

El Estado, la guerra y la paz

Por Eduardo Posada Carbó*

"En los años venideros lo que importa no es tanto el estado del sistema internacional - como sostienen los enfoques tradicionales de la política internacional y de la guerra -, sino el estado del Estado". Con esta proposición el profesor Kalevi J. Holsti concluye su reflexivo estudio *The State, War, and the State of War* (Cambridge University Press, 1999). Su punto de partida es un hecho comprobado: desde 1945, las guerras clásicas entre Estados han sido reemplazadas por los conflictos que se libran dentro de los Estados. Las guerras internas, sin embargo, afectan seriamente la seguridad entre los Estados. Así lo que en principio sería apenas un problema doméstico adquiere de inmediato una dimensión internacional. Más aún, según Holsti, el problema de la política internacional de hoy y de mañana es esencialmente un problema de política doméstica: la fuente del problema se encuentra en la naturaleza de los "nuevos Estados".

El mismo sentido de la proposición de Holsti indica la relevancia de su trabajo para países que, como Colombia, sufren los destructivos efectos de las guerras internas. Pero el lector interesado en el caso colombiano que se asome al libro de Holsti debería advertir desde el comienzo que algunos supuestos orientadores de su trabajo no se ajustan estrictamente a la experiencia colombiana. Ante todo, Holsti tiene en mente los Estados que surgieron con el proceso de descolonización a mediados del siglo XX, o tras la desintegración del imperio soviético. De allí el calificativo de "nuevos". También tiene en mente los serios problemas de muchos de dichos Estados frente a la existencia de diversas comunidades con aspiraciones nacionalistas. Algunos de los conflictos que se suceden hoy en el Africa podrían ser comparables, es cierto, a

las dificultades de organización nacional que sobrevinieron a la separación de España en 1819. Y los colombianos seguimos debatiendo nuestro porvenir como "nación". Son problemas, sin embargo, histórica y sustancialmente distintos. Al querer apreciar la eventual relevancia del trabajo de Holsti es por lo tanto importante no perder de vista que muchas de sus generalizaciones no podrían ser aplicadas a Colombia.

Con todo, su preocupación central es de enorme interés y actualidad y debería motivar mayores reflexiones. Según Holsti, la principal y hasta exclusiva explicación de las guerras internas actuales reside en "los conflictos sobre la naturaleza de las comunidades y en el proceso y problemas de construcción del Estado". En la debilidad de los Estados se encontraría la raíz de la guerra desde 1945. La fortaleza del Estado no se define por su capacidad militar, sino por su eficacia y legitimidad - la variable realmente crítica. Holsti distingue los dos criterios que definen la legitimidad: el "vertical" - las reglas que atan a gobernantes y gobernados -, y el "horizontal" - las actitudes y prácticas con que se identifican individuos y grupos dentro de un mismo Estado. Los bajos niveles o la ausencia de tales principios de legitimidad serían los componentes estructurales de la debilidad estatal. La legitimidad va además acompañada de otro aspecto del "contrato implícito" entre gobernantes y gobernados: el Estado y sus instituciones deben proveer seguridad, garantizar el imperio de la ley y niveles razonables de orden: es decir, "el Estado debe ser internamente soberano". (En este punto, Holsti anota que Colombia - país al que sólo dedica dos referencias - no pasa el examen porque "los carteles de la droga sistemática y efectivamente violan las leyes y tienen los medios para resistir los intentos de aplicación de la ley").

Los Estados fuertes también se distinguirían de los Estados débiles por la diversa forma como entienden la política. En los Estados fuertes la política ha

pasado a ser más que todo "instrumental". Allí la política pierde apasionamiento; el conflicto gira alrededor de discusiones técnicas o de prioridades, y no de "grandes causas". En los Estados débiles, en contraste, "las formas de vida, cómo definir la comunidad, y las cruzadas ideológicas, son cuestiones fundamentales que tienden con frecuencia a desembocar ...en luchas violentas dentro del Estado". Otros problemas asociados con las características de los Estados débiles son: la personalización del poder, la apropiación del Estado por unos grupos para excluir a otros, la falta de consenso social sobre las "reglas del juego", o los altísimos niveles de corrupción y extorsión.

Si la raíz de las guerras contemporáneas es la debilidad de los Estados, Holsti no tiene dudas en identificar su forma de solución inmediata: "fortalecer los Estados existentes". Más fácil decirlo que ponerlo en práctica. El mismo Holsti identifica el dilema que surge frente a su propuesta: "el intento de crear Estados fuertes provoca resistencias que producen mayores debilitamientos". Las medidas descentralizadoras ilustran muy bien tal dilema. Ellas buscarían legitimar al Estado, al acercarlos a las comunidades. Pero podrían también servir para fortalecer poderes locales que le disputan la autoridad al Estado central, con lo que se erosiona aún más su posición. Las dificultades, pues, son enormes. Holsti advierte que, de cualquier manera, los estudiosos de relaciones internacionales no estarían equipados para dar consejos. Y les sugiere volcar la atención al estudio comparativo de otros Estados, en particular de aquellos que han tenido buen éxito en su tránsito de entidades coloniales a Estados fuertes independientes.

"Es en el campo de las ideas y de los sentimientos donde se determina primariamente la suerte de los Estados", observa Holsti. Así mismo señala que "los debates sobre el concepto de legitimidad están entre los más profundos y fascinantes en el estudio de la política". Aunque reconoce que la solución a los

problemas se encuentra en los Estados mismos, su preocupación es identificar las posibles respuestas de la comunidad internacional frente a las guerras contemporáneas que tienen su origen en la debilidad de los Estados. E insisto que hay que tener cuidado antes de transplantar todas sus enseñanzas a la siempre *sui generis* experiencia colombiana. Me parece, sin embargo, que su enfoque ofrece, por lo menos, dos sugerencias de interés. La primera: se aparta de quienes insisten en explicar todos nuestros problemas como el designio de poderes y fuerzas externas. Y la segunda: subraya la oportunidad de repensar el papel del Estado - la necesidad de su fortalecimiento - como forma de solucionar el conflicto. Esta última sugerencia plantea enormes retos intelectuales en Colombia, donde aún predominan los estereotipos sobre el Estado, y los juicios absolutos que le desconocen cualquier asomo de legitimidad.

* Eduardo Posada Carbó es asesor permanente de la Fundación Ideas para la Paz. Sus artículos quincenales son elaborados especialmente para nuestras redes de información. Posada Carbó es abogado con especialización en ciencias socioeconómicas de la Universidad Javeriana, máster en Estudios Latinoamericanos y doctor en Historia Moderna de la Universidad de Oxford. Es autor y editor de varios libros y ensayos. En la actualidad es Senior Lecturer del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres y columnista de *El Tiempo*.