

# EL ESTADO Y LOS RIESGOS DE LA MODERNIDAD

José Said Sánchez Martínez

**E**n este artículo se describen los estudios desarrollados a finales del siglo XX en torno a los diferentes tipos de Estado que existen. Asimismo, se propone estudiar al Estado considerando los sistemas con los que necesariamente interactúa: la democracia, los retos que implica la llamada *modernidad radicalizada*, la *sociedad del riesgo mundial* y la interacción entre la dimensión intraestatal e interestatal. Tomando en cuenta los conceptos que estos sistemas implican, es posible explicar de mejor manera la situación actual de los Estados en un mundo más complejo y dinámico.

Palabras clave: Estado, tipos de Estado, modernidad, sociedad del riesgo global, mundialización.

## ABSTRACT

This article analyzes the studies carried out at the end of the twentieth century about the different types of existing States. Furthermore, it is proposed to study the State considering the systems with which necessarily relates democracy, the challenges of radical modernity, global risk society and the interaction between the intrastate and interstate dimensions. Considering these concepts may better explain the current situation of States in a complex and dynamic world.

Key words: State, types of State, modernity, global risk society, globalization.

## CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Durante la primera mitad de la Edad Media no existió señal alguna del Estado en el sentido de ser una entidad de dominación continua con medios de poder propios, con un cuerpo jurídico secularizado, con un territorio delimitado y una población. Las principales funciones que actualmente el Estado reclama para sí se encontraban dispersas entre varios depositarios: la Iglesia, el noble propietario de tierras, los caballeros y otros

privilegiados.<sup>1</sup> Una de las manifestaciones del Estado moderno se puede encontrar en la primera mitad del siglo XIII en Sicilia, lugar donde el general Federico III sustrajo al sistema feudal el ejército, la justicia, la policía y la administración financiera, centralizando estos elementos bajo una estructura burocrática. Al inicio de la formación del Estado, las principales funciones que desempeñó fueron las de carácter militar y geopolítico. Un ejemplo de ello fue el Estado inglés, el cual, del siglo XII al XIX, destinó entre 70 y 90% de sus recursos financieros a la adquisición y empleo de instrumentos de fuerza militar.<sup>2</sup> Después de monopolizar el uso de la violencia, la cual estaba esparcida entre varios actores no estatales, el Estado desarrolló fuerzas de control burocratizadas y asalariadas para el control de la población civil.<sup>3</sup> A pesar de que el poder militar fue un rasgo central de las civilizaciones premodernas, nunca pudieron asegurar por mucho tiempo su estabilidad y característicamente nunca llegaron a asegurar el monopolio central de los medios de violencia dentro de su territorio.<sup>4</sup> Asimismo, el pensamiento jurídico medieval no tuvo la capacidad para desarrollar la distinción entre el derecho público y el privado.<sup>5</sup>

El éxito del Estado moderno sobre el monopolio de la fuerza durante esta época también se sustentó en el mantenimiento secular de nuevos códigos de derecho penal y del control supervisor de las “desviaciones”. La estructura del Estado fue ordenada según competencias delimitadas y con funcionarios especializados y económicamente dependientes. “El surgimiento de ese Estado centralizado o ‘absoluto’, que transformó a los nobles de guerreros en cortesanos, se explica, a su turno, como la consecuencia imprevista de la competencia por el poder entre pequeños Estados durante la Edad Media”.<sup>6</sup> Dentro de este proceso centralizador, monopolizador, y secular se encuentra el origen del Estado moderno,<sup>7</sup> el cual fundamenta su legitimidad sobre la legalidad de las ordenaciones estatuidas y derechos de mando de quienes ejercerán la autoridad,<sup>8</sup> y en donde el imperio del derecho no está subordinado a la existencia histórica de un héroe o de la tradición sagrada.

<sup>1</sup> Herman Heller, *La teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, p. 76.

<sup>2</sup> David Held, *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, España, 1997.

<sup>3</sup> Charles Tilly, *Coercion, capital, and European States, AD 990-1992*, Blackwell, Cambridge, 1994, p. 76.

<sup>4</sup> Anthony Giddens, *Las consecuencias de la modernidad*, Alianza, España, 2008.

<sup>5</sup> Robert Nisbet, *La formación del pensamiento sociológico*, vol. I, Amorrortu, Argentina, 1977, p. 193.

<sup>6</sup> Peter Burke, *Historia y teoría social*, Amorrortu, Buenos Aires, 2007, p. 215.

<sup>7</sup> Guillermo O’Donnell, “Hacia un Estado de y para la democracia”, en PNUD, *Democracia, Estado y ciudadanía*, PNUD, Lima, 2008, p. 164.

<sup>8</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 172.

Otro elemento que permitió el desarrollo del Estado fue la formación de un sistema impositivo reglamentado, con el objetivo de disponer de ingresos suficientes para el mantenimiento del ejército y la burocracia. “La administración feudal no conoció los presupuestos. El Estado estamental tampoco conoció la distinción entre los gastos e ingresos públicos y los privados del señor, ni un patrimonio independiente que perteneciera al territorio y al Estado”.<sup>9</sup> En este sentido, para Elías<sup>10</sup> los medios financieros y de violencia se sostienen recíprocamente, es decir, el medio financiero sostiene el monopolio de la violencia y ésta sostiene a su vez el monopolio fiscal. La división funcional (especialización profesional de cada individuo) permitió la regularidad en la gestión de los monopolios por parte del Estado. Este aparato profesional también hizo posible la permanencia del monopolio militar y fiscal. Los Estados modernos concentraron el poder administrativo de manera más eficaz que los Estados tradicionales, incluso hasta Estados muy pequeños fueron capaces de movilizar recursos sociales y económicos más allá de los disponibles por los sistemas premodernos.<sup>11</sup> Al interior del Estado moderno, tanto los gobernantes como el cuerpo administrativo no poseen la propiedad de los medios administrativos, ya que están excluidos de todo aprovechamiento de carácter privado de las fuentes de ingreso.

Una vez establecido el carácter permanente de los monopolios señalados, las luchas sociales ya no buscaron su destrucción sino las formas para establecer quiénes dispondrían del aparato monopólico. “Sólo con la constitución de este monopolio permanente del poder central y de este aparato especializado de dominación, alcanzan las unidades políticas de dominación el carácter de ‘Estado’”.<sup>12</sup> Weber también establece que el desarrollo del Estado moderno comienza cuando el principio inicia la expropiación de los titulares “privados” del poder administrativo bélico y financiero que junto a él existen. Después de este proceso, no existe financiero que sea propietario del dinero que gasta o de los edificios, recursos, instrumentos o maquinas de guerra que utiliza. Es el Estado moderno el escenario donde se realiza al máximo la separación entre el cuadro administrativo y los medios materiales de la administración.<sup>13</sup>

Durante todo este proceso histórico encontramos ciertos elementos que predominan durante el desarrollo del Estado en Occidente: concentración y monopolización de funciones como el ejercicio de la violencia, la elaboración y secularización de la ley, la recaudación fiscal, y la profesionalización burocrática. Sin embargo, actualmente

<sup>9</sup> Herman Heller, *La teoría del Estado*, op. cit., p. 148.

<sup>10</sup> Norbert Elias, *El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

<sup>11</sup> Anthony Giddens, *Consecuencias de la modernidad*, op. cit.

<sup>12</sup> Norbert Elias, *El proceso de civilización*, op. cit., p. 345.

<sup>13</sup> Max Weber, *El político y el científico*, Alianza, España, 1981.

pareciera ser que el Estado experimenta un proceso en el que algunas de estas funciones tienden a emerger nuevamente a cargo de poderes de facto que lo enfrentan de manera directa. El medio específico que caracteriza al Estado, a saber, el de la coacción física, se enfrenta a fuerzas no estatales que algunas veces lo ponen en duda. Las funciones e instituciones territoriales del Estado experimentan serias limitaciones frente a fenómenos extraterritoriales que le es difícil controlar. En palabras de Bauman:

Hoy en día, de pocos Estados-nación puede decirse, si es que puede decirse de alguno, que sean autónomos, y menos aún que puedan mantenerse con sus propios recursos o que sean autosuficientes, económica, militar y culturalmente. Pocos Estados podrían pasar, si es que hay alguno que pueda, las pruebas ortodoxas, rigurosas y estrictas que les permitirían arrogarse esa categoría.<sup>14</sup>

Antes de señalar algunas de las características de los nuevos retos que enfrentan los Estados, analizaremos algunas de las tipologías sobre el Estado desarrolladas recientemente.

#### TIPOS DE ESTADO Y LOS ESTUDIOS MODERNOS SOBRE EL ESTADO

El desarrollo del estudio sobre los tipos de Estado comenzó en la década de 1990. Las primeras investigaciones tuvieron como objeto de análisis a los países africanos como Somalia, Angola, Etiopía y Mozambique.<sup>15</sup> Estas investigaciones trataron de determinar el efecto del grado de alcance y fuerza del Estado sobre la población. Se trata de Estados que, al no contar con la infraestructura adecuada y suficiente no pueden enfrentar y solucionar las frecuentes crisis humanitarias como: hambrunas, pandemias, desplazamientos humanos, conflictos étnicos, religiosos, etcétera. Actualmente, el centro de investigaciones *Fund for Peace* ha elaborado desde el año 2005 el *Failed State Index*, en el que se clasifican a cerca de 177 países en función de su desempeño dentro de 12 indicadores integrados en tres grupos: sociales, económicos y políticos. Por otro lado, el *Global Peace Index* elaborado por el *Institute for Economics and Peace* ha estudiado los niveles de paz en 144 países a partir de 2007. La finalidad de este índice es medir la capacidad de los Estados para garantizar la paz dentro de sus territorios.

Las definiciones contemporáneas de los tipos de Estados se centran en dos aspectos: *a)* en la capacidad para ofrecer una serie de bienes públicos a sus ciudadanos; y *b)* en las

<sup>14</sup> Zygmunt Bauman, *La sociedad sitiada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p. 104.

<sup>15</sup> Véase, Jean-Germain Gros, "Towards a taxonomy of failed state in the New World Order: decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti", *Third World Quarterly*, vol. 17, 1996.

concepciones teóricas sobre el Estado. En la primera cuestión se incluyen bienes como la seguridad, un sistema jurídico y de decisión judicial, la garantía de las libertades políticas, derechos económicos, sociales y culturales, infraestructura de comunicaciones, un sistema financiero y fiscal, y el contexto para que la sociedad civil se desarrolle. El *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1997 del Banco Mundial señala tres categorías de las posibles funciones del Estado:

- *Mínimas*. Suministro de bienes públicos, defensa, ley y orden. Derechos de propiedad, gestión macroeconómica, salud pública, aumento de la equidad y protección de los pobres.
- *Intermedias*. Educación, protección ambiental, regulación de monopolios, seguros y reglamentación financiera, y seguridad social.
- *Dinámicas*. Provisión de una política industrial y generación de riqueza.<sup>16</sup>

Con la finalidad de medir el alcance de estas funciones, Fukuyama utiliza el concepto de *estatalidad*. Para ello se basa en los siguientes indicadores: *alcance* y *fuerza*. El primer concepto se refiere a las funciones y objetivos de los gobiernos, mientras que el segundo se traduce como la capacidad de elaboración y ejecución de políticas así como la promulgación de leyes; administración eficaz con la mínima burocracia; control del soborno, la corrupción y el cohecho; mantenimiento de un alto nivel de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas y el cumplimiento efectivo de las leyes. De tal forma que pueden existir Estados con un gran alcance y poca fuerza, es decir, pueden ofrecer una cantidad considerable de servicios públicos pero su calidad puede ser deficiente. En el proceso inverso, un Estado puede poseer un bajo grado de alcance pero con fuerza, lo que significa que el número de servicios públicos que provee es reducido pero la calidad es óptima. En esta elaboración conceptual se puede apreciar implícitamente al Estado como condición esencial para la existencia de un gobierno democrático. Es decir, si una democracia se sustenta sobre un Estado que no cumple con las funciones *mínimas* estará severamente limitada para llevar a cabo los medios procedimentales básicos para funcionar. No obstante, me parece que en las funciones *mínimas* se olvida un elemento esencial para los Estados, es decir, la recaudación fiscal. Un Estado sin recursos o con recursos limitados propios enfrentará serios problemas para cumplir con sus responsabilidades, las cuales incluyen el pago a la burocracia, la oferta

<sup>16</sup> Citado por Francis Fukuyama, *La construcción del Estado*, Ediciones B, Barcelona, 2004.

<sup>17</sup> CEPAL, *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Organización de las Naciones Unidas, Chile, 2010, p. 242.

de servicios públicos, infraestructura, la cantidad de recursos destinada al gasto público social (salud, educación, seguridad social), etcétera. Asimismo, esta propuesta conceptual olvida las funciones que cumple la política fiscal: dotar de recursos al Estado, proveer bienes públicos, redistribuir la riqueza y contribuir a la estabilidad macroeconómica.<sup>17</sup> Explícitamente se puede identificar una interdependencia entre las funciones señaladas, sin embargo, para que se desarrollem las funciones *dinámicas*, se necesita que las funciones *mínimas* estén consolidadas. Además, es imprescindible ubicar al Estado en el contexto global con el cual interactúa.

Respecto de la segunda cuestión, las definiciones de los tipos de Estado están en función de la concepción que se tome como punto de partida: la concepción weberiana, la concepción contractualista y aquella que parte del derecho internacional. Dado que no existe una definición definitiva y aceptada de *Estado fallido*, es preciso saber en qué consiste cada concepción y qué elementos las constituyen para ubicar los elementos comunes de esta definición. Por ejemplo, Rotberg parte de una concepción weberiana y contractualista para formar su concepto de Estado fallido, mientras que Chomsky toma en cuenta la concepción contractualista y la del derecho internacional. A continuación, se señalan brevemente las características de cada una de las concepciones señaladas:

#### *Concepción weberiana*

Para Weber<sup>18</sup> el Estado es un instituto político en el que el cuadro administrativo mantiene con éxito la pretensión del monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente. Es un orden tanto jurídico como administrativo por el que se orienta la actividad (acción de la asociación) y el cual pretende validez no sólo frente a los miembros de la asociación sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio sobre el que se extiende su dominación. Partiendo de esta concepción, un Estado se considerará como fallido cuando no tenga la capacidad de mantener el uso exclusivo de la fuerza y cuando pierda por completo su legitimidad.

#### *Concepción contractualista*

Las bases de esta concepción se encuentran en Hobbes, Locke y Rousseau. Incorpora la legitimidad y el desempeño como elemento clave para juzgar o caracterizar la situación

<sup>18</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, *op. cit.*, pp. 43-45.

de un Estado, es decir, toma en cuenta el acuerdo (origen) y la garantía de la seguridad al ceder una parte de la soberanía del individuo al soberano (fin). Si bien es cierto que los individuos ceden parte de su libertad al soberano para salir del Estado de naturaleza, también es preciso evitar y limitar toda acción que pueda dañar la integridad de los individuos. En este sentido, un Estado se considera como fallido cuando no es capaz de evitar el daño entre los individuos y cuando es él mismo quien viola la integridad de su población.

### *Derecho internacional*

Hace énfasis en un conjunto de atributos jurídicos: territorio definido, población permanente y capacidad para relacionarse con otros Estados en la esfera internacional. Desde esta perspectiva, un Estado fallido es aquel que no tiene control sobre sus fronteras y que amenaza tanto al derecho internacional como al nacional.

De las últimos dos concepciones parte Chomsky para señalar las características de su concepto de Estado fallido:

La falta de capacidad o voluntad para proteger a sus ciudadanos de la violencia y tal vez incluso de la destrucción. Otra es su tendencia a considerarse más allá del alcance del derecho nacional e internacional, y por tanto, libres para perpetrar agresiones o violencia. Además, si tiene forma democrática, padecen un grave “déficit democrático” que priva a sus instituciones formales de auténtica sustancia.<sup>19</sup>

Por su parte, Robert Rotberg,<sup>20</sup> además de considerar la concepción weberiana y la contractualista, establece una jerarquía de los bienes políticos (públicos) provistos por el Estado. En primer lugar se encuentra la seguridad, específicamente la seguridad humana, lo cual implica la defensa frente a invasiones extranjeras, vigilar las fronteras, controlar las amenazas internas o que afecten el orden social interno, prevenir el crimen y establecer los medios normativos para que los individuos resuelvan sus diferencias entre sí y entre el Estado sin recurrir a la violencia. Otro bien público es aquel que permite la ciudadanía participar libre y abiertamente en los procesos políticos. Este bien abarca las libertades

<sup>19</sup> Noam Chomsky, *Estados fallidos. El abuso del poder y el ataque a la democracia*, Ediciones B, Barcelona, 2007, pp. 7-8.

<sup>20</sup> Robert I. Rotberg, “Failed states, collapsed states, weak states: causes and indicators”, en Robert I. Rotberg (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, The Brookings Institution Press, Washington DC, 2003.

esenciales: el derecho a competir por cargos públicos, la libertad de expresión, libertad de reunión, entre otros. A pesar de que Rotberg no define explícitamente este bien público, sin duda se trata del componente liberal del Estado en términos de Bobbio.<sup>21</sup> Otros bienes públicos provistos por el Estado, en los que puede existir participación privada, son los servicios de salud, los servicios educativos, la formación de infraestructura, el sistema económico y financiero, así como el contexto adecuado para que los ciudadanos puedan alcanzar sus objetivos de carácter empresarial y la apertura para la participación de la sociedad civil.

Partiendo de estas funciones, Rotberg<sup>22</sup> identifica cuatro tipos de Estado. En primer lugar se encuentra el *Estado fuerte*, dentro del cual se proveen los bienes arriba señalados tanto en cantidad como en calidad. Controla todo su territorio de manera incuestionable. Los Estados que se acercan a este tipo gozan de un óptimo desempeño económico; óptimas evaluaciones en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), en el Índice de Transparencia Internacional y en los reportes de Freedom House. En este caso se trata de una definición ideal a la que se podría aspirar. Algunos de los países que se acercan a este tipo de Estado son Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca. De 2005 a 2010 se han mantenido en la cúspide del Failed State Index<sup>23</sup> al mantener las mejores calificaciones.

En los últimos diez años su PIB *per cápita* no ha sido inferior a los 25 mil dólares; mantiene las tasas más bajas de homicidios; y su capacidad de recaudación fiscal les permite destinar importantes recursos a la educación y a la salud. Asimismo, éstos y otros factores les permiten ofrecer mejores condiciones para el Desarrollo Humano y la capacidad para garantizar la paz sobre su territorio. Estos cuatro países dentro de la clasificación del *Failed*

<sup>21</sup> No en términos de la teoría económica, sino en el sentido político, específicamente en el sentido de que el Estado liberal es la condición para la práctica democrática. Se trata de un Estado limitado en sus poderes y no en sus funciones, y por lo tanto, Estado de derecho, en el que los poderes públicos son regulados por normas generales y deben ser ejercidos según las leyes establecidas para ello. Asimismo, en el Estado de derecho se constitucionalizan los derechos de los individuos y los protege contra los abusos de poder. Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pp. 18, 21, 45.

<sup>22</sup> Robert Rotberg, "Nation-state failure; a recurring phenomenon?" [<http://1.usa.gov/eWw7ey>], fecha de consulta: junio de 2010.

<sup>23</sup> Fund for Peace, *Failed State Index 2005-2010* [[www.fundforpeace.org](http://www.fundforpeace.org)], fecha de consulta: julio de 2010. Cabe señalar que el *Failed State Index* clasifica a los Estados como Muy estables, Estables, en Peligro, y Críticos. Los dos primeros se integran a los que se aproximan a un Estado fuerte. Los Estados en peligro representan a los Estados débiles. Y los estados Críticos integran a los que se aproximan al Estado fallido. Es preciso recordar que los Estados colapsados son la versión extrema de los Estados fallidos, por lo que en este índice no se consideran de manera explícita.

CUADRO 1  
*Países que se aproximan al Estado fuerte*

País (1)	PIB per cápita (2)	Recaudación fiscal (3)	Gasto en salud per cápita (4)	Gasto en educación (5)	IDH (6)	Tasa de homicidios
Noruega	87 340	51%	7 353	6.5(a)	0.971	0.6
Finlandia	58 800	39%	3 808	6.1(a)	0.959	2.5
Dinamarca	47 600	40%	5 550	7.9(a)	0.955	1.4
Suecia	50 910	37%(b)	4 494	6.8(a)	0.963	0.9
Reino Unido	46 040	38%	3 867	5.6 (08)	0.947	1.6
Francia	42 000	41%(c)	4 627	5.6(08)	0.961	1.4
Alemania	42 710	28%(c)	4 209	4.4(08)	0.947	0.8

a) Datos correspondientes a 2006.

b) Datos correspondientes a 1999.

c) Datos correspondientes a 2007.

Los demás datos corresponden a 2008.

1) Los países en éste y los siguientes cuadros están ordenados en relación con su evaluación en el *Failed State Index 2010*.

2) Es el ingreso nacional bruto convertido a dólares de los Estados Unidos mediante el método Atlas del Banco Mundial, dividido por la población a mitad de año.

3) El ingreso es el dinero proveniente de impuestos, contribuciones sociales y otros ingresos como multas, tarifas, renta e ingreso proveniente de propiedades o ventas. Las donaciones también se consideran ingreso, pero aquí se excluyen.

4) El gasto total en salud es la suma de los gastos en salud públicos y privados, como proporción de la población total. Abarca la prestación de servicios de salud (preventivos y curativos), las actividades de planificación familiar, las actividades de nutrición y la asistencia de emergencia designadas para la salud, pero no incluye el suministro de agua y servicios sanitarios. Los datos se expresan en dólares de los Estados Unidos a precios corrientes.

5) El gasto público en educación comprende el gasto corriente y de capital en educación e incluye el gasto del gobierno en instituciones educativas (tanto públicas como privadas), administración educativa y subsidios para entidades privadas (estudiantes/hogares y otras entidades privadas).

6) Un Índice de Desarrollo Humano mayor de 0.900 se considera *Muy alto*; mayor de 0.800 y menor de 0.900 se considera *Alto*; entre 0.500 y menor de 0.800 se considera *Medio*; y si es menor de 0.500 se considera *Bajo*.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial; datos de *Homicide Statistics, Criminal Justice Sources, Latest available year (2003-2008)* de la ONU; y del *Human Development Report 2009*.

*State Index* son considerados como *Muy estables*. Después de ellos están países como Reino Unido, Francia y Alemania, quienes son considerados como *Estables*.

En segundo lugar, se encuentra el *Estado débil*, el cual muestra ciertas deficiencias debido a restricciones físicas, geográficas y económicas. Las instituciones son vulnerables a los antagonismos internos y a las conductas despóticas de sus gobernantes. Típicamente los conflictos internos son de carácter étnico, religioso o lingüístico. Su capacidad para proveer bienes públicos es limitada o puede estar disminuyendo. Asimismo, su infraestructura no es suficiente para proporcionar servicios de salud y de educación. El desempeño económico es deficiente, los niveles de corrupción son altos, el imperio de la ley es heterogéneo y la sociedad civil tiene pocos canales de expresión. “Cada problema que suscite la inquietud del exterior –conflicto armado, desarrollo insuficiente, desplazamientos internos y refugiados, hambre y epidemias, perjuicios a los derechos humanos– es el resultado de una deficiencia del Estado”.<sup>24</sup> En el *Failed State Index 2010*, dentro de la categoría *en Peligro* (Estado débil) se encuentran 91 países, los cuales algunos están más cerca del colapso pero otros se están fortaleciendo. Esto es producto de la heterogeneidad de sus funciones económicas, sociales y políticas. Es decir, los altos índices de violencia dentro de algún país no son suficientes para que se dirijan al colapso. Asimismo, la ausencia de violencia no garantiza que un Estado sea inmune a la debilidad, otros bienes esenciales pueden estar fallando. Anteriormente, países como Colombia e Indonesia enfrentaron altos grados de violencia, sin embargo, continuaron desempeñándose bien en otras áreas como la economía y los servicios públicos tanto en cantidad como en calidad.<sup>25</sup> Algunos ejemplos de los Estados que se aproximan a esta clasificación son: Brasil, Bulgaria, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Rusia. Actualmente se cuestionará el que Brasil se aproxime a la categoría de Estado débil debido al protagonismo que ha alcanzado en América Latina en los últimos años, específicamente en el aspecto económico, sin embargo sus niveles de pobreza, concentración de la riqueza y de violencia son altos, elementos que generalmente se omiten cuando se habla de este país. Asimismo, según el Índice de Transparencia Internacional 2008, Brasil se encuentra en la posición 80 de 180 países, por debajo de Chile (23), Cuba (65), El Salvador (67), Colombia (70) y México (72).<sup>26</sup>

A diferencia de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, en este caso se puede apreciar que no existe una relación directa entre la cantidad de recaudación fiscal como porcentaje del PIB y el gasto en salud *per cápita*, el cual no supera la cifra de los mil dólares. De

<sup>24</sup> Susan Woodward, “Estados fallidos, el peso de las palabras” [<http://bit.ly/fI7aFb>], fecha de consulta: noviembre de 2008.

<sup>25</sup> Robert I. Rotberg, “Nation-state failure: a recurring phenomenon?”, *op. cit.*, p. 2.

<sup>26</sup> Transparencia Internacional, *Informe anual 2008* [[www.transparency.org](http://www.transparency.org)], fecha de consulta: marzo de 2009, pp. 50-51.

*Cuadro 2*  
*Países que se aproximan al Estado débil*

País	PIB <i>per cápita</i>	Recaudación fiscal (%)	Gasto en Educación (%)	IDH	Coeficiente de Gini	Tasa de homicidios
Bulgaria	5 490	36.0	4.3(a)	0.840	29.2	2.3
Brasil	7 300	25.0	5.0(a)	0.813	55.0	22.0
México	9 990	9.4	4.8(a)	0.854	48.1	11.6
Rusia	9 660	33.0	4.0	0.817	37.5	14.2
El Salvador	3 460	19.0	3.6	0.747	49.7	51.8
Honduras	1 740	22.2	3.6(c)	0.732	55.3	60.2
Guatemala	2 680	11.9	3(b)	0.704	53.7	45.2
Colombia	4 620	23.0	3.9	0.807	58.5	38.8

a) Datos correspondientes a 2006.

b) Datos correspondientes a 2007.

c) Datos correspondientes a 1995.

Los demás datos corresponden a 2008.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial; datos de *Homicide Statistics, Criminal Justice Sources*, Latest available year (2003-2008) de la ONU; y del *Human Development Report 2009*.

los países que se aproximan al Estado débil, sólo Bulgaria posee los menores niveles de desigualdad y la menor tasa de homicidios. Sin embargo, para el 2008 enfrentó una deuda externa de 79% del PIB, superior a la de Brasil, Colombia y México, quienes poseen una deuda externa para el mismo año del 16%, 20% y 19% respectivamente. Resaltan los datos de El Salvador, Guatemala y Honduras, ya que su desempeño en economía, salud, educación y seguridad son los más bajos, lo cual los hace vulnerables a caer en un Estado fallido.

El *Estado fallido*<sup>27</sup> generalmente se caracteriza porque pierde su papel de proveedor exclusivo de los bienes públicos esenciales frente a señores de la guerra u otros actores no estatales.<sup>28</sup> No poseen el monopolio de la fuerza sobre todo el territorio ni son

<sup>27</sup> Seth Kaplan critica la forma mediante la cual la comunidad internacional ha tratado de construir la estructura estatal “desde arriba” en este tipo de Estados. Propone establecer funciones limitadas en número y amplitud; evitar construir de golpe un aparato burocrático y el sistema electoral; así como considerar y recurrir a las instituciones tradicionales para construir un gobierno “desde abajo”. Véase Seth Kaplan, “Rethinking State-building in a Failed State”, *The Washington Quarterly*, vol. 1, Center for Strategic and International Studies, 2010, p. 89.

<sup>28</sup> Cabría señalar si un Estado que pierde el monopolio de la fuerza, sin cuerpos burocráticos profesionales, sin recursos propios y dependiente de la ayuda exterior, puede considerarse como Estado. Es decir, se requiere una definición mínima de Estado para identificar cuándo se ha formado un Estado o cuándo ha desaparecido.

capaces de vigilar sus fronteras. Los gobernantes enfrentan dos o más insurgencias y variedades de disturbios civiles. Sus instituciones funcionan de manera intermitente, el debate democrático está ausente, no existe una división de poderes plena y los cuerpos burocráticos son débilmente profesionales. Este tipo de Estado muestra un fuerte descuido de su infraestructura, en caso de que exista, los servicios públicos fallan de manera constante y en algunos casos llegan a desaparecer. Existen altos índices de mortalidad infantil debido a la falta de hospitales, personal médico y medicamentos. Imperan altos niveles de corrupción, el desempeño económico declina rápidamente, existen elevados índices de inflación y enfrentan escasez de alimentos. Este tipo de Estado llega a ser víctima de los propios gobernantes, quienes manejan las instituciones de manera despótica y sin ningún apego a la ley, atacan a la sociedad civil, protegen sólo a un pequeño sector aliado a la clase gobernante, por lo tanto, gozan de poca legitimidad.<sup>29</sup> En este sentido, también poseen las características de un *régimen sultanista*.<sup>30</sup> Algunos de los países que se aproximan a esta categoría son Georgia, Líbano y Sierra Leona.<sup>31</sup> Como se puede apreciar en el Cuadro 3, el gasto destinado a la salud no supera los 600 dólares estadounidenses y el gasto en educación como proporción del PIB es bajo.

Aunado a ello, está el peso que representa para el gobierno la deuda externa. En el caso de Georgia, la deuda externa como proporción del PIB es de 26.6%; en el caso de Líbano llega al 90.5%; y para Sierra Leona representa el 20.3%. Lo anterior implica que una parte de los ingresos estatales se destinan al pago de la deuda y a los intereses que ésta genera, disminuyendo recursos que podrían ser destinados a la generación de servicios públicos esenciales para la población. La asistencia<sup>32</sup> destinada a estos países representa

<sup>29</sup> Sobre las causas del fracaso de un Estado, Sogge critica las explicaciones que sólo se basan en la corrupción y el despotismo de los gobernantes y en las divisiones sociales internas. Señala que existen causas que provienen del exterior, por ejemplo, el apoyo de Estados Unidos a ciertos regímenes autoritarios durante la Guerra Fría; o las condiciones para otorgar préstamos a países pobres por parte del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Véase David Sogge, “La debilidad del Estado: mirar a través de otros cristales”, Documento de trabajo núm. 64, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, España, 2008.

<sup>30</sup> H.E. Chehabi y Juan Linz, *Sultanistic regimes*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1998.

<sup>31</sup> Debido a la disponibilidad de datos sólo tomamos a estos países como referencia.

<sup>32</sup> La asistencia oficial neta para el desarrollo (AOD) comprende los desembolsos de préstamos en condiciones concesionarias y las donaciones otorgadas por organismos oficiales de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), por instituciones multilaterales y por países que no integran el CAD a fin de promover el desarrollo y el bienestar económico en los países y territorios que figuran en la lista del CAD de destinatarios de la asistencia oficial neta para el desarrollo.

CUADRO 3  
*Países que se aproximan al Estado fallido*

País	Recaudación		Gasto en educación <i>per cápita</i>	Índice de Desarrollo Humano	Coeficiente de Gini	Tasa de homicidios
	PIB <i>per cápita</i>	fiscal (%)				
Georgia	2 500	25	190	2.9	0.777	40.8
Líbano	6 780	21	524	2.0	0.803	—
Sierra Leona	320	12(a)	13	3.8	0.365	42.5
						2.6

a) Datos correspondientes a 2004.

b) Datos correspondientes a 2007.

c) Datos correspondientes a 2006.

Los demás datos corresponden a 2008.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial; datos de *Homicide Statistics, Criminal Justice Sources*, Latest available year (2003-2008) de la ONU; y del *Human Development Report 2009*.

como proporción del PIB en el caso de Georgia el 7%; Líbano el 3.6%; y en el caso de Sierra Leona el 19%. Por lo tanto, al contar con recursos fiscales limitados, al tener que destinar una parte de ellos para el pago de la deuda y los servicios de la misma, la cantidad de recursos provenientes del exterior llega a representar una parte nada despreciable de su producto interno bruto.

Por último, el *Estado colapsado* no es más que la versión extrema de los Estados fallidos. Toda señal de la autoridad estatal ha desaparecido y sobre la mayoría del territorio domina la ley del más fuerte. Los grados de violencia son altos y prolongados. No existe ningún reconocimiento a los gobiernos que se llegan a formar, aun cuando cuenten con el reconocimiento de la comunidad internacional. Algunos de los países que se acercan más a este tipo de clasificación son Chad, Somalia,<sup>33</sup> Sudan y Zimbabwe. Los datos disponibles indican un IDH bajo para Chad y un IDH medio para Sudan. De estos países, Zimbabwe enfrenta una de las más altas inflaciones, para el 2008 ésta representó 24,411% respecto de 2007. Asimismo, países como Somalia, Sudan y Zimbabwe poseen una deuda externa que desangra los recursos estatales; en el caso de Sudan, representa 37% del PIB; en el caso de Zimbabwe alcanza 132%; y en el caso de Somalia la cifra llega al 283%. En este país

<sup>33</sup> En 2007, Somalia fue considerada como Estado fallido, sin embargo, debido a la continuidad de los conflictos internos y las divisiones entre clanes, se ha acercado más a un Estado colapsado; véase, sobre su consideración como Estado fallido a Josep Maria Royo Aspa, “Las sucesivas crisis de Somalia”, FRIDE, Madrid, septiembre, 2007.

existen fuertes divisiones entre clanes, incluso algunos de ellos poseen más legitimidad que el gobierno apoyado por la comunidad internacional. Después de dos décadas de intervencionismo, la situación en Somalia no ha mejorado.<sup>34</sup>

CUADRO 4  
*Países que se acercan al Estado colapsado*

País	PIB <i>per cápita</i>	Recaudación fiscal (%)	Gasto en salud <i>per cápita</i>	Gasto en educación (%)	Índice de Desarrollo Humano	Coeficiente de Gini	Tasa de homicidios
Chad	540	—	31(c)	1.9(e)	0.392	39.8	—
Somalia	150(a)	—	—	0.4(f)	—	—	—
Sudan	1 100	7.9	40(c)	12(g)	0.531	—	—
Zimbawe	360	29(b)	76(d)	4.5(d)	—	50.1	8.7 h

- a) Datos correspondientes a 1990.
- b) Datos correspondientes a 1997.
- c) Datos correspondientes a 2007.
- d) Datos correspondientes a 2000.
- e) Datos de 2005.
- f) Datos de 1985.
- g) Datos de 1996.
- h) Datos de 2004.

Los demás datos corresponden a 2008.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial; datos de *Homicide Statistics, Criminal Justice Sources*, Latest available year (2003-2008) de la ONU; y del *Human Development Report 2009*.

Pero ¿qué tienen en común estos tipos de Estado y qué los hace diferentes? Mientras que los Estados fuertes y débiles se aproximan porque no han cedido o abandonado su papel como proveedores centrales, se distancian entre sí por la cantidad y calidad en que lo hacen. Por su parte, los fallidos se distancian de los dos anteriores porque han perdido o cedido en parte su lugar de proveedores, y se separan de los colapsados porque, mal que peor, retienen algún margen de entrega de bienes.<sup>35</sup> El desempeño que tiene el Estado al momento de proporcionar bienes políticos se registra por medio de indicadores de tipo político, económico y de violencia. Estos indicadores señalan cómo han sido afectados los bienes de democracia, economía y seguridad, respectivamente. Pero la gravedad que señala un indicador puede afectar a más de un bien. Por ejemplo, en el caso de la

<sup>34</sup> Seth Kaplan, “Rethinking State-building in a Failed State”, *op. cit.*, p. 92.

<sup>35</sup> Patricia Moncada, “El fenómeno de la debilidad y el fracaso del Estado: un debate inconcluso y sospechoso”, *op. cit.*, p. 106.

violencia, que se manifiesta en la pérdida del monopolio de la fuerza por parte del Estado o la falta de aplicación de la ley sobre todo el territorio, se afecta al bien seguridad y al bien democracia. Cabe señalar que la clasificación de un país dentro de un tipo de Estado no es de manera mecánica, ya que los indicadores cuentan con dos tipos de funciones: la primera es la *métrica-predictiva*, la cual revela el nivel de desempeño del Estado en la proporción de los bienes políticos (métrica) y la posibilidad del fracaso (predictiva).<sup>36</sup> Por el otro lado, la función de *elasticidad unívoca y apalancamiento sistémico* señala el margen o daño directo que un bien político puede tolerar (elasticidad) frente a una causa que lo amenaza de manera directa (unívoca). El apalancamiento sistémico revela cómo y hasta dónde la organización jerárquica de los bienes políticos, en su conjunto, puede disminuir los daños a un determinado bien, de tal manera que ejercen cierta influencia para que se acerque o aleje a un particular tipo de Estado. Por ejemplo, un Estado débil puede haber perdido el monopolio de la fuerza sobre ciertos territorios, lo cual lo acerca a la clasificación de Estado fallido, sin embargo, otros bienes pueden funcionar de manera aceptable, como el sistema económico y financiero, los servicios públicos básicos, etcétera, lo cual sirve como sostén, temporal, para evitar caer en tal clasificación.

## MODERNIDAD, ESTADO Y DEMOCRACIA

El Estado y la democracia en las sociedades actuales son elementos estrechamente relacionados. La transición hacia un gobierno democrático implica la existencia de una estructura estatal que sirva de apoyo al régimen democrático. La democracia *per se* sin sustentarse en el Estado sería vulnerable a poderes de facto como el mercado y el crimen organizado. Sin embargo, los estudios sobre la génesis y el desarrollo de la democracia de la segunda mitad del siglo XX tomaron en cuenta factores como la religión,<sup>37</sup> el crecimiento económico,<sup>38</sup> la influencia política externa<sup>39</sup> y aspectos culturales.<sup>40</sup> El Estado había

<sup>36</sup> Robert Rotberg, “El fracaso y el colapso de los Estado-nación. Descomposición, prevención y reparación”, en Patricia Moncada (ed.), *Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2007.

<sup>37</sup> Samuel Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires, 1994.

<sup>38</sup> Seymour Lipset, “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad”, en Albert Batlle, *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, España, 2001.

<sup>39</sup> Laurence Whitehead, “Aspectos internacionales de la democratización”, en Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comp.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3, *Perspectivas comparadas*, Paidós, Barcelona, 1994.

<sup>40</sup> Gabriel Almond y Sidney Verba, “La cultura política”, en Albert Batlle, *Diez textos..., op. cit.*

quedado al margen de tales relaciones. Para finales del siglo XX y principios del siglo XXI, otros estudios analizaron cómo la construcción, el funcionamiento y las características del Estado influyen en el tipo de democracia que habrá o no de desarrollarse.<sup>41</sup> No obstante la innovación de estos estudios, que complementaron la anterior teoría de la democracia al conectarla con el Estado, se omite un elemento que afecta a las dos instituciones, es decir, los retos que ha implicado la llamada *modernidad radicalizada*<sup>42</sup> y la *sociedad del riesgo mundial*.<sup>43</sup> La llamada *primera modernidad*, la cual “describe la modernidad basada en las sociedades de Estado-nación, en las que las relaciones y redes sociales y las comunidades se entienden esencialmente en un sentido territorial”,<sup>44</sup> ha sido desplazada por los riesgos globales. Las transiciones democráticas de la primera y segunda ola se desarrollaron en contextos, tanto intraestatal como interestatalmente, diferentes a los que enfrentaron las transiciones de la tercera ola. Los mayores grados de mundialización, entendida como la intensificación de las relaciones sociales, en donde lo local es influido por lo global y viceversa, afectan tanto a las características de las democracias como a la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones básicas. El Estado, sea de manera voluntaria o involuntaria, se deshace de sus ambiciones pasadas cediendo funciones que anteriormente había guardado celosamente contra competidores exteriores: su poder se desplaza hacia el espacio global.<sup>45</sup> Concebir a la democracia como un régimen en el que los puestos públicos de gobierno se obtienen por medio de contiendas electorales libres y competitivas, sobre la base del sufragio universal, con la existencia de más de un partido político y fuentes de información libres y alternativas<sup>46</sup> implica analizar las características del Estado así como los retos que actualmente enfrenta. Para ello, se requiere en primer lugar dejar de considerar al Estado como un ente aislado, autónomo e independiente de la globalización que le rodea. Para Beck,<sup>47</sup> nos encontramos en la

<sup>41</sup> Francis Fukuyama, *La construcción del Estado*, *op. cit.*; Guillermo O’ Donnell, “Acerca del Estado en América Latina: diez tesis para la discusión”, en PNUD, *La democracia en América Latina: Contribuciones para el Debate*, PNUD/Taurus, Buenos Aires, 2004, pp. 149-191; Guillermo O’ Donnell, “Hacia un Estado de y para la democracia”, *op. cit.*; Adam Przeworski, *Democracia sustentable*, Paidós, México, 1998.

<sup>42</sup> Anthony Giddens, *Consecuencias de la modernidad*, *op. cit.*

<sup>43</sup> Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*, Paidós, Barcelona, 2008.

<sup>44</sup> Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI Editores, España, 2006, p. 2.

<sup>45</sup> Zygmunt Bauman, *La sociedad sitiada*, *op. cit.*; *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Tusquets, México, 2008.

<sup>46</sup> Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1993; Leonardo Morlino, *Democracia y democratizaciones*, Cepcom, México, 2005; Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, vol. 1. “El debate contemporáneo”, Alianza, México, 1994.

<sup>47</sup> Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*, *op. cit.*

época de la *sociedad del riesgo mundial*, en la que el riesgo ha dejado de ser nacional para convertirse en global, y en la que existe un descontento con las consecuencias del éxito de la modernidad: daño ambiental, crisis financieras e inseguridad global (terrorismo). En el caso latinoamericano, incluso los gobernantes han reconocido la tensión que existe entre las instituciones estatales y los poderes fácticos: grupos de interés empresarial, las calificadoras de crédito, el mercado financiero y el crimen organizado.<sup>48</sup> Esto no quiere decir que las sociedades premodernas no enfrentaran riesgos, sino que los actuales riesgos son consecuencias indirectas tanto intencionadas (terrorismo) como no deseadas (cambio climático) que son omnipresentes e incalculables. Poderes fácticos de diversa naturaleza se enfrentan y desafían a los Estados de manera directa, sean éstos fuertes o débiles, el desafío es homogéneo y sin consideraciones:

El mundo ha entrado a una época de Estados inadecuados, y en muchos casos fracasados o a punto de fracasar. Esta crisis también se agudizó desde los primeros años de la década de 1970, cuando incluso Estados fuertes y estables como Reino Unido, España y Francia tuvieron que aprender a soportar durante décadas la presencia en su territorio de grupos como el IRA, ETA o los separatistas corsos, que no veían capaces de eliminar.<sup>49</sup>

Existen fuerzas sin residencia fija, extraterritoriales, camuflajeadas bajo los nombres de: competencia, condiciones de comercio, mercados mundiales, inversionistas globales, calificadoras de crédito, etcétera, capaces de burla a las instituciones y normas territoriales del Estado.<sup>50</sup> Estas fuerzas son las que no se consideran en la tipología de Rotberg. Esto quiere decir que las funciones que el autor le atribuye al Estado requieren de una revisión exhaustiva. En su definición de Estado fuerte no aparece por ningún lado el reconocimiento de las limitaciones que la *sociedad del riesgo mundial* implica. La mayoría de las características que establece este autor aíslan al Estado del contexto global con el que necesariamente interactúa. Es posible argumentar que un bien tan estratégico y esencial como el que representa la seguridad difícilmente puede ser provisto y garantizado por un solo Estado. La seguridad no sólo implica mantener controlados los índices de violencia física, sino de revertir las consecuencias sociales que implican las crisis económicas y aquellas de mayor calibre que el daño ambiental representa para la vida humana. La mezcla de democratización, desregulación, tratados comerciales internacionales, la privatización de empresas estatales, etcétera, han intensificado la necesidad de adaptar las estructuras legales a tales sucesos.<sup>51</sup> La comprensión de las características de los Estados implica no

<sup>48</sup> PNUD, *Informe. La democracia en América Latina*, Taurus, Buenos Aires, 2004, pp. 155-162.

<sup>49</sup> Eric Hobsbaw, *Guerra y paz en el siglo XXI*, Crítica, Barcelona, 2007, p. 44.

<sup>50</sup> Zygmunt Bauman, *La sociedad sitiada*, op. cit., p. 92.

<sup>51</sup> Edgardo Buscaglia, "The paradox of expected punishment: legal and economic factors determining success and failure in the fight against organized crime" [www.papers.ssrn.com], enero de 2009.

sólo el análisis de su particular formación dentro de las distintas regiones del mundo. Es preciso señalar que, independientemente de las tipologías modernas del Estado elaboradas, la soberanía desarrollada con el modelo westfaliano a mediados del siglo XVII ha venido mermando hasta desaparecer, dejando sin aplicación real al concepto de soberanía de un solo Estado, dando paso a un soberanía compartida y dividida entre varios Estados.<sup>52</sup>

El proceso continuo de mundialización implica que el Estado no sólo se enfrenta a situaciones que están fuera de su alcance, también significa la elaboración de soluciones que ya no puede llevar a cabo un Estado de manera individual. Al respecto, Giddens señala:

En lo referente a las relaciones entre los Estados, parece evidente que surgirá un orden político global más coordinado. Las tendencias hacia el aumento de la mundialización, más o menos obliga a los Estados a colaborar en cuestiones que antes hubieran tratado de manejar individualmente.<sup>53</sup>

El perfil de riesgo de la modernidad abarca aspectos económicos, militares, de seguridad, políticos y ambientales que sólo con relaciones interestatales pueden ser controlados. Tanto los Estados clasificados como débiles (algunos de América Latina) como los fuertes (Estados Unidos, China y los países que integran la Unión Europea) son vulnerables a semejantes riesgos.

La sociedad del riesgo mundial obliga al Estado nacional a confesar que no puede mantener lo que su propia Constitución se autoimpone por ley: garantizar a sus ciudadanos el que probablemente sea su bien más elevado, a saber, la seguridad. La única respuesta al terror global –así como a las crisis financieras globales, el cambio climático y el crimen organizado– es la cooperación transnacional.<sup>54</sup>

Identificamos así dos dimensiones que ayudan a comprender la situación de los Estados y sus funciones en un entorno cada vez más mundializado. La primera dimensión es la *intraestatal*, relacionada con la calidad y cantidad de las funciones del Estado dentro de su respectivo territorio así como las características particulares de su régimen de gobierno. La segunda dimensión es la *interestatal*, la cual consiste en el grado de cooperación entre los Estados de diverso tipo para resolver problemas globales e incluso para llevar a cabo funciones de Estados que no cuentan con la voluntad, la capacidad o la infraestructura para tal fin. La creación de instituciones interestatales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de las Naciones Unidas, entre otras, va en esa

<sup>52</sup> David Held, *La democracia y el orden global*, *op. cit.*, pp. 169, 279, 280.

<sup>53</sup> Anthony Giddens, *Consecuencias de la modernidad*, *op. cit.*, p. 157.

<sup>54</sup> Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo mundial*, *op. cit.*, p. 68.

dirección, aunque lamentablemente sin resultados contundentes y con un funcionamiento interno escasamente democrático. En esta dimensión también se encuentra el *momento cosmopolita*<sup>55</sup> y el cambio al modelo de *política interior mundial* del que nos habla Beck. Es decir, los riesgos globales abren la posibilidad de que brote una cultura civil, política y económica de responsabilidad por encima de las fronteras y enfrentamientos. Ya no es posible ignorar a los *otros* cuando los riesgos actuales no pueden ser solucionados por un solo Estado o un conjunto de ellos. Las deficiencias que se puedan mostrar en la dimensión intraestatal pueden ser corregidas por la dimensión interestatal. Sin embargo, la primera también puede representar una amenaza para la segunda. Un ejemplo reciente fue la crisis económica iniciada en 2008, cuyo centro de origen fue un Estado considerado fuerte como los Estados Unidos. Asimismo, se observó cómo la dimensión interestatal hizo lo propio para solucionar tal crisis. Las instituciones financieras internacionales activaron sus respectivos mecanismos para evitar daños más severos tanto para los países desarrollados como en desarrollo.<sup>56</sup> De igual manera, la cuestión del aumento de la concentración de la riqueza es una tendencia global que sólo por medio de estrategias mundiales, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es posible controlar. La cooperación es totalmente diferente del intervencionismo. Por ello, es preciso tener no sólo en cuenta que el Estado es el ancla indispensable de los diversos derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia, también hay que considerar los efectos que la modernidad radicalizada tiene sobre la democracia y las funciones del Estado.

La interacción entre las dos dimensiones debe ser tomada en cuenta por aquellos teóricos que intenten innovar la teoría del Estado. Las deficiencias que se puedan mostrar en la dimensión intraestatal pueden ser corregidas por la dimensión interestatal. Sin embargo, la primera también puede representar una amenaza para la segunda, sobre todo cuando en ciertos Estados poseen regímenes no democráticos. Si queremos explicar y comprender los retos que enfrentan los Estados en el siglo XXI, es preciso analizarlos en conexión con otros factores que indudablemente lo afectan de manera directa. Conceptos como soberanía y autonomía estatal han dejado de tener una utilidad importante para el análisis de los Estados. Ahora es necesario considerar su *capacidad de acción*,<sup>57</sup> en el sentido de contribuir a la solución cooperativa para los problemas globales.

<sup>55</sup> El momento cosmopolita se refiere a la condición humana de la imposibilidad irrefutable de separar a los culturalmente otros. Tal momento es producto de la deslocalización de los riesgos en el nivel espacial, temporal y social.

<sup>56</sup> Fondo Monetario Internacional, *Informe anual 2009. La lucha contra la crisis mundial*, [<http://bit.ly/f3Fe8b>], fecha de consulta: enero de 2010.

<sup>57</sup> Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*, *op. cit.*

## BIBLIOGRAFÍA

- Almond, Gabriel y Sidney Verba, "La cultura política", en Albert Batlle, *Diez textos básicos de ciencia política*, España, Ariel, 2001.
- Banco Mundial, *Base de datos estadísticos* [<http://bit.ly/fZbWBa>].
- Bauman, Zygmunt, ((La sociedad sitiada)), Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Tusquets, México, 2008.
- Beck, Ulrich, ((La sociedad del riesgo global)), Siglo XXI Editores, España, 2006.
- \_\_\_\_\_, *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*, Paidós, Barcelona, 2008.
- Bendix, Robert, *Max Weber*, Amorrortu, Buenos Aires, 1979.
- Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Burke, Peter, *Historia y teoría social*, Amorrortu, Buenos Aires, 2007.
- Buscaglia, Edgardo, "The paradox of expected punishment: legal and economic factors determining success and failure in the fight against organized crime" [[www.papers.ssrn.com](http://www.papers.ssrn.com)], fecha de consulta: enero de 2009.
- Chehabi, H.E. y Linz Juan, *Sultanistic regimes*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1998.
- Chomsky, Noam, *Estados fallidos El abuso del poder y el ataque a la democracia*, Ediciones B, Barcelona, 2007.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Naciones Unidas, Chile, 2010.
- Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1993.
- Elias, Norbert, *El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Fondo Monetario Internacional, *Informe Anual 2009. La lucha contra la crisis mundial* [<http://bit.ly/f3Fe8b>], fecha de consulta: enero de 2010.
- Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado*, Ediciones B, Barcelona, 2004.
- Fund for Peace, *Failed State Index 2005-2010* [[www.fundforpeace.org](http://www.fundforpeace.org)], fecha de consulta: julio de 2010.
- Giddens, Anthony, *Consecuencias de la modernidad*, Alianza, España, 2008.
- Held, David, *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, España, 1997.
- Heller, Herman, *La teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
- Hobsbawm, Eric, *Guerra y paz en el siglo XXI*, Crítica, Barcelona, 2007.
- Huntington, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires, 1994.
- Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index. Methodology, Results and Findings*, Sydney, Australia [[www.visionofhumanity.org](http://www.visionofhumanity.org)], fecha de consulta: septiembre de 2009.
- Kaplan, Seth, "Rethinking State-building in a Failed State", *The Washington Quarterly*, vol. 1, Center for Strategic and International Studies, 2010 [<http://bit.ly/dVyQ7q>].
- Lipset, Seymour, "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad",

- en Albert Batlle, *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, España, 2001.
- Moncada, Patricia, “El fenómeno de la debilidad y el fracaso del Estado: un debate inconcluso y sospechoso”, en Patricia Moncada (ed.), *Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2007.
- Morlino, Leonardo, *Democracia y democratizaciones*, Cepcom, México, 2005.
- Nisbet, Robert, *La formación del pensamiento sociológico*, vol. I, Amorrortu, Argentina, 1977.
- O'Donnell, Guillermo, “Acerca del Estado en América Latina: diez tesis para la discusión”, en PNUD, *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, PNUD/Taurus, Buenos Aires, 2004.
- O'Donnell, Guillermo, “Hacia un Estado de y para la democracia”, en PNUD, *Democracia, Estado y ciudadanía*, PNUD, Lima, 2008.
- Organización de las Naciones Unidas, *Homicide Statistics, Criminal Justice Sources 2003-2008*, United Nations Office on Drugs and Crime [<http://bit.ly/eRLjiP>].
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos* [<http://bit.ly/fbnY6k>].
- Przeworski, Adam, *Democracia sustentable*, Paidós, México, 1998.
- Rotberg, Robert, “El fracaso y el colapso de los Estado-nación. Descomposición, prevención y reparación”, en Patricia Moncada (ed.), *Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2007.
- Rotberg, Robert, “Failed states, collapsed states, weak states: causes and indicators”, en Robert I. Rotberg (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, The Brookings Institution Press, Washington DC, 2003.
- Rotberg, Robert, “Nation-state failure; a recurring phenomenon?” [<http://1.usa.gov/eWw7ey>], fecha de consulta: junio de 2010.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, vol. 1. “El debate contemporáneo”, Alianza, México, 1994.
- Tilly, Charles, *Coercion, capital, and European States, AD 990-1992*, Blackwell, Cambridge, 1994.
- Transparencia Internacional, *Informe anual 2008* [[www.transparency.org](http://www.transparency.org)], fecha de consulta: marzo de 2009.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- , *El político y el científico*, Alianza, España, 1981.
- Whitehead, Laurence, “Aspectos internacionales de la democratización”, en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3, *Perspectivas comparadas*, Paidós, Barcelona, 1994.
- Woodward, Susan, “Estados fallidos, el peso de las palabras” [<http://bit.ly/f17aFb>], fecha de consulta: noviembre de 2008.