una línea argumental muy exploratoria, y de ninguna manera pretende obviar explicaciones exclusivamente domésticas. Sin embargo, espero que el siguiente análisis muestre cómo podemos empezar a explorar el tema de las relaciones de autoridad cambiantes como un componente esencial de la debilidad del Estado.

#### La autoridad redirigida hacia arriba y hacia afuera

Las condiciones de crisis relacionadas con el conflicto interno colombiano han conducido a un dramático aumento en la presencia y el alcance de actores externos, organizaciones internacionales y entidades del “tercer sector” en Colombia. Médicos sin Fronteras, la Cruz Roja Internacional, CRI, Amnistía Internacional, la Alta Comisión para los Refugiados de las Naciones Unidas, y la Organización Internacional para la Migración se han unido a la larga lista de organizaciones económicas, ambientales y de desarrollo, ya existentes en Colombia. Estos nuevos representantes de la comunidad internacional están generalmente comprometidos en asuntos relacionados con la construcción del proceso de paz, ayuda y protección humanitaria, y la defensa de los derechos humanos. La reestructuración de la política global es sugerida por el hecho de que el gobierno colombiano pueda considerar que algunos de estos actores poseen autoridad. Pero estoy de nuevo interesada en cómo la autoridad política dentro de Colombia ha sido sustraída desde el Estado hacia otras entidades. El monopolio de la autoridad doméstica del Estado colombiano debe

cuestionarse, en la medida en que la sociedad civil colombiana considera a estos actores globales como fuentes legítimas de autoridad con respecto a los asuntos locales<sup>111</sup>.

Un gran cuerpo de evidencia anecdótica sugiere que la autoridad del Estado colombiano está siendo afectada a medida que los ciudadanos piden ayuda a las ONG, organizaciones internacionales, e incluso otros estados percibidos como legítimos y con mayor capacidad de respuesta que su propio gobierno. Ahora, las poblaciones desplazadas y víctimas de la violencia política habitualmente evitan al gobierno colombiano e intentan hacer sus peticiones directamente al Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, a la Cruz Roja Internacional, a la Corte Interamericana para los Derechos Humanos, o a ONG locales y transnacionales. En un episodio ampliamente publicitado, 1.370 refugiados llegaron a Bogotá en diciembre de 1999 huyendo de la violencia paramilitar y guerrillera, y en lugar de buscar la ayuda del gobierno, acamparon frente a la oficina local de la Cruz Roja Internacional. De hecho, la decisión de la Corte Constitucional de noviembre de 2000, en la cual se ordenó al gobierno colombiano a ofrecerles ayuda, surgió probablemente en respuesta a una presión de alto nivel ejercida a través de la CRI. Pero este acto también simboliza cómo los ciudadanos pueden construir relaciones de autoridad con nuevos agentes no estatales en virtud de su capacidad para solucionar problemas.

Uno de estos actores es, sin duda, la CRI. Junto a otras ONG transnacionales, la CRI opera en las zonas de conflicto y trabaja con comunidades civiles de alto riesgo. La CRI se encuentra con frecuencia en la línea de fuego del conflicto, y provee ayuda a las víctimas de la violencia, la población desplazada, los reinsertados y las comunidades bajo amenaza de violencia. Este organismo desempeña además un papel importante como mediador entre las partes en conflicto, en relación con acciones humanitarias, intercambio de prisioneros y liberación de civiles retenidos. Lo que es particularmente relevante es que la CRI es llamada frecuentemente a participar en dichas acciones, tanto por grupos de civiles como por el Estado, lo cual sugiere que dicho organismo internacional es aceptado

<sup>111</sup> Los resultados de una encuesta de 1999 mostraron que mientras solamente el 24% de los colombianos confía en el Estado, el 39% percibe a las ONG como actores legítimos y el 62% confía en la empresa privada. Véase Lemoine, Carlos. *Nosotros los colombianos del milenio*. Bogotá: Tercer Mundo Editores/Cambio, 2000, pp. 30-35.

como interlocutor en problemas de competencia nacional. Otro de los actores más importantes e influyentes es la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, Acdhnu. La incansable denuncia del representante local del Alto Comisionado de abusos a los derechos humanos cometidos por las fuerzas armadas, los paramilitares y la guerrilla, le han merecido a la oficina una reputación de justicia e imparcialidad de la que no goza el gobierno. La amplia base de respeto y apoyo a la ONU dentro de la sociedad colombiana resulta en numerosas llamadas de miembros de la sociedad civil solicitando la presencia del representante del Acdhnu en las disputas o crisis internas. Durante un episodio en el sur de Bolívar en el año 2001, en el cual 6.000 campesinos se oponían a la decisión del gobierno de establecer una zona desmilitarizada para el ELN, el movimiento cívico local insistía en la presencia del representante del Acdhnu en los diálogos para terminar la disputa con el Estado. Este mismo grupo cívico también demandaba una comisión permanente de observadores internacionales, como una de sus condiciones para considerar la aceptación de la zona de despeje para la guerrilla del ELN. Este incidente es sólo uno entre muchos que muestran el papel creciente de la ONU en las jurisdicciones nacionales, y cómo esta organización puede funcionar como una entidad independiente dentro de las estructuras domésticas de autoridad.

Aunque el conflicto interno y la situación de los derechos humanos son los factores instrumentales que más han incidido para que Colombia abra espacios para la entrada de nuevos actores globales, los ciudadanos también han recurrido a la comunidad internacional para resolver diferentes problemas locales. Esto fue lo que sucedió cuando los embera-katío lograron presentar exitosamente ante la comunidad internacional un caso de violación a los derechos a su comunidad, ante el cual no habían logrado obtener una rectificación por parte del Estado colombiano. Según los embera-katío, la construcción del embalse de Urrá dentro de su territorio se constituía en una violación a los derechos indígenas, así como una violación a las leyes colombianas. Ante la ausencia de una respuesta por parte del gobierno colombiano, los indígenas lograron movilizar una red de ONG para trabajar en favor de su causa, así mismo lograron la ayuda del gobierno canadiense, y

pusieron en marcha una campaña internacional de información acerca del caso para aumentar la conciencia sobre éste. A pesar de que el caso permanece aún sin resolver, es bastante diciente ver cómo grupos locales buscan la solución a sus problemas en las autoridades globales.

La participación de representantes de la comunidad internacional en el proceso de paz entre el gobierno y las FARC es otro giro hacia la ampliación de esferas de autoridad en Colombia. Mientras está bien establecida la no aceptación de las FARC de la autoridad del gobierno colombiano, su cambio en la política respecto a la participación de actores externos en las negociaciones es significativo porque sugiere un cierto reconocimiento de la ONU, la Unión Europea, y los Países Amigos, como interlocutores legítimos dentro de Colombia. La intención es continuar la internacionalización de las negociaciones de paz con la participación de organismos multilaterales. Amplios sectores de la sociedad colombiana están también aclamando un papel decisivo de la comunidad internacional para que ésta haga lo que su propio gobierno parece incapaz de hacer: terminar el conflicto interno. Una encuesta de finales de 1999 reveló que la mayoría de los colombianos estaban a favor de una intervención militar de Estados Unidos en su país<sup>112</sup>. Esta disposición de involucrar a la comunidad internacional en las negociaciones domésticas puede, en gran parte, estar funcionalmente motivada por el deseo de poner las cosas en movimiento y por una pérdida de confianza en la habilidad del gobierno central para alcanzar la paz. No obstante, esto también demuestra cómo los ciudadanos colombianos consideran que la participación de actores externos en sus problemas internos es legítima.

#### La autoridad redirigida hacia abajo

Uno de los desarrollos más sugestivos de esta dinámica en Colombia es la postulación de actores subestatales, como los paramilitares y la guerrilla, no sólo como competidores militares sino también como representantes sociales y políticos legítimos. Pero la creciente competencia que estos grupos representan para el Estado colombiano no se puede explicar por ninguna causa internacional. La difusión de la autoridad local es, sin embargo, una forma diciente de las trans-

<sup>112</sup> Véase Bagley. Ob. cit., 2000, p.16.

formaciones complejas en las relaciones de autoridad en todos los niveles. Si bien la insurgencia armada de izquierda en Colombia, debido a sus actividades criminales y depredadoras ha despilfarrado una legitimidad de la que previamente gozaba, aún mantiene una cierta credibilidad dentro de algunos sectores sociales. En ciertas áreas remotas en las que se acreditan al proporcionar oportunidades económicas y al cumplir las funciones básicas del Estado, son vistos como la única autoridad local<sup>113</sup>. Sin embargo, con un nivel de apoyo social de tan sólo el 3% de la población, difícilmente se puede hablar de las FARC como una organización legítima<sup>114</sup>.

Es la organización paramilitar la que –a pesar de su brutalidad– aparentemente está ganando adherentes, lo que se podría convertir en una fuente de legitimidad para su autoridad. El apoyo y la financiación a los paramilitares, que estuvieron originalmente basados en la elite agraria, se han extendido a una amplia porción de la sociedad civil que percibe a la guerrilla como la principal amenaza a la estabilidad doméstica. La incapacidad del Estado para proteger a los ciudadanos y sus propiedades de la depredación de la guerrilla ha justificado la formación de unidades de auto-defensa, y explica la creciente credibilidad que esta organización tiene en la clase media. “Si el Estado no puede detener los secuestros, extorsiones y asesinatos de la guerrilla, la gente pragmática mirará a las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) como sus salvadoras”, resume un seguidor de los paramilitares. El hecho de que los paramilitares, al igual que la guerrilla, se financien cobrando impuestos sobre la producción de drogas y sean responsables de la mayoría de las atrocidades cometidas contra los civiles, es visto como un mal desafortunado pero necesario. Los paramilitares no sólo son percibidos como potencialmente más competentes que el Estado, sino que están convirtiéndose en un actor políti-

co independiente, autónomo y con autoridad<sup>115</sup>.

Es claro que cualquier evaluación de la supuesta legitimidad de los paramilitares en Colombia debe considerar la motivación de la obediencia a sus políticas y órdenes. Un ímpetu central al apoyo que los terratenientes rurales y los residentes le ofrecen a los grupos paramilitares es claramente el auto-interés. La ayuda financiera y logística es recompensada con la protección. En el caso de la población del sur de Bolívar, la cual se oponía a una zona de desmilitarización en 2001, se consideraba que su alianza estratégica con los paramilitares servía a sus intereses políticos locales. La extrema asimetría del poder entre los paramilitares, por un lado, y sus financiadores locales, propietarios de tierras y colectividades campesinas, por el otro, sugiere que la obediencia es también, en parte, forzada. Los actores sociales apoyan a los paramilitares por el miedo a las represalias. En efecto, una explicación del uso del terror y la violencia por parte de las brigadas de las autodefensas es convencer a la gente de obedecerlos. ¿Cómo podemos saber, entonces, si el apoyo a los paramilitares colombianos es motivado por puro auto-interés, es forzado por miedo, o es explicado mejor por la percepción colectiva de que el poder ejercido por ellos es cada vez más justo, correcto y legítimo? ¿Esto importa?

Con respecto a la primera pregunta, la salida fácil es que probablemente existe una confusa mezcla de motivos. La obediencia a las reglas frecuentemente empieza con el miedo al castigo o un cálculo de auto-interés, pero posteriormente se transforma en “bases independientes de legitimidad”<sup>116</sup>. En efecto, las estructuras de autoridad del Estado moderno son un buen ejemplo de cómo pueden desarrollarse los métodos de control social. La organización paramilitar colombiana, sin duda manifiesta las tres dimensiones. La evidencia de que la obediencia, cualquiera sea su

<sup>113</sup> En su estudio sobre la violencia en Antioquia, Roldán observa que existen “mecanismos autóctonos de control social y de organización política” relacionados con la guerrilla. Roldán, Mary. “Genesis and evolution of the violence in Antioquia, Colombia”. Tesis doctoral en Historia, Universidad de Harvard, 1992. En la zona de distensión la organización guerrillera era la autoridad soberana *de facto* que efectivamente cumplía con todos los requisitos de estadidad, salvo el reconocimiento internacional.

<sup>114</sup> “A Survey of Colombia”. En: *The Economist*. Abril 21, 2001, p. 12.

<sup>115</sup> Mauricio Romero expone los inmensos proyectos sociopolíticos y de infraestructura emprendidos por los grupos paramilitares en ciertos municipios del país, estableciendo de esta forma proto estados. Romero, Mauricio. “Violent Entrepreneurs and Changing Coercion in Colombia, 1982-2000”. Tesis doctoral. New School for Social Research. 2002.

<sup>116</sup> Hurd, Ian. “Legitimacy and Authority in International Politics”. En: *International Organization*. No. 53, Vol. 2, 1999, pp. 379-408.



origen, está en parte motivada por una creencia de que el poder representa un propósito social legítimo, es necesaria para que se considere que un actor posee autoridad. Aunque no tenemos evidencia fuerte de esto en el caso de los grupos paramilitares colombianos, puede considerarse que la creciente aceptación de éstos sugiere una “interiorización” social de la validez de la organización. “Un número significativo de colombianos le están apostando a los paramilitares”, dijo recientemente un editorial del diario *El Tiempo*<sup>117</sup>.

La respuesta a la segunda pregunta es un resonante sí, esto importa mucho. Si el orden paramilitar está basado principalmente en la coerción, podemos esperar que eventualmente colapse bajo el peso y costo de su propia violencia, amenazas y sanciones. Si la protección y el auto-interés es la principal fuente de lealtad, entonces el orden social paramilitar es probablemente muy frágil y propenso a destruirse rápidamente una vez cambie la estructura de pagos<sup>118</sup>. Sin embargo, si existe algún indicio de legitimidad en la institución y sus reglas, la obediencia y la lealtad a los paramilitares probablemente aumentarán, y ellos podrán perseguir una estrategia en la que reduzcan su confianza en la violencia y la coerción. De hecho, ya lo podemos observar en la ofensiva de relaciones públicas de Castaño con el público colombiano durante el último año. Pero lo más importante es que, en la medida en que los estándares y valores de los paramilitares sean interiorizados por algunos segmentos de la sociedad civil, y sean reconocidos como actores políticos legítimos y fuentes de autoridad, serán legítimas las reclamaciones del Estado por una autoridad exclusiva.

## CONCLUSIÓN

Este artículo ha buscado establecer un vínculo entre la reestructuración política global y el deterioro de la exclusividad de la autoridad doméstica. Las nuevas reglas e instituciones globales desafían la soberanía del Estado generando nuevas esferas de autoridad que pueden debilitar el derecho de exclusividad de los estados para gobernar, por la proliferación de actores globales dentro de los contextos domésticos cuyas prácticas actuales conducen a nuevas reglas y conocimiento que pueden alterar las estructuras

domésticas de autoridad. La autoridad interna del Estado es socavada cuando éste no puede excluir a los actores no estatales del dominio doméstico de autoridad, y cuando se reconoce que esos actores son legítimos y poseen autoridad.

He explorado esos asuntos en el caso de Colombia, intentando mostrar cómo cambios en las relaciones de la autoridad del Estado debería ser una consideración en la tendencia al debilitamiento de la organización estatal colombiana. He sugerido que la autoridad del Estado colombiano ahora compite con nuevos actores transnacionales que rutinariamente funcionan dentro de la jurisdicción doméstica, a medida que la ciudadanía ha redirigido sus sentimientos de legitimidad desde el Estado hacia estos agentes competidores. Igual que la mayoría de los estados contemporáneos, el Estado colombiano no es capaz de excluir otros actores de su orden interno, ni de derrotar competidores domésticos. Los nuevos procesos internacionales, que validan los papeles globales de muchos actores no estatales en la jurisdicción de Colombia, claramente abrogan el principio de exclusividad en el cual se basa la autoridad doméstica. No obstante, es más difícil mostrar que la sociedad colombiana reconoce otros actores no estatales internos y externos como legítimos.

Con respecto a la autoridad de los actores no estatales, varios temas fueron sugeridos. Primero, mi afirmación de que las organizaciones internacionales, ONG y los paramilitares son vistos como posibles fuentes legítimas de autoridad en Colombia es plausible, pero no probada. Mientras éste puede ser un buen punto de partida para una nueva investigación, la autoridad de esos actores necesita ser medida para que mi argumento sea convincente. La dificultad de esta tarea nos lleva de nuevo a las motivaciones subyacentes a la obediencia. La obediencia en y por sí misma no es evidencia de la justicia de las reglas, pues no sabemos por qué un ciudadano respeta las instituciones o la regulación. Así mismo, una apelación hecha a una institución no estatal puede ser más indicativa de la creencia en su capacidad para responder, que en su autoridad. Esto conduce a un segundo punto, el de la fuente de la autoridad de un actor. La vigencia de criterios de desempeño para la evaluación de un Estado o cualquier otro actor sugiere fuertemente que esos actores no tie-

<sup>117</sup> Tamayo, Juan. “Bloody paramilitary’s support group”. En: *Miami Herald*. Marzo 29, 2001.

<sup>118</sup> Ídem., p. 387.

nen autoridad. Entonces, cuando un refugiado colombiano hace una petición a la CRI es porque la organización es considerada como más instrumental en la satisfacción de las necesidades de la persona, mas no por su propósito social legítimo. Mostrar la autoridad de los actores no estatales requiere casos más difíciles dentro de Colombia, donde la obediencia no puede ser fácilmente explicada por beneficio personal o miedo a la represalia. El riesgo de un razonamiento circular está también muy presente en este tipo de análisis, donde la legitimidad del Estado es medida por oposición a la de los actores globales. Puede ser muy fácil concluir que sólo porque la sociedad civil reconoce la autoridad de otros actores, la autoridad del Estado está necesariamente reducida. Ésta puede ser una conclusión lógica si dos actores estuvieran en competencia directa en un asunto particular. Pero la reconfiguración del Estado que ha ocurrido a lo largo de los procesos de globalización puede significar que ciertas funciones del Estado han sido desviadas a las instituciones globales, caso en el cual actores articulados en

torno de temas específicos no compiten con el Estado por autoridad.

A pesar de esas precauciones, es difícil persistir en la ilusión de que la legitimidad de las instituciones colombianas ha permanecido inalterada. En un círculo vicioso, la crisis de autoridad en Colombia hace menos efectivo su poder de coerción, erosionando el orden interno, y resultando en una difusión de la autoridad central. Este problema de desempeño puede hacer al cuerpo político más susceptible de transferir su lealtad hacia otros actores. Al mismo tiempo, fuerzas y normas del nuevo orden global hacen cada vez más difícil excluir actores no estatales de las estructuras de autoridad internas en Colombia. En la medida en que Colombia mantenga su terrible nivel de desempeño y otros actores sean capaces de proporcionar a la sociedad civil lo que el Estado no puede, es probable que veamos el continuo deterioro de la autoridad central que amenaza con empujar a Colombia cada vez más cerca del punto más lejano en el continuo de fortaleza/debilidad del Estado.