

# LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO

## Una aproximación al debate contemporáneo

Edgar Esquivel Solís\*

**E**ste artículo aborda el debate sobre la clasificación de los actuales Estados, partiendo de la propuesta weberiana que reconoce, en el Estado democrático y de derecho, el Estado ideal. El artículo presenta una discusión y clasificación de trabajos y conceptos desarrollados en torno del Estado y sus principales desafíos, tales como: la crisis de legitimidad que lo aqueja, los vacíos estatales, la corrupción, la ausencia del Estado de derecho y la violencia.

Palabras clave: Estado, legitimidad, debilidad institucional, corrupción, Estado de derecho.

### ABSTRACT

This paper deals on the discussion about current State's classification/categorization, from the Weberian proposal on the democratic and rule of law as the ideal type of State. This work presents a state of art revision on concepts about the State and its main challenges, such as: legitimacy crisis, lack of rule of law States and violence (within the State).

Key words: State, legitimacy, institutional weakness, corruption, rule of law.

### INTRODUCCIÓN

Las palabras se le envejecen a uno en la boca.

J. HABERMAS

El debate sobre las transformaciones contemporáneas del Estado, conlleva una intensa polémica acerca de cuál debe ser su caracterización y consecuente adjetivación. Como inicio, es necesario considerar que existen al menos dos puntos de inflexión recientes en la noción sobre el Estado. El primero se localiza en el conjunto de conflictos y

acontecimientos que dan lugar al derrumbe del Muro de Berlín y la desintegración del bloque soviético, hace ya cerca de 20 años. El segundo, que se registra de manera más reciente, es el retorno forzado del Estado interventor en las principales economías del mundo, en una suerte de parábola, esto último motivado por la crisis financiera mundial iniciada en 2008,<sup>1</sup> y que originó que varios gobiernos compraron bancos, inmobiliarias y empresas automotrices entre otras, con la finalidad de evitar sus quiebras y desapariciones, con el consecuente agravamiento en el empleo y la economía. En este escenario resulta pertinente replantear la cuestión sobre ¿qué tipo de Estado se consolidará finalmente?, ¿significa el retorno del Estado interventor? o ¿es sólo un conjunto de medidas para posteriormente continuar por la misma ruta neoliberal?

Nuestro propósito es ofrecer una revisión y discusión conceptual, no exhaustiva, acerca del Estado, un breve panorama introductorio, sobre algunos de los ejes teórico-conceptuales que de manera destacada explican las transformaciones recientes del Estado. Nuestro objeto de estudio es así, el Estado como concepto y sus diversas denominaciones o adjetivaciones a partir de los trabajos desarrollados en torno de él desde una exploración documental.

El criterio metodológico ha sido abordar algunas de las investigaciones más discutidas sobre el tema, a partir de la década de 1990. La revisión de las diversas acepciones se realiza por medio de lo que denominamos ejes analíticos identificados, desde los cuales se han realizado los estudios aquí revisados, destacando su aportación conceptual. Finalmente, proponemos una clasificación como un ejercicio de organización de las líneas en torno del debate actual.

Inicialmente, en este primer conjunto el eje analítico es la legitimidad y debilidad institucional del aparato de Estado. El conjunto lo conforman las definiciones de Estado “débil o fallido”, desde el *mainstream*,<sup>2</sup> a partir de autores como Moisés Naim.<sup>3</sup> Abordamos en la misma línea las ideas de Robert Jackson<sup>4</sup> sobre los “cuasi-Estados”. Continuamos

<sup>1</sup> Se toma como fecha formal de inicio el 15 de septiembre de 2008, día en que se declaró la quiebra de Lehman Brothers, considerado el cuarto banco de inversiones en Estados Unidos. Al acogerse a la ley de quiebras de ese país, solicitó protección legal contra sus acreedores, al contar con créditos hipotecarios incobrables por 60 mil millones de dólares estadounidenses. *El Clarín*, 16 de septiembre de 2008, Argentina [<http://bit.ly/i63la3>].

<sup>2</sup> Entendido como la corriente fuerte o hegemónica.

<sup>3</sup> Moisés Naim, *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando al mundo*, Debate, México, 2007, pp. 45-46.

<sup>4</sup> Robert Jackson, “Failed States and International Security II: Sources of Prevention, Modes of Response, and Conditions of State Success and Renewal”, Purdue University, West Lafayette, abril, 1999, pp. 8-11.

con el concepto de Estado fallido desde un ángulo crítico, totalmente opuesto, y es el abordado a partir de la obra de Noam Chomsky.<sup>5</sup> Avanzamos el análisis con la idea del Estado frágil, desde Susan L. Woodward.<sup>6</sup> Esta primera revisión continúa con la categoría de Estados “parias”; y Estados “forajidos” nuevamente desde la mirada de Moisés Naim,<sup>7</sup> así también se incluye la denominación de Estados “presionados” desde el análisis de David Soogie. Cerramos este primer grupo revisando la idea sobre Estados “alterados” y finalizando con la discusión sobre Estados “colapsados”.

El segundo conjunto en nuestra clasificación tiene como eje analítico la corrupción y su efecto corrosivo sobre las estructuras estatales. Gira inicialmente en torno de lo que Joel Hellman y Daniel Kaufman (BM) denominan como “la captura del Estado”. En el mismo sentido, se discute el análisis que sobre el fenómeno realiza Alessandro Pizzorno<sup>8</sup> también desde la idea de la captura del Estado realizada por privados, con la aportación que realiza a partir de la definición de una clase “pública-privada”.

El tercer bloque conceptual, es el que integran categorías como los “agujeros negros geopolíticos”, noción que brevemente desarrolla Moisés Naim, pero que coincide en el análisis con este grupo de trabajos para posteriormente abordar lo que a partir de Diego Gambetta<sup>9</sup> se denominan las “fisuras estatales”. El eje explicativo de este conjunto lo es el del incumplimiento del Estado de Derecho (*rule of law*).

Finalmente, recuperamos la discusión sobre esta breve revisión y esbozamos en las conclusiones algunas líneas tentativas para futuros análisis.

<sup>5</sup> Noam Chomsky, *Estados fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia*, Ediciones B, Barcelona, 2007.

<sup>6</sup> Susan L. Woodward, “Fragile States: Exploring the Concept”, Documento presentado al “States and Security” Learning Group at the Peace and Social Justice meeting of the Ford Foundation, Río de Janeiro, Brasil, 29 de noviembre, 2004.

<sup>7</sup> Moisés Naim, *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando al mundo*, op. cit.

<sup>8</sup> Alessandro Pizzorno, “Las transformaciones recientes al orden jurídico y estatal en la globalización”, en Edgar Esquivel (coord.), *La sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global*, ITESM/Porrúa/Cámara de Diputados, México, 2005.

<sup>9</sup> Diego Gambetta, *La mafia siciliana*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

## ANTECEDENTES

[...] el Estado del siglo XX se ha revelado como una fuerza más poderosa que la de los antiguos imperios y como un amo más terrible que los viejos tiranos y déspotas...

OCTAVIO PAZ

El recorrido inicial del Estado moderno fue abrirse paso frente al Estado feudal, al estamental, pasando por la monarquía absoluta, y de ahí al Estado representativo. Recordemos que la idea central más aceptada sobre el Estado –el tipo ideal– a lo largo del siglo XX fue la definición weberiana del mismo, como el agente que concentraba el monopolio legítimo de la violencia. El consenso académico coincide en que el siglo XX fue la centuria del Estado, en particular en la segunda mitad y hasta la década de 1980, visto como el principal agente político y económico, que impulsó a la modernización de las sociedades de diversos puntos del orbe. Es desde este consenso, que se toma como tipo ideal al Estado democrático y de derecho, visto como la representación del Estado moderno, modelo a partir del cual partiremos en este recorrido analítico. La revisión aunque no exhaustiva, sí pretende dar cuenta de algunas de las líneas más álgidas del debate contemporáneo.

De manera inicial, una historización sobre las transformaciones del Estado, sostiene Pierangelo Schiera, tendría que ubicar en su fase moderna los elementos que lo distinguen de otras fases, a saber: una centralización del poder *por una instancia cada vez más amplia, que termina por comprender el ámbito entero de las relaciones políticas*.<sup>10</sup> Se suma a esta centralización del poder el elemento de la territorialidad y una progresiva impersonalidad del mando político, a partir de mecanismos contractuales y normativos entre el ente estatal (la nacionalidad) y los sujetos (la ciudadanía).<sup>11</sup>

Para Guillermo O'Donnell el Estado es también un sistema legal, entendido como conjunto de reglas legalmente sancionadas que comprenden y codeterminan numerosas relaciones sociales. Además de las dos dimensiones ya señaladas –la centralización del poder y el sistema legal– el Estado tiene un tercer ámbito, éste es el de ser un foco de identidad colectiva para sus habitantes. Para O'Donnell<sup>12</sup> es posible localizar en muchos

<sup>10</sup> Pierangelo Schiera, “Estado”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México.

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> Guillermo O'Donnell, “Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión”, en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Argentina, 2004, pp. 149-190.

de los actuales Estados las tres dimensiones señaladas, sólo que para ello es necesario hacerlo empíricamente en cada caso particular,<sup>13</sup> apunta.

Como respuesta a la crisis de la década de 1930, el *New Deal*,<sup>14</sup> contribuyó a generar los mayores incrementos en los niveles de bienestar de la población, y el Estado en ello fue un actor clave. Posterior a la Segunda Guerra Mundial el tipo de Estado que rigió en Occidente fue el del modelo democrático y de derecho, al menos discursivamente, el tipo ideal a seguir fue el de este arquetipo.

Al finalizar la década de 1980 presenciamos la caída del bloque soviético. Ya en la de 1990 parecía inaugurarse el ciclo del capitalismo sin modelo antagonista. Así, el liberalismo se veía en el escenario como triunfante: en el orden político, económico y de las ideas. La hegemonía cultural del capital animó y radicalizó a la derecha que se lanzó, una vez vencido el *oso* soviético, sobre el Estado de bienestar —las conquistas laborales y sociales. El desmantelamiento del Estado incluyó severas contracciones en el gasto social, en un escenario que se complicaba en América Latina por los estragos económicos y sociales de la década perdida de 1980 (Cepal *dixit*). En ese entorno, la crítica al Estado desde esta derecha radical se intensificó, acusándole de ser el generador del deterioro de la economía y el desarrollo social. Así, la década de 1990 y la primera década del siglo XXI han sido neoliberales, es decir: antiestatales.

Todo esto ha incidido en el tipo de Estado que se ha configurado, a la par de las transformaciones económicas, esto es justo el objetivo de estas líneas, indagar las denominaciones de dichos cambios. Partiremos de analizar los bloques que agrupamos con la intención de discutirlos y encontrar los entrecruzamientos —de haberlos— en las definiciones, intentando encontrar coincidencias en la diversidad de estudios recientes sobre nuestro objeto de estudio.

## DEL ESTADO FALLIDO AL COLAPSADO: ENTRE LA CRISIS DE LEGITIMIDAD Y LA DEBILIDAD

La primera clasificación que proponemos es en torno de los trabajos que desarrollan su análisis sobre la construcción de la legitimidad y la debilidad de muchos de los actuales aparatos estatales en el mundo. La caracterización del “Estado fallido” que realiza la influyente revista *Foreign Policy*, mediante su director Moisés Naim, ha impulsado el

<sup>13</sup> Un trabajo posterior que nos proponemos es justamente generar, a partir de los estudios aquí revisados y otros más que contienen estudios de caso, un mapa del tipo de Estados que desde la literatura existen actualmente en el mundo.

<sup>14</sup> El nuevo acuerdo.

debate sobre el Estado débil o fallido, generando incluso indicadores<sup>15</sup> y mapas. Para Naim, el alineamiento de diversos Estados débiles bajo el manto de las potencias en el periodo de guerra fría, permitió su fortalecimiento, así, los cambios generados a partir de la caída del Muro de Berlín, resultaron en nuevas reconfiguraciones geopolíticas que mostraron un nuevo mapa de Estados débiles y fallidos.

Para Naim, el estado fallido es:

Prácticamente una cáscara vacía, con una capital, un gobierno nominal y el esqueleto de algunas instituciones, pero en realidad sin control gubernamental legítimo y con muy poca capacidad de influir en la economía y en las vidas de los ciudadanos.<sup>16</sup>

También se deben considerar, propone Naim, *aquellos lugares remotos y aislados en los que no existe el Estado de Derecho y (en) donde caudillos militares y dirigentes despóticos ejercen su desgobierno con total impunidad y a veces de una forma medieval*.<sup>17</sup> La fuerza de este concepto –Estado fallido– le ha llevado incluso a ser constantemente usado por la prensa y los políticos en diversos Estados del mundo, particularmente cuando se presenta una actualización del Índice de Estados fallidos.

En otro orden de ideas, Robert Jackson propone que se puede hablar también en el contexto de las relaciones internacionales de un conjunto de “cuasi Estados”, los cuales obviamente son entes políticos que no completaron el proceso de institucionalización y consolidación. Esto es posible porque *para resumir hasta ahora: la sociedad internacional ha acomodado muchos Cuasi Estados que son de valor dudoso para sus ciudadanos y algunos Estados fallidos que son lugares peligrosos en los cuales vivir*.<sup>18</sup> Es importante establecer hasta

<sup>15</sup> *Social Indicators: 1. Mounting Demographic Pressures. 2. Massive Movement of Refugees or Internally Displaced Persons creating Complex Humanitarian Emergencies. 3. Legacy of Vengeance-Seeking Group Grievance or Group Paranoia. 4. Chronic and Sustained Human Flight. Economic Indicators: 5. Uneven Economic Development along Group Lines. 6. Sharp and/or Severe Economic Decline. Political Indicators: 7. Criminalization and/or Delegitimization of the State. 8. Progressive Deterioration of Public Services. 9. Suspension or Arbitrary Application of the Rule of Law and Widespread Violation of Human Rights. 10. Security Apparatus Operates as a “State Within a State”. 11. Rise of Factionalized Elites. 12. Intervention of Other States or External Political Actors.* The Fund for Peace, “Methodology Behind CAST” [http://bit.ly/evnvKG], fecha de consulta: 20 de marzo de 2010.

<sup>16</sup> Moisés Naim, *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando al mundo*, op. cit.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 329.

<sup>18</sup> El texto original dice: *To sum up thus far: international society has accommodated many “quasi-states” that are of doubtful value to their citizens and some “failed states” that are dangerous places in which to live.* La traducción es nuestra, Robert Jackson, “Failed States and International Security II: Sources of Prevention, Modes of Response, and Conditions of State Success and Renewal”, op. cit.

este momento, que la idea de Estados fallidos al igual que la de cuasi-Estados coincide en el señalamiento sobre la amenaza que prefiguran un conjunto de entes políticos, que se convierten en amenazas para sus propios ciudadanos y para el contexto internacional.

Desde otro ángulo, para Noam Chomsky el “Estado fallido” como noción es en sí mismo un desafío al ser *frustrantemente impreciso*, pese a la vaguedad del concepto y a la heterogeneidad actual en los Estados, él asegura que el término Estado fallido (*Failed States*) o el del “Estado forajido” en realidad es un invento de la administración Bush (hijo), resultado del fracaso de las políticas acerca del “eje del mal” y los *Estados terroristas o Estados forajidos y otras invenciones creadas para nuclear y aglutinar a la opinión pública y centrar los esfuerzos contra gobiernos y países cuyas políticas no concuerdan con la visión del gobierno estadounidense*.<sup>19</sup> La crítica de Chomsky se centra en que el concepto posee una fuerte carga política, al ser ampliamente injerencista en sus propósitos ya que según este destacado intelectual, nace con la intención de legitimar intervenciones en los países que sean caracterizados así.

Este pensador estadounidense propone un conjunto de características para precisar cuál es hoy desde su óptica un Estado fallido y define estos tres elementos principales:

- 1) La falta de capacidad o voluntad para proteger a sus ciudadanos de la violencia y tal vez incluso de la destrucción. 2) Otra es su tendencia a considerarse más allá del alcance internacional, y por tanto libres para perpetrar agresiones y violencia. 3) Además, si tienen forma democrática, padecen un grave “déficit democrático” que priva a sus instituciones formales de una auténtica sustancia.<sup>20</sup>

Las propuestas de Naim y Chomsky coinciden en el punto de la falta de legitimidad, pero para Chomsky el déficit democrático se puede interpretar desde un ángulo cualitativo, es decir, para él existen democracias de procedimientos pero no de contenidos (valores, prácticas y mecanismos reales y concretos de *empoderamiento* para la participación y rendición de cuentas), que imposibilitan una suerte de pesos y contrapesos de los ciudadanos frente al poder político. Esto es: democracias sin ciudadanos.<sup>21</sup> Lo interesante de las distintas propuestas sobre el Estado fallido es que la que propone Naim, apunta a lo que se ha constituido incluso en una propuesta de indicadores que encierran, según

<sup>19</sup> Tomado de Gabriel Santos, “Estados fallidos: definiciones conceptuales”, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2009, p. 5.

<sup>20</sup> Noam Chomsky, *Estados fallidos. El abuso de poder y...*, *op. cit.*, pp. 7-8.

<sup>21</sup> El informe 2004 del PNUD apunta que en América Latina existe ese riesgo ya que estábamos iniciando el siglo XX con democracias sólo electorales y señala que lo que se debían impulsar eran precisamente democracias de ciudadanos, PNUD *La democracia en América Latina...*, *op. cit.*

sus críticos, una forma de legitimar intervenciones en el plano internacional, aderezadas por el discurso del respeto a los derechos humanos.

Otra vertiente de análisis muy similar a la anterior, se refiere a la caracterización de los “Estados frágiles”, desarrollada por Susan L. Woodward.<sup>22</sup> Esta idea es muy cercana a la del Estado fallido. Apunta a la representación de cascarones de instituciones en las cuales el ideal occidental del Estado moderno democrático y de derecho está muy lejano. Para Woodward, los Estados frágiles son finalmente entidades en riesgo de disolverse. Coincide con Chomsky al señalar que el reposicionamiento del tema surge de la Doctrina de Seguridad Nacional resultado de la transformación política de los Estados Unidos a partir de los atentados terroristas a las Torres gemelas de Nueva York ocurridos en el 2001. Los entrecruzamientos conceptuales entre Estado fallido y los Estados frágiles son muy evidentes, al señalar que estos últimos son: inefectivos, abusan de los derechos humanos en contra de su población, hay una difundida percepción de su población sobre la incapacidad de brindarle protección y un uso abusivo de la coerción ante la creciente ilegitimidad del Estado. Así mismo existe un riesgo creciente de separatismos o guerras civiles.

En este conjunto de análisis hay también estudios que abordan los riesgos sobre la debilidad o fragilidad de un importante número de Estados. Aquí se puede ubicar el análisis de David Soogie, quien hace una advertencia sobre las actuales categorizaciones que sobre el Estado se realizan ya que:

[...] en gran parte de todo lo que se dice actualmente sobre los Estados que fracasan se oye un trasfondo revelador de supremacía y condescendencia de Occidente. La intervención imperial ha vuelto a estar de moda. Sin embargo, se suele predicar con adjetivos como “ligera” o “benigna” y sólo se aplaude si quienes intervienen son potencias occidentales.<sup>23</sup>

Soogie advierte en su exploración, que dentro de las clasificaciones se prefigura el riesgo de un retorno imperialista occidental de “nuevo cuño”, así se encuentran denominaciones como: Estado frágil, débil, presionado o fracasados. Agregaríamos que la advertencia se puede extender a la de los Estados fallidos, finalmente muchas de las críticas que recogimos líneas atrás, y que se han realizado hacia estas categorizaciones coinciden con lo señalado por David Soogie, enmascaran un debate con tintes de poscolonialismo occidental. En

<sup>22</sup> Susan L. Woodward, “Fragile States: Exploring the Concept”, *op. cit.*

<sup>23</sup> David Soogie, “La debilidad del Estado: mirar a través de otros cristales”, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Documento de trabajo núm. 64, Madrid, 2008.

este primer bloque los trabajos revelan la coincidencia en el eje teórico que subyace en sus propuestas conceptuales, ya sean fallidos, débiles, presionados o fracasados, las coincidencias se revelan en nuestro análisis.

## CORRUPCIÓN Y SU EFECTO CORROSIVO SOBRE LAS ESTRUCTURAS ESTATALES

La ética es el límite del perdedor, la protección del derrotado, la justificación moral para aquellos que no han conseguido jugárselo todo y ganarlo todo. La ley tiene sus códigos establecidos, pero la justicia es harina de otro costal.

ROBERTO SAVIANO

Las transformaciones jurídicas que trajo la desestatización económica llevaron a los Estados, involucrados en procesos de escasez de recursos fiscales, a invocaciones privatizadoras para que el ámbito privado se hiciera cargo de responsabilidades otrora públicas. Así, explica Alessandro Pizzorno, surgió lo que él denomina una nueva clase “publica-privada”.

En la clasificación que aquí desarrollamos, el segundo conjunto de trabajos que perfilan el tipo de Estado existente en la actualidad, encuentran como segundo eje de análisis la corrupción y su efecto corrosivo en lo que se denomina la “captura del Estado”.

El antecedente se localiza en la década de 1980, a partir de ahí el neoliberalismo ha auspiciado el mayor intercambio de mercancías que la humanidad haya visto, y es resultado de los procesos de desregulación, incrementados fuertemente desde la década de 1990. Estos procesos de liberalización han incluido desde el ángulo estatal el desmantelamiento progresivo de los niveles de bienestar, particularmente para los sectores más desfavorecidos de la población, dejándolos abandonados frente a las “libres fuerzas del mercado”.

En el sector internacional, se ha reanudado la era de los *robber barons*, ya sean banqueros ladrones o especuladores ilegales. Porque el carácter radicalmente asimétrico de la globalización ha permitido que el capitalismo salte de la jaula definida por la democracia del Estado-nación, fomentando las prácticas depredadoras y la anarquía global, y dejando atrás las instituciones democráticas.<sup>24</sup>

En este marco, las transformaciones estatales, producto de su retraimiento, vaciamiento o distorsión de las funciones centrales que rigió avanzado el siglo XX, implicaron una redefinición no como una simple cuestión semántica, sino como necesaria caracterización de las funciones y alcances que actualmente tienen muchos de ellos.

<sup>24</sup> Benjamín Barber, *El imperio del miedo. Guerra, terrorismo y democracia*, Barcelona, 2004, p. 148.

Alessandro Pizzorno, explica que este fenómeno es el resultado del paso del anterior orden jerárquico-estatal a uno de distinta naturaleza, mismo que permitió el surgimiento de lo que él denomina la clase “pública-privada”, ello supone el reconocimiento de la pérdida de las anteriores potestades del Estado moderno para cederlas en buena medida a esta clase. Para Pizzorno, actualmente:

El Estado no es más el sujeto de autoridad que, como decían los pandentistas alemanes del siglo XVIII, “macht kein Vorschlag”, es decir, no entra en relaciones contractuales con los privados. En cambio, cuando el Estado decide sus intereses, los privados, en varias formas (la representación, la consultoría, el experto) están presentes y deciden en modo conjunto con los representantes de la administración pública. Se trata, según la dicción de un acta del Congreso norteamericano, de un “negotiated rulemaking”. Usando otra fórmula, más o menos equivalente, es posible decir que estamos frente al pasaje del sistema de representación pública a uno que, en cambio, podríamos llamar sistema de representación privada, o quizás, con mayor precisión, público-privada.<sup>25</sup>

Aquí surge la pregunta sobre quién o quiénes capturan al Estado y, a partir de qué mecanismos y estrategias se despliega este proceso. Para resolverlas señalaremos que como concepto la “captura del Estado” define un conjunto de acciones ya sea de personas, grupos o empresas en los sectores público y privado que influyen sobre la elaboración de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas gubernamentales a su favor, como resultado del otorgamiento ilícito y sin transparencia de beneficios privados para funcionarios públicos,<sup>26</sup> en este sentido:

[...] la captura del Estado se refiere a los esfuerzos para influir en la manera en que se *forman* dichas leyes, normas o reglamentos. Los sobornos a los parlamentarios al “comprar” sus votos para que se sancionen determinadas leyes, los sobornos a funcionarios públicos para que aprueben normas o decretos favorables a intereses creados concretos o los sobornos a los jueces para que influyan en las decisiones de los tribunales son ejemplos clásicos de una corrupción a gran escala mediante la cual las empresas pueden obtener ventajas para ellas gracias a las distorsiones en el marco jurídico y reglamentario de la economía.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Alessandro Pizzorno, “Las transformaciones recientes al orden jurídico y...”, *op. cit.*

<sup>26</sup> Anna Grzymala-Busse, “Beyond Clientelism Incumbent State Capture and State Formation”, *Comparative Political Studies*, vol. 41, núm. 4/5, abril-mayo, 2008.

<sup>27</sup> Joel Hellman y Daniel Kaufmann, “La captura del Estado en las economías en transición”, *Finanzas & Desarrollo*, septiembre de 2001.

Al respecto Colin Crouch señala que frente a estas prácticas realizadas mediante cabilderos especializados que trabajan representando empresas y generando legislaciones favorables a sus intereses, la percepción del ciudadano común a este respecto es que los representantes políticos no trabajan para la ciudadanía<sup>28</sup> sino para un conjunto de actores privados –la clase “público-privada”– que *capturan* el trabajo legislativo, pero que también implica que algunos actores económicos impiden el acceso de nuevos participantes en áreas estratégicas de la economía, generando efectos perversos y nocivos como bajo crecimiento económico por *estrangulamiento*, rezago tecnológico y altas tarifas por el pago de servicios.<sup>29</sup>

#### ENTRE LAS FISURAS Y VACÍOS ESTATALES. DEL MONOPOLIO DE LA VIOLENCIA A SUS RESQUICIOS

La moral es el último refugio del eurocentrismo

HANS MAGNUS ENZESBERGER

Aquí, se pretende discutir sobre el incremento de la violencia que se manifiesta a partir de un fuerte aumento en la delincuencia común y, sobre todo, de aquella que se deriva del crimen organizado, resultado de este contexto de polarización social, política y económica y del retraimiento estatal.

En este marco, las transformaciones estatales, producto de su retraimiento, vaciamiento o distorsión de las funciones centrales que rigió avanzado el siglo XX, implican una redefinición no como una simple cuestión de semántica, sino como una necesaria caracterización de las funciones y alcances que actualmente tienen muchos de ellos. Para abordar el análisis del tercer grupo en la tipología propuesta, se recoge la perspectiva de Moisés Naim, que propone la discusión sobre lo que él denomina “Agujeros negros

<sup>28</sup> El *Informe Latinobarómetro 2009* señala al respecto que, para Sydney Verba, esta es la *pregunta central de la soberanía*. Los datos que arroja la encuesta del estudio aplicado en 17 países de la región señalan que en América Latina sólo en Uruguay existe la percepción de que se gobierna para la mayoría (58%), mientras que en otro polo se encuentra Argentina en donde sólo 7% de la población considera que se gobierna para todos. El dato para México es de sólo 21% (uno de cada cinco) que percibe que se gobierna para todos. *Latinobarómetro, Informe 2009*, Santiago de Chile, 2010, pp. 38-39.

<sup>29</sup> A este respecto y para el caso mexicano que consideramos que conceptualmente se aproxima mucho a este tipo de Estado véase, *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, BIRF/BM, Washington, 2007.

geopolíticos”. Esto apunta a fenómenos regionales geográficamente y que se escapan del control de los Estados sin ser necesariamente fallidos (totalmente, pero sí en algún grado) aunque de cualquier forma sufren un debilitamiento estructural evidente en términos de la incapacidad de proporcionar a sus ciudadanos y habitantes los derechos primordiales: como el derecho a la vida, a la integridad física, al libre tránsito y a no ser molestado en su persona.

A veces, los agujeros negros son regiones “sin ley” —es decir anárquicas— dentro de un país, como el Transdniéster en Moldavia, el corazón montañoso de Córcega o los *estados mexicanos* limítrofes con Estados Unidos, partes de Colombia o Paraguay: Pueden ser regiones fronterizas que abarquen varios países, como el Triángulo de Oro en el sudeste asiático o la “triple frontera” de Sudamérica, o sistemas conformados por barrios o localidades, como las comunidades libanesas de las capitales de África occidental.<sup>30</sup>

Ligado plenamente a este debate se encuentra también la propuesta del Estado forajido que se caracteriza por ser:

[...] inexistente o extinguido, como el caso de algunos países africanos, que llegaron a ser estado y posteriormente como consecuencia, de que no había autoridad que pudiera ser responsable ante los organismos internacionales de la conducción de gobierno, salvo eso, en general de lo que se trata es que el Estado de manera irreversible debe ser un Estado democrático con todo el significado y consecuencia que tiene esa expresión.<sup>31</sup>

La idea básica sobre el Estado forajido es que es aquél que se encuentra fuera de la ley. En la misma línea están los “Estados paria” —dice el propio Chomsky a partir de John Rawls—, eran aquellos que se negaban a respetar el “derecho de gentes”. Este derecho significó, en voz del propio Rawls la inclusión de los compromisos de *observar tratados y promesas, reconocer que todos son iguales y partes de los acuerdos que los vinculan, rechazar el uso de la fuerza “por motivos ajenos a la legítima defensa” y respetar los derechos humanos, además de otros principios que deberían aceptarse de buena gana.*<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Moisés Naim, *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando al mundo*, op. cit., p. 329.

<sup>31</sup> Joel Pérez M., “Derechos Humanos y Estado de Derecho”, *Cuadernos para el Debate*, Centro de Estudios Políticos y Administrativos, Serie núm. 1 y 2, Valencia, 2007, p. 4.

<sup>32</sup> John Rawls, *El derecho de gentes y Una revisión de la idea de razón pública*, Paidós, Barcelona, 2001.

Para Rawls, el Estado proscrito es precisamente aquel en que hay inobservancia del derecho de gentes y que se niegan a cumplir un razonable derecho de gentes.<sup>33</sup> La propuesta rawlsioniana debe ser muy discutida, puesto que finalmente impone el canon occidental por sobre otras realidades a la hora de perfilar las sociedades “decentes”, ya el adjetivo conlleva una fuerte carga eurocentrista. De esta forma encontramos coincidencias entre Estados “forajidos, parias y proscritos”.

Desde otro ángulo, en esta clasificación encontramos la propuesta de Diego Gambetta sobre toda una gama de fenómenos que se desarrollan a partir de las “fisuras estatales”, como él las denomina y de inmediato ello nos remite a las mafias

[...] es que el principal mercado de servicios de la mafia se encuentra en transacciones inestables en las que la confianza es escasa y frágil. Este es el caso, por ejemplo, de las transacciones ilegales en las que no se dispone de ninguna instancia legítima de aplicación de la ley, en otras palabras, del Estado.<sup>34</sup>

La propuesta explicativa de Gambetta respecto de la persistente delincuencia organizada en mafias gira en torno de los vacíos o fisuras del Estado, de un Estado que no está y consecuentemente de una sociedad que se las arregla sola, estos fenómenos aparecen y se desarrollan en contextos de ausencia o debilidad institucional. Justamente para llenar esos vacíos. El vaciamiento estatal, también ocurre a partir de lo que O’Donnell propone que debe ser una de las funciones que un Estado puede desarrollar, ésta es la de ser foco de identidad, aquí en particular es donde se puede desarrollar la lealtad entre un Estado y sus ciudadanos. Estas son dos de las vertientes que la ausencia o debilidad estatal a partir de sus instituciones reflejan, por un lado la aparición y desarrollo de grupos mafiosos, por otro, una precaria identidad y cohesión (reflejada en una precaria lealtad) con respecto del Estado.

Finalmente, en nuestra propuesta de clasificación sobre los actuales fenómenos en torno del Estado, se puede ubicar un análisis de corte hobbesiano. Éste representa una mirada en clave posmoderna sobre el debate estatal y evidencia el desencantamiento del actual estado de cosas. Este enfoque es desarrollado por el sociólogo alemán Hans Magnus Enzensberger,<sup>35</sup> para quien lo que priva es el cinismo puro en las relaciones sociales por un lado; y entre la sociedad y sus Estados por otro. La creciente violencia registrada a nivel

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>34</sup> Diego Gambetta, *La mafia siciliana, op. cit.*, cap. 1.

<sup>35</sup> Hans Magnus Enzensberger, *Perspectivas de guerra civil*, Colección Argumentos, Anagrama, Barcelona, 1994.

mundial para Magnus Enzesberger se constituye en el germen de la desintegración de los Estados y es probable que se muestre a partir de guerras civiles.

Antes lo que ocurría, según señala el sociólogo alemán era que

Los guerrilleros y terroristas de los años sesenta todavía creían necesario justificar sus acciones. Por medio de octavillas y proclamas, de catecismos pedantes y confesiones formuladas con aire burocrático, buscaban justificar ideológicamente sus tropelías. *A los criminales de nuestros días todo ello les parece superfluo; se caracterizan por la total falta de convicción.*<sup>36</sup>

Lo que vemos surgir consecuentemente es un retorno a un neo-Estado de naturaleza posthobessiano muy preocupante, dado que lo que priva, según él, es la ley del más fuerte. La coincidencia es evidente con los fenómenos denominados “agujeros negros geopolíticos”, son muy cercanas, aunque esta última define regiones, lo que señala el sociólogo alemán son Estados.

Un caso especial lo constituyen las regiones fronterizas, con sus propias turbulencias y reglas de juego. Las bandas dedicadas al contrabando, a la droga y a la criminalidad en general ya han conseguido alterar profundamente la convivencia. A ello contribuyen también los inmigrantes ilegales, en su mayoría procedentes de un entorno cultural diferente, que los incapacita para comprender las formas usuales de convivencia.<sup>37</sup>

El uso de la violencia se ha separado totalmente de las justificaciones ideológicas, no hay elaboraciones discursivas ni narrativas, cinismo puro. En su obra, Magnus Enzesberger, destaca que incluso en los análisis sobre el fenómeno de la creciente violencia se aprecia una impronta justificatoria ya que *la culpa jamás la tiene el criminal, siempre el entorno: el hogar paterno, la sociedad, el consumismo, los medios audiovisuales, los malos ejemplos. Parece como si a todo homicida se le entregara por así decirlo un cuestionario de elección múltiple que debe llenar siempre a su favor.*<sup>38</sup>

Magnus anticipa una especie de cultura justificatoria en la que nadie es responsable de nada sino solamente víctima de un acto injusto que ha padecido y que sólo reproduce. Abunda incluso, señalando que si la exploración la realizamos desde ángulos económicos llegaremos a la conclusión de que la violencia colectiva no es más que la respuesta de los

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 20. Las cursivas son nuestras.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 51. Valdría la pena considerar si no es esto justamente lo que estamos presenciando en el caso de Ciudad Juárez, Culiacán, Tampico, Nuevo Laredo, Durango y Monterrey, en los norteños estados de México.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 37.

perdedores del juego económico desesperados frente a su situación en la que se les ha arrebatado el futuro.

Esta perspectiva tan desencantada nos conduce inherentemente al debate sobre la naturaleza humana, y sobre cómo generar un orden ante seres humanos tal y en coincidencia con Hobbes en donde: *el hombre es lobo del hombre*.

En el Cuadro 1 agrupamos lo discutido líneas atrás.

CUADRO 1  
*Clasificación de trabajos que discuten al Estado contemporáneo*

Eje analítico	Autor	Concepto
Legitimidad y debilidad institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Robert Rotberg</li> <li>b) Moisés Naim</li> <li>c) Susan Woodward</li> <li>d) Robert Jackson</li> <li>e) Noam Chomsky</li> <li>f) David Soogie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Estado fallido –<i>mainstream</i>–</li> <li>b) Estado fallido –concepto crítico–</li> <li>c) Estados frágiles</li> <li>d) Cuasi Estados</li> <li>e) Estados <i>presionados</i></li> <li>f) Estados <i>alterados</i></li> </ul>
Corrupción y su efecto corrosivo sobre las estructuras estatales	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Joel Hellman y Daniel Kaufman</li> <li>b) Alessandro Pizzorno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Captura del Estado</li> <li>b) Clase pública-privada</li> </ul>
Fisuras y vacíos estatales Fallas en el Estado de Derecho – <i>rule of law</i> –; y una propuesta rawlsiana	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) y b) Moisés Naim</li> <li>c) John Rawls</li> <li>d) Noam Chomsky</li> <li>e) Diego Gambetta</li> <li>f) John Rawls</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Estado anómico</li> <li>b) Agujeros negros geopolíticos</li> <li>c) Estados <i>forajidos</i></li> <li>d) Estados paria</li> <li>e) fisuras estatales</li> <li>f) “Estado de naturaleza posthobessiano”</li> <li>g) Estados <i>proscritos</i>;</li> <li>Estados <i>lastrados</i></li> <li>y “Derecho de gentes”</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

## CONCLUSIONES TENTATIVAS

Recapitulando sobre este breve recorrido relativo al debate acerca de la naturaleza estatal, iniciamos con la discusión sobre la legitimidad y debilidad de los aparatos nacionales en diversas regiones del mundo. El consenso desde diversas perspectivas es sobre la utilización que se puede desprender sobre los Estados fallidos y su justificación para desarrollar políticas intervencionistas frente a Estados amenazados en su viabilidad y futuro.

En el segundo apartado propuesto en nuestra clasificación, la discusión gira en torno de la corrupción y el efecto pernicioso y nocivo sobre las estructuras estatales. El fenómeno denominado “captura del Estado” (de amplios sectores económicos por empresas y de las rentas estatales a partir de sindicatos) en muchos casos a través de lo que Pizzorno denomina la clase “público-privada” genera incompetencia, fomentando desigualdad e incluso atraso económico por prácticas monopólicas.

El tercer grupo de la tipología propuesta gira en torno de los fenómenos que van del incumplimiento del Estado de derecho (*rule of law*) a los fenómenos en torno de la creciente violencia en las sociedades. Las fisuras estatales que propone Gambetta no son sino prácticas mafiosas resultado de la debilidad o ausencia de instituciones económicas y estatales que generen la confianza suficiente para que la ciudadanía evite recurrir a figuras perniciosas que pretenden llenar los vacíos estatales.

En términos generales se puede decir que el desafío que enfrentan las sociedades contemporáneas, ha implicado en muchas regiones un retorno a una suerte de arreglos pre y posestatales, en donde priva la ley del más fuerte. El retorno al *Estado de naturaleza* es justamente resultado de la ausencia y/o debilitamiento estatal, al que se suma la crisis de legitimidad de un *Leviatán* que se ha erigido sólo como fuerza, como potencia, lo que en palabras de Habermas<sup>39</sup> sería *Gewalt*, pero sin *Match*, sin la previa búsqueda de consenso y lejos de la democracia.

<sup>39</sup> Habermas Jürgen, “Hanna Arendt (1966)”, en *Perfiles filosófico-políticos*, Taurus, Madrid, 1991.

ANEXO

Rating values for 12 individual indicators  
E.G. Rwanda

Indicators	Jul 59	Jul 62	1973	Oct 90	Jul 91	Oct 91	Jan 92	Apr 92	Jun 92	Jul 92	Jan 93	Feb 93	Aug 93	Nov 93	Feb 04	Apr 04
1. Mounting demographic pressures	5	5	5	7	7	7	7	7	7	7	7	8	8	8	8	8
2. Massive movement of refugees or internally displaced person	6	6	6	6	5	5	5	5	7	7	7	9	9	8	8	8
3. Legacy of vengeance-seeking group grievance or group paranoia	6	6	6	7	7	7	7	7	8	8	9	10	8	10	10	10
4. Chronic and sustained human flight	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
5. Uneven economic development along group lines	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
6. Sharp and/or severe economic decline political indicators	0	0	0	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5
7. Criminalization and/or delegitimization of the state	6	5	8	7	5	4	5	7	8	4	8	8	5	7	9	10
8. Progressive deterioration of public services	6	6	6	7	3	3	3	5	6	5	7	8	5	6	7	10
9. Suspension or arbitrary application of the rule of law and widespread violation of human rights	7	7	7	8	4	4	4	6	6	6	9	8	5	8	8	10
10. Security apparatus operates as a "state within a state"	7	5	6	7	4	4	4	4	6	7	8	8	7	8	9	10
11. Rise of factionalized elites	5	5	5	6	5	5	5	5	5	5	7	7	8	8	8	10
12. Intervention of other states or external political actors	0	0	0	5	4	4	4	4	5	5	5	7	6	7	7	10
Trend points totals	56	53	57	74	58	57	58	64	72	68	81	88	76	85	89	101

Fuente: tomado de *Foreign Policy*, "Estados Fallidos", junio-julio, Madrid, 2006 [www.fp-es.org/estados-fallidos], fecha de consulta: 20 de marzo de 2010.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barber, Benjamín, *El imperio del miedo. Guerra, terrorismo y democracia*, Barcelona, 2004.
- Chomsky, Noam, *Estados fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia*, Ediciones B, Barcelona, 2007.
- Gambetta, Diego, *La mafia siciliana*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- Grzymala-Busse, Anna, "Beyond Clientelism Incumbent State Capture and State Formation", *Comparative Political Studies*, vol. 41, núm. 4/5, abril-mayo, 2008, pp. 638-673.
- Habermas, Jürgen, "Hanna Arendt (1966)", en *Perfiles filosófico-políticos*, Taurus, Madrid, 1991.
- Hellman, Joel y Daniel Kaufmann, "La captura del Estado en las economías en Transición", *Finanzas & Desarrollo*, septiembre de 2001.
- Jackson, Robert, "Failed States and International Security II: Sources of Prevention, Modes of Response, and Conditions of State Success and Renewal", Purdue University, West Lafayette, 8-11 abril, 1999.
- Magnus E., Hans, *Perspectivas de guerra civil*, Anagrama, Colección Argumentos, Barcelona, 1994.
- Naim, Moisés, *Ilicito. Como traficantes, están cambiando al mundo*, Debate, México, 2007.
- O'Donnell, Guillermo, "Acerca del estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión", en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Argentina, 2004, pp. 149-190.
- Pérez M., Joel, "Derechos Humanos y Estado de Derecho", *Cuadernos para el Debate*, Centro de Estudios Políticos y Administrativos, Serie núm. 1 y 2, Valencia, 2007.
- Pizzorno, Alessandro, "Las transformaciones recientes al orden jurídico y estatal en la globalización", en Edgar Esquivel (coord.), *La sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global*, ITESM/Porrúa/Cámara de Diputados, México, 2005.
- PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, PNUD, Argentina, 2004.
- Rawls, John, *El derecho de gentes y Una revisión de la idea de razón pública*, Paidós, Barcelona, 2001.
- Santos, Gabriel, "Estados fallidos: definiciones conceptuales", Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2009.
- Schiera, Pierangelo, "Estado", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México.
- Soogje, David, "La debilidad del Estado: mirar a través de otros cristales", Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Documento de trabajo núm. 64, Madrid, 2008.
- Woodward, Susan L., "Fragile States: Exploring the Concept", Documento presentado al "States and Security" Learning Group at the Peace and Social Justice meeting of the Ford Foundation, Río de Janeiro, Brasil, 29 de noviembre, 2004.



