

La era de la globalización: Estados bajo presión



Seminario en Madrid

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Informes de Conferencia

La serie Informes de Conferencia de FRIDE ofrece información concisa sobre los principales debates y conclusiones de los grandes eventos que abordan cuestiones y tendencias de interés central para Europa y el mundo.

La era de la globalización: Estados bajo presión

Laura Tedesco, Investigadora Asociada, FRIDE

Profesora Visitante, Universidad Autónoma de Madrid. Obtuvo su Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Warwick, Inglaterra. Ha trabajado, en Argentina e Inglaterra, como investigadora y consultora en temas relacionados con la política latinoamericana contemporánea. Es autora de varios libros y artículos académicos sobre democratización, reforma del estado y política económica en América Latina. Recientemente ha publicado, junto a Jonathan Barton (Universidad Católica de Chile), *The State of Democracy in Latin America*. *Post-transitional conflicts in Argentina and Chile* (Londres: Routledge).

Este informe fue preparado por FRIDE tras haber celebrado un seminario de dos días en Madrid en septiembre de 2007 sobre los desafíos que el Estado enfrenta en el sistema internacional contemporáneo como parte de un programa de investigación más amplio sobre Estados frágiles, financiado por la Fundación Ford.



Buitenlandse
Zaken



Buitenlandse Zaken
Ontwikkelings
samenwerking



Koninkrijk
der Nederlanden

FRIDE agradece a la Embajada del Reino de los Países Bajos en Madrid
por la colaboración prestada en la celebración de este seminario

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

Introducción	1
Perspectivas sobre el Estado: Historia y gobernabilidad	1
El Estado en la economía global	9
Desafíos para la comunidad internacional	13
Conclusiones	18
Bibliografía	19

Introducción

La construcción de Estados legítimos y eficientes se ha convertido en una cuestión central de la política internacional desde el final de la Guerra Fría. Tomando como ejemplo modelos del mundo industrializado, así como casos exitosos de desarrollo en Asia y América Latina, las organizaciones multilaterales y los gobiernos nacionales en Europa y América del Norte han recomendado reformas públicas del Estado, el establecimiento de instituciones democráticas y la integración en la economía global como las bases universales para el progreso y la estabilidad.

Con todo, a pesar de esta nueva versión estandarizada de la estatalidad, los contextos y desempeños de las autoridades públicas nacionales parecen ser más divergentes que nunca. En el mundo desarrollado, el temor público se ha focalizado en la pérdida de control por parte del Estado sobre las variables económicas básicas causado por la globalización y caracterizado por el desmantelamiento del Estado bienestar, la reducción de los impuestos y la desregulación del mercado laboral. Al mismo tiempo estos Estados se han esforzado por defender su autoridad poniendo en común la soberanía (como en el caso de la Unión Europea), afirmando nuevas formas de control sobre la vida de los ciudadanos y mostrando una creciente predisposición para proteger los intereses nacionales cuando se encuentran en riesgo.

En países emergentes, tales como China, Brasil y Rusia, la tendencia ha sido hacia un mayor poder estatal a través del desarrollo capitalista gestionado y una férrea defensa de las prerrogativas soberanas, aun cuando las sociedades se tornan más conflictivas. Pero es en los Estados frágiles del mundo, estimados en alrededor de 50 y con una población total de mil millones de personas, donde se encuentran los mayores problemas. En gran parte del África sub-Sahariana, Oriente Medio, el sur de Asia y los Andes, las autoridades estatales han estado absorbidas por sus propios intereses gobernando sobre las sociedades sin haber sido capaces de impulsar el crecimiento, reducir la

pobreza o asegurar una pizca de justicia social. Muchos de estos países han soportado años de guerra civil, de los que aún no se han recuperado. Otros son víctimas de olas de criminalidad, campañas de terror, divisiones étnicas o creciente descontento popular.

En el marco del proyecto de investigación sobre Estados Frágiles Institucionales, FRIDE celebró un seminario titulado *La crisis del Estado en el sistema internacional* en septiembre de 2007.¹ Más de 25 expertos de temas estatales se reunieron para debatir cuestiones relacionadas con la construcción del Estado en el mundo en desarrollo en el contexto de la globalización económica. Este informe presenta las ideas principales y los argumentos que surgieron de las presentaciones y debates, e incluye un importante material de base sobre el debate académico actual que puede ser de utilidad para el lector.

La primera sección analiza las teorías del Estado, la globalización, y la relación entre Estado y política. La segunda sección refleja las principales discusiones que tuvieron lugar sobre la relación entre Estado y las tendencias económicas globales. La tercera sección, explora las cuestiones relacionadas con el Estado y el sistema internacional, y el papel de los donantes internacionales en los procesos de construcción del Estado. Finalmente, las conclusiones presentan las principales ideas y debates sobre el Estado, su formación y sus capacidades.

Perspectivas sobre el Estado: Historia y gobernabilidad

Hubo un amplio consenso durante el seminario acerca de la significación del impacto de la globalización en el Estado-nación. La autoridad del Estado se ha transformado debido a varios factores, tales como el nuevo

¹ Este informe recoge las principales conclusiones de un seminario de dos días organizado por FRIDE celebrado en Madrid, en la sede de la Casa de Galicia, entre los días 17 y 18 de septiembre de 2007.

sistema económico global, las empresas transnacionales, las tecnologías de comunicación, las migraciones, los cambios culturales, las intervenciones internacionales legales, el comercio internacional de armas y drogas, el lavado de dinero, las mafias internacionales, el tráfico de recursos tales como sangre y diamantes, y el tráfico de personas. Estos desafíos son universales, y la mayor preocupación de los participantes fue la de entender cómo los Estados nacionales pueden enfrentarlos. Mientras a algunos Estados están capacitados para enfrentar con éxito estos nuevos desafíos, otros no lo están.

Cuatro crisis

A la luz de la globalización y los desafíos que implica, en los debates se argumentó que los Estados nacionales deberían poder responder efectivamente por lo menos a cuatro tipos de crisis: de legitimidad, de capacidad, de identidad y de finalidad.

Crisis del Estado

Crisis de legitimidad: ¿El Estado tiene derecho a existir?
¿Las instituciones del Estado son ampliamente aceptadas?

Crisis de capacidad: ¿Puede el Estado cumplir con sus funciones básicas de garantizar el orden y la seguridad?
¿Puede el Estado llevar a cabo funciones de gobierno como el diseño de políticas y su puesta en práctica?

Crisis de identidad: ¿A quién pertenece el Estado?

Crisis de finalidad: ¿Qué debería hacer el Estado? ¿Cuáles son sus responsabilidades?

Estas crisis son políticas y su solución implica un proceso de largo plazo que podría incluir represión, imposición, y negociación entre la élite, la construcción de coaliciones y/o de consensos. Muchos de estos intentos a menudo fracasan y se suceden períodos de crisis. Uno de los puntos resaltados fue que la resolución de estas crisis debe necesariamente surgir a nivel doméstico.

La crisis de legitimidad está en consonancia con la noción clásica Weberiana que relaciona la “legitimidad

del Estado con el monopolio de la violencia”. La legitimidad se vincula también con la idea de eficiencia y el derecho del Estado a establecer las reglas de juego. Así, al analizar el Estado, uno de los primeros pasos debe ser establecer hasta que punto las instituciones del Estado son consideradas legítimas por la sociedad civil. La separación clásica entre legitimidad de origen y de ejercicio debería también ser tomada en cuenta al considerar el Estado.²

La crisis de capacidad está fundamentalmente conectada a la agenda de buen gobierno, la cual está también relacionada a la cuestión de la legitimidad, dado que los Estados que fracasan de manera sistemática en su capacidad pueden tener su legitimidad cuestionada. La agenda del buen gobierno ha sido delineada por las agencias internacionales como una lista de tareas que deben ser completadas antes de que los Estados alcancen el desarrollo. Pero existen diferentes definiciones de buen gobierno. El Banco Mundial ha definido gobernanza como el proceso y las instituciones a través de las cuales se toman las decisiones y se ejerce la autoridad en un país. El buen gobierno está así relacionado con rendición de cuentas, eficiencia, transparencia y respeto por las instituciones, leyes e interacciones entre actores de la sociedad civil, la empresa y la política. El Fondo Monetario Internacional define buen gobierno como el asegurar la vigencia del Estado de derecho, mejorar la eficiencia y rendición de cuentas del sector público y combatir la corrupción.³

Sin embargo, existen varios problemas con la agenda del buen gobierno. Carece de un orden de prioridades y fracasa al no reconocer que algunas capacidades dependen de la existencia previa de las otras. La agenda también prevé que todos los problemas de gobernanza pueden ser enfrentados de una sola vez, aunque para los países pobres, las demandas establecidas en la agenda de buen gobierno son abrumadoras y confusas.

² El Estado y/o el gobierno pueden ser considerados legítimos con base en sus orígenes e instituciones (tanto si ha sido elegido de acuerdo con el marco legal del Estado, por la tradición o por métodos ilegales), o podría ser ilegítimo de origen pero legitimizado a través de la provisión de bienes públicos.

³ Para ver diferentes definiciones de buen gobierno ver Grindle, M., “Good Enough Governance Revisited”, en *Development Policy Review*, vol. 25 (5): 553-574, 2007.

Asimismo, una de las dificultades de la agenda es que ignora la evidencia de que el buen gobierno y la capacidad de llevar a cabo funciones básicas del Estado son generalmente consecuencias del desarrollo. Recientemente, ha comenzado a surgir consenso en la comunidad de donantes respecto de que la presión extranjera sobre los Estados frágiles para construir capacidades estatales es parte del problema más que la solución, particularmente cuando se considera esa capacidad como condición necesaria para el desarrollo.

Para abordar esos problemas, varias instituciones tales como el Banco Mundial o USAID han desarrollado marcos teóricos que enfatizan la necesidad de entender el contexto “en el cual los cambios políticos e institucionales, y la resistencia a esos cambios, tiene lugar en cada país en particular”.⁴ El Análisis Institucional y de Políticas por País del Banco Mundial (CPIA, por su sigla en inglés) selecciona cuatro variables diferentes para analizar el contexto para el cambio, mientras que USAID ha presentado un conjunto de categorías y preguntas para ayudar a los trabajadores en el terreno a entender la política doméstica.

El marco del CPIA del Banco Mundial

Criterios para el Análisis Institucional y de Políticas por País

Gestión económica

1. Gestión macroeconómica
2. Política fiscal
3. Política sobre la deuda

Políticas estructurales

4. Comercio
5. Sector financiero
6. Regulaciones empresariales

Políticas para la inclusión/exclusión social

7. Igualdad de género
8. Equidad en el uso de recursos públicos
9. Capacitación de recursos humanos
10. Protección social y laboral
11. Políticas e instituciones para la sostenibilidad del medio ambiente

Gestión del sector público y las instituciones

12. Derechos de propiedad y gobernabilidad basada en las normas
13. Calidad de la gestión presupuestaria y financiera
14. Eficacia de la utilización del ingreso
15. Calidad de la administración pública
16. Transparencia, rendición de cuentas y corrupción en el sector público.

Fuente: Grindle, M., “Good Enough Governance Revisited”, in *Development Policy Review*, vol 25 (5): 566, 2007.

La agenda ha continuado creciendo ya que en 1997 el Informe sobre Desarrollo Mundial registró 45 requerimientos para alcanzar el buen gobierno y en 2002 había aumentado a 116. Este fuerte incremento ha diversificado la agenda, haciéndola muy general y muy difícil de seguir. Por ello, los trabajadores en el terreno deberían experimentar y adaptar la agenda a cada circunstancia doméstica específica.

Una de las conclusiones a las que se arribó durante el seminario respecto de la agenda de buen gobierno fue la necesidad de comenzar a pensar en términos de *suficientemente buen gobierno*. Ello significa “aceptar un entendimiento matizado de la evolución de las instituciones y capacidades del gobierno, siendo explícitos acerca de los sacrificios y prioridades en un mundo en el que todo lo bueno no puede ser alcanzado a la vez; aprendiendo de lo que está funcionando más que enfocarse sólo en las brechas de la gobernabilidad; asumiendo seriamente el papel del gobierno en el alivio de la pobreza; y sentando las bases para la acción en las realidades contextuales de cada país”.⁵ Este concepto de *suficientemente buen gobierno* fue recibido con mucho entusiasmo por los expertos, ya que ofrece mayor flexibilidad y ayuda a echar luz sobre el alcance y las limitaciones de la agenda de buen gobierno.

“Suficientemente buen gobierno, en tanto concepto, sugiere que no todos los déficit necesitan (o pueden) ser abordados de inmediato, y que la construcción de instituciones y capacidades son producto del transcurso del tiempo; los logros de la gobernabilidad pueden también ser revertidos. Suficientemente buen gobierno significa que las intervenciones pensadas para contribuir a los fines del desarrollo económico y político necesitan ser cuestionadas, priorizadas y convertidas en relevantes según las condiciones particulares de cada país. Precisan ser evaluadas a la luz de la evidencia histórica, la secuencia y la oportunidad y deberían ser elegidas cuidadosamente en términos de sus contribuciones a objetivos particulares, tales como la reducción de la pobreza y la democracia-. Sugerí que suficientemente buen gobierno dirija su atención a la consideración de las condiciones *mínimas* necesarias de gobernabilidad para permitir que el desarrollo político y económico tenga lugar.” (Grindle, M., 2007, “Good Enough Governance Revisited”, *Development Policy Review*, vol. 25 (5):554).

⁵ Grindle, M., “Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries”, en *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol 17 (4): 525-548, 2004, y Grindle, M., op. cit., 553-574, 2007.

⁴ Id. 565.

El concepto de buen gobierno tiene muchas limitaciones; aun en términos de suficientemente buen gobierno es difícil de acordar, o medir, las condiciones *mínimas* de gobernabilidad. Asimismo, el logro del buen gobierno es un proceso histórico, influido por las luchas por el poder y, sobre todo, los recursos. Con vistas a asegurar un grado mínimo de gobernabilidad, las instituciones débiles necesitan poder destinar recursos para mejorar la gestión. Ello parece fácil de ser alcanzado pero, en realidad, el camino hacia una mayor eficiencia y buen gobierno es un difícil proceso de largo plazo. El debate clásico sobre si un ambiente político saludable estimula el desarrollo económico, o vice versa, también se mencionó durante el seminario, aunque la respuesta a este dilema fundamental continúa abierta.

La crisis de identidad, mientras tanto, es una cuestión doméstica que frecuentemente incluye actores internacionales, especialmente si, por razones históricas, las identidades al interior de una unidad política dada no corresponden a las fronteras nacionales. Este tipo de crisis está relacionada a la definición de ciudadanía, que en sí misma puede convertirse en una fuente de conflicto. Finalmente, la crisis de finalidad presenta la cuestión de cuáles deberían ser las responsabilidades del Estado, y el grado hasta el cual el modelo ideal de Estado debería derivar de la hegemonía global del neoliberalismo.

La trinidad del Estado

Estas crisis fueron consideradas más políticas que técnicas – esto es, que su resolución depende en gran medida de la política doméstica – y también fueron tratadas como procesos históricos inherentes a la formación del Estado. Se argumentó que el Estado capitalista moderno es producto de varios siglos de desarrollo y adaptación. En distintos países del mundo, el desarrollo económico y social desde el siglo XVII hasta nuestros días, ha reflejado este conflictivo proceso en toda su diversidad.

El Estado fue representado como una compleja y dinámica trinidad que incluye: una idea abstracta (la idea del Estado), un contrato social (el contrato social del

Estado), así como un conjunto de instituciones (instituciones del Estado). Estas tres dimensiones están entrelazadas. El Estado, como conjunto de instituciones, es indivisible de las relaciones sociales que dan origen a esas mismas instituciones, legitimándolas a través del apoyo (un contrato social entre la sociedad civil y aquéllos que las gestionan), o socavándolas a través de variadas formas de oposición. Adicionalmente, el Estado como idea es el punto de partida para la existencia de instituciones estatales.⁶ El contrato social puede entonces ser percibido como una versión de la idea de Estado que busca legitimar las relaciones sociales que dan forma al Estado. En este sentido, el contrato social expresa la idea de una institución dinámica que cambia de acuerdo a las transformaciones de los valores e intereses entre grupos de personas en un espacio territorial dado y en un momento particular en el tiempo. Los Estados, entendidos como procesos dinámicos, serán naturalmente diversos y complejos. Como resultado, existen varias formas de Estado bajo el paraguas del Estado capitalista. Éstos cambian o bien porque el *modus operandi* tradicional no se puede sostener más, o porque simplemente cambian los valores e intereses.

Así, el Estado fue presentado como una trinidad que se mueve a través de diferentes niveles en el curso de un largo y difícil proceso histórico. Esta perspectiva teórica histórica contribuye a explicar el modo en que el Estado cambia a través del tiempo. A pesar de las incertidumbres y las crisis, el Estado está muy vivo y atravesando un cambiante proceso de formación.

Una variedad de Estados

Aunque hubo acuerdo en torno a la idea de que el Estado no ha perdido toda su autoridad en el contexto de la globalización, un tema controvertido provocó un interesante debate que influyó el seminario: *¿Podemos aceptar la idea de que algunas áreas del mundo no tendrán un Estado tal como lo conocemos?* Los expertos estaban divididos y el resultado fue una diversidad de opiniones respecto del papel, la formación y continua-

⁶ Ver, Tedesco, L., "El Estado de América Latina: ¿Fallido o en evolución?", *Documento de Trabajo de FRIDE* 37, 2007.

ción de Estado, así como la existencia actual de formas feudales de estatalidad. Es importante destacar que la idea de Estado, sin ser cuestionada, fue revisada a la luz de ejemplos contemporáneos como Bolivia, Afganistán e India, los que conjuntamente sugirieron que el modelo occidental, relacionado con la vieja definición Weberiana, no es el único disponible ya que diferentes países o regiones del mundo entienden el Estado o la organización de la sociedad de muy distintas maneras.

La variedad de modelos estatales fue por ello considerada muy importante. No obstante, se propusieron diferentes definiciones con el objetivo de establecer un consenso básico sobre lo que el Estado es y lo que no es. Siguiendo la propuesta de que el Estado sea considerado una idea, un contrato social y un conjunto de instituciones, fue también definido como un conjunto de reglas y estructuras “plasmado en la burocracia estatal o como el sitio u objetivo del poder político, implicando el control último sobre los medios de la violencia”.⁷ La agenda del Estado también fue presentada como diversa y dinámica, toda vez que el Estado puede tener diferentes objetivos en distintos momentos, buscando el crecimiento económico, la justicia y la reconciliación o la distribución del bienestar.

Más aún, tanto la forma como la agenda del Estado han sido influidas por la globalización, a la que los Estados han respondido variando sus capacidades. Mientras que los Estados europeos deben tratar con Bruselas y su estructura de poder, los países en desarrollo deben enfrentar la presión de las agencias internacionales tales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Asimismo, las fuerzas de la globalización pueden ayudar a entender tanto la formación del Estado como su colapso.

“Primero, los procesos de formación del Estado y de colapso del Estado pueden estar a menudo provocados por fuerzas claves provenientes del contexto global, dado que éstas pueden impulsar el crecimiento de entidades políticas más abarcadoras pero también socavar los débiles marcos estatales insuficientemente equipados para salvaguardarse a sí mismos. Segundo, el contexto global determina fuertemente el margen de maniobra y sobrevivencia de sistemas estatales individuales y sus modelos de desarrollo, así como el espacio para la emergencia de nuevos Estados, como resultado de una creciente y ajustada red de interdependencia interestatal. Y tercero, el contexto global es él mismo sujeto de formas dominantes de institucionalizaciones interestatales y relacionadas con el Estado, afectando y hasta un punto absorbiendo el papel de Estados existentes y proto Estados. Estos impactos están íntimamente relacionados, cada uno de ellos compartiendo áreas grises con cada uno de los otros”. Doornbos, M. (2006) *Global Forces and State Restructuring. Dynamics of State Formation and Collapse*, New York: Palgrave Macmillan, p. 35.

Dado que el Estado ha caído bajo la influencia de la globalización, el Estado y la sociedad civil se han convertido en altamente dependientes de fuerzas y actores regionales y globales. Por consiguiente, el Estado se redefine a sí mismo, así como a sido redefinido por otros. Los expertos enfatizaron el dinamismo del Estado y su actual proceso de formación como una de las principales características de las estructuras de autoridad contemporáneas. .

La dinámica occidental: Del Estado privado al impersonal

Con antelación a la revolución francesa y el desafío que ésta impuso a los regímenes monárquicos de Europa, la sociedad europea estaba dominada por relaciones sociales basadas en títulos de tierras y una élite aristocrática que generó su fortuna a partir de un sistema feudal de producción y organización social. Es en este sistema feudal de monarcas y aristócratas donde se puede encontrar el origen del Estado moderno, ya que una de las primeras funciones del Estado primigenio fue la de administrar en nombre de la monarquía. En esencia, su *razón de ser* fue la de asegurar la generación de riqueza para el monarca. Esta riqueza era gestionada para hacer la guerra y defender la sobe-

⁷ Doornbos, M., *Global Forces and State Restructuring. Dynamics of State Formation and Collapse*, New York, Palgrave Macmillan, 2006, p. 31.

ranía territorial, pero estaba también destinada al consumo, como puede ser observado en la elaborada arquitectura, amoblamiento y obras de arte de las familias reales europeas y sus aliados aristocráticos.⁸

Dos mundos coexistieron en ese momento: una pequeña élite vinculada por su riqueza territorial y lazos de sangre, viviendo en el esplendor; y la mayor parte de la población trabajando en condiciones de pobreza para crear este esplendor. Sin embargo, el sistema feudal de patronazgo y el control de la disciplina social ejercida por los dueños de la tierra llevó a una condición de aquiescencia, en la cual hubo poca oposición a las relaciones sociales establecidas. Hubo ejemplos de descontento popular a lo largo del continente. No obstante, fueron brutalmente suprimidos, y no fue sino hasta la revolución francesa que se produjo el mayor cambio en las relaciones de poder entre la monarquía, la aristocracia y la sociedad civil⁹ (definida en sentido amplio como individuos o grupos operando en el espacio social entre el Estado y la familia), llevando al desarrollo de la formación de un Estado moderno, post monárquico.

La función burocrática de administración en nombre del monarca o el líder religioso fue elevada rápidamente desde 1500 por la revolución de la imprenta y la difusión de la alfabetización. Aun cuando la alfabetización permanecería socialmente exclusiva por varios siglos, la revolución de la imprenta permitió una comunicación más amplia de los asuntos regionales y nacionales. De esta forma, fue importante ya que extendió la influencia de los que estaban en el poder, a través de la definición de organizaciones sociales y usando nociones de valores compartidos como forma de control social. Por ejemplo, Benedict Anderson¹⁰ enfatiza que la invención de la imprenta ayudó a nutrir las ideas de

nacionalismo e identidades compartidas en los Estados soberanos; Martin van Creveld¹¹ avanza sobre esta idea señalando que la cantidad de papel escrito creció con la revolución de la imprenta, y ello a su vez llevó al desarrollo de una burocracia moderna que lo gestionara.¹²

Este crecimiento de los cuadros administrativos para apoyar la gestión de la sociedad por parte del monarca condujo a cambios importantes en el balance de poder al interior de los países, y para 1700 el Estado se había convertido en una institución mucho más impersonal, ya no totalmente dependiente de o sujeta a la monarquía, ni tampoco identificada únicamente con el monarca.¹³

Los objetivos del nuevo Estado cambiaron para poder reflejar este cambio de carácter. Mientras que el Estado primigenio había sido creado para defender el poder del monarca a través del ejercicio de influencia y autoridad internamente y a través de la guerra con la oposición interna o externa, el Estado impersonal comenzó a desempeñar estas funciones por propio derecho, ejerciendo una influencia dominante sobre el territorio soberano y haciendo la guerra en su propia defensa. Ello marcó el final del período en el que la guerra era considerada un asunto personalizado entre monarcas y élites señoriales. Ahora se realizaban entre Estados-naciones, aunados en torno a estructuras estatales de orden y control, y unidos por mitos e iconografías de cohesión social que surgían a partir del nacionalismo temprano.¹⁴ Mientras tanto, la esfera pública era crecientemente gestionada por individuos de la sociedad civil (aunque el legado de la participación de la élite prevaleció en buena medida) y el Estado se convertiría en cada vez más importante en la vida

⁸ Los siguientes párrafos están basados en Tedesco, L., "El Estado en América Latina: Fallido o en evolución?", *Documento de Trabajo de FRIDE* 37, 2007.

⁹ El término sociedad "civil" puede ser inapropiado para este período dado que la noción de ciudadanía surgió junto a los ideales revolucionarios hacia finales del siglo XVIII y principios del XIX. No obstante, debe destacarse que existían registros de individuos en poder de la Iglesia. Por consiguiente, se puede decir que los documentos burocráticos son testimonio de la estructura y organización de la sociedad y no se reconocía formalmente una sociedad no elitista.

¹⁰ Anderson, B., *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, London, Verso, 1983.

¹¹ Van Creveld, M., *The Rise and Decline of the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

¹² Se estableció una importante relación en este tiempo entre Estado y soberanía, que se convierte en dominante en la teoría política desde este momento. Mientras tanto, las ciudades-estado de Italia proveyeron una visión alternativa del alcance geográfico de la estructura estatal. Ver Harding, A., "The Origins of the Concept of the State", *History of Political Thought*, 15, 1, 1994, pp.57-72.

¹³ Van Creveld, M., 1999, op. cit.

¹⁴ Para ejemplos de la iconografía y la construcción de la nacionalidad, ver Hobsbawm, E. and Ranger, T. (eds), *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

diaria del pueblo en tanto que las instituciones y las actividades se desarrollaban en las áreas política, económica y social.

A la luz de estos desarrollos, *el Estado puede ser visto como un proceso histórico de conflictos sobre la creación y la transformación de los derechos y las obligaciones, y sobre las instituciones que las imponen*. En diferentes países del mundo, sobre todo en Occidente, el desarrollo económico y social desde el siglo XVII en adelante reflejó la gran diversidad de este proceso conducido por el conflicto. La mayoría de los Estados en el mundo en desarrollo, entre tanto, están fragmentados. La formación del Estado en estos casos ha sido distinta, y ha estado fuertemente influida por la historia del colonialismo y el imperialismo. Muchos de los países de renta baja están lejos de haber alcanzado un desarrollo completo del Estado, tal como se lo entiende en el mundo occidental. Sus Estados son débiles, con frecuencia combinando fracasos y éxitos, así como legalidad e ilegalidad, legitimidad e ilegitimidad. Para un grupo de jóvenes desempleados traficando drogas blandas en una *favela* de Río de Janeiro, el Estado fracasa en brindarles educación, salud o condiciones habitacionales apropiadas, pero, generalmente, aplica con éxito la ley al perseguirlos (y a veces ilegalmente debido a la violación de derechos humanos). El fracaso del Estado en proveer de servicios básicos está en conexión, en estos casos, con las relaciones sociales existentes, las características heredadas del Estado y/o las tradiciones sociales.

La guerra, el Estado y la construcción de la paz

El papel de las guerras en la formación del Estado europeo, tal como fue sugerido por Charles Tilly una década atrás, aportó un elemento adicional al debate. De acuerdo con Tilly, la preparación para las guerras ayudó a crear estructuras estatales administrativas robustas y perdurables¹⁵, mientras que los conflictos que asolan actualmente a varios de los Estados más

débiles o fallidos del mundo – particularmente en África – parecen provocar precisamente. Cerca del 50 por ciento de los países sumergidos en una guerra civil reanudan el conflicto a los cinco años de alcanzar la paz. Es en estos contextos que a menudo las sociedades sin Estado han tendido a surgir, con frecuencia bajo el control político y económico de los señores de la guerra, e incapaces de proporcionar niveles mínimos de buen gobierno.

“Sorensen (2002) ha sostenido que los Estados débiles del Tercer Mundo han estado luchando con frecuencia “el tipo equivocado de guerra” para promover la formación del Estado. Las guerras que han promovido la creación de Estados en Europa analizadas por Tilly eran, en gran parte, territoriales, diseñadas o bien para proteger Estados existentes contra la invasión de sus vecinos, o bien para extender el control del Estado sobre áreas previamente autónomas; ciertamente éstas eran las dos caras de la misma moneda. La territorialidad de los Estados modernos del Tercer Mundo, sin embargo, es en gran medida dada, y el tipo de guerras que ellos pelean – y los Estados colapsados o por colapsar, están casi siempre comprometidos en guerras virtualmente permanentes – son internas. En este tipo de guerras, las fuerzas armadas del Estado no están orgánicamente vinculadas a sus pueblos, sino que, al contrario, pueden ser asociadas con un sector particular de la sociedad, o con el intento de imponer el control de un régimen autocrático. Los vínculos entre la guerra y la eficacia del Estado en esas circunstancias no sólo faltan sino que son contrarios: la guerra hace que alcanzar un Estado fuerte sea menos probable”. Clapham, C. (2002) *The Challenge to the State in a Globalised World, Development and Change*, vol. 33 (5): 775-795, p. 786.

Así, aunque las guerras pueden ser consideradas un elemento del proceso histórico de formación del Estado, los expertos coincidieron en que la paz y seguridad internacional actualmente representan condiciones esenciales para la formación exitosa del Estado – y están a su vez condicionadas por el funcionamiento exitoso de los Estados. Ciertamente, la paz internacional depende de Estados legítimos que respeten las normas del derecho internacional.

Al analizar la construcción del Estado tras una guerra, y el papel esencial y ampliamente controvertido desempeñado por la comunidad internacional en este pro-

¹⁵ Akude, J., “El colapso del Estado africano: El ejemplo de Nigeria”, Comentario FRIDE, septiembre 2007.

ceso¹⁶, se mencionaron cuatro elementos: instituciones, capacidad doméstica para gobernar; un proceso de paz sostenible y la construcción de instituciones como punto de partida.

Las políticas de reconstrucción de posguerra están, no obstante, amenazadas por una gran dificultad técnica: el problema de la coordinación. En términos generales, estos procesos de reconstrucción involucran a varias agencias y organizaciones, con una gran variedad de actividades y objetivos – con frecuencia trabajando a las órdenes del mismo gobierno donante.¹⁷ En este contexto, los participantes del seminario acordaron en que era crucial recurrir a la doctrina de *no hacer daño*, como sugirió Mary Anderson¹⁸, así como a los elementos que proporciona la teoría y la práctica de la construcción de la paz, que ha sido abrazada por la Unión Europea y ha dado lugar a una extensa literatura en años recientes, referida sobre todo a la construcción de condiciones sostenibles para la paz a nivel local. Estos estudios sobre construcción de la paz, que han hecho uso de análisis críticos de las Naciones Unidas y otras misiones de paz internacionales en los Balcanes, Timor Oriental, África Occidental, la República Democrática del Congo, Haití y Afganistán, tienden a destacar los delicados compromisos que deben realizarse y mantenerse entre los muchos actores involucrados en la formación del Estado post convicto.¹⁹

En el centro de estos compromisos se encuentra el balance factible entre tres perspectivas contrapuestas, y a veces contradictorias, sobre la formación del

Estado: la estabilización de las agendas de las instituciones internacionales, la historia y las tradiciones que subyacen a la organización política en un territorio dado y la necesidad urgente de transformar las percepciones de la paz y el conflicto (y por ende la distribución tradicional del poder) a nivel local para prevenir así una recaída en el conflicto. Un cierto sacrificio entre estos objetivos es virtualmente inevitable y el debate entre expertos académicos y trabajadores internacionales en el terreno acerca de las prioridades en las intervenciones internacionales y los méritos relativos de los protectorados internacionales, las administraciones de transición, democracia, el control presupuestario, la construcción de la paz orientada hacia la comunidad y la tolerancia a los agentes de poder locales ha sido intenso y fructífero (ver capítulo tres).

Cualquiera sea el resultado final, estos compromisos deberían neutralizar la noción de que *una talla vale para todos*; la construcción del Estado debe ser considerada como un proceso único relacionado a la historia de la nación y la región.²⁰ Estos procesos entrañan un gran contenido político y son propensos a generar conflictos y tensiones; por ello los gobiernos estables deberían ser legitimados a nivel doméstico y los de fuera deberían ser cautos a la hora de intervenir en estas luchas de poder. Se sugirió que los actores internacionales tienden a inducir más incertidumbre e inseguridad, especialmente en el escenario de posguerra. Por ejemplo, los mandatos de las Naciones Unidas se establecen generalmente por seis meses, contribuyendo a crear un alto grado de incertidumbre respecto de si los cascos azules (*peace-keepers*) se quedarán o no.

Conclusión

Los expertos enfatizaron el carácter histórico del Estado, lo que a su vez ha llevado al surgimiento de diferentes ideas y formas de estatalidad. Varios participantes señalaron que el modelo de Estado Weberiano occidental no es hegemónico. La formación del Estado

¹⁶ Ver, por ejemplo, Chesterman, S., "Ownership in Theory and in Practice: Transfer of Authority in UN Statebuilding Operations", *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1:1, 2007, pp 3-26.

¹⁷ Un análisis de recientes esfuerzos en los países donantes del Norte para establecer un enfoque del "conjunto del gobierno" para los Estados frágiles, particularmente en países post conflicto, puede encontrarse en Patrick, S. & Brown, K. (eds), *Greater than the Sum of its Parts?*, New York, International Peace Academy, 2007.

¹⁸ Anderson, M., *Do no harm: How aid can support peace – or war*, Boulder and London, Lynne Rienner, 1999.

¹⁹ Debates sobre estas cuestiones pueden encontrarse en: Burke, M., "Recovering from Armed Conflict: Lessons Learned and Next Steps for Improved International Assistance", *FRIDE Working Paper* 22, 2006; Paris, R. & Sisk, T. D., "Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding", *International Peace Academy Policy Paper*, 2007; Ramsbotham, O., Woodhouse, T. & Miall H., *Contemporary Conflict Resolution*, Cambridge, Polity Press, 2005, capítulos 8 y 9.

²⁰ Woodward, S., Doornbos, M. y Roque, S., "Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works", *FRIDE Working Paper* 19, 2006; Chataigner, J. M. y Ouarzazi, L., "Estados frágiles y el Nuevo desorden internacional", *Comentario de FRIDE* 2007.

es un largo proceso histórico influido por factores domésticos, regionales e internacionales que tornan únicos a cada autoridad pública resultante y al conjunto de instituciones.²¹ Así, las bases políticas domésticas de la construcción del Estado son esenciales para la legitimidad de las estructuras de la autoridad nacional, mientras que el papel de la comunidad internacional parece ser limitado, y en algunos casos, pernicioso. El debate colocó la política en el centro de la cuestión, enfatizando que la capacitación no es simplemente un problema técnico.

Resumen sobre la historia y la gobernabilidad

- El Estado es una formación histórica.
- A lo largo del proceso de formación, el Estado enfrenta diferentes tipos de crisis:
 1. Crisis de legitimidad
 2. Crisis de capacidad
 3. Crisis de identidad
 4. Crisis de finalidad
- El Estado es una institución compleja y dinámica.
- La construcción del Estado es un proceso político
- Existen diferentes ideas del Estado.
- El Estado Weberiano no es hegemónico
- El impacto de la globalización sobre el Estado depende de la capacidad del Estado para enfrentar nuevos desafíos.
- Las guerras han desempeñado un papel crucial en la construcción del Estado, pero éste parece haber cambiado en la actualidad.
- Se debe prestar particular atención a la participación local en el proceso de construcción del Estado en situaciones de posconflicto, así como a las necesidades locales en la construcción de la paz.

El Estado en la economía global

Otro tema de debate clave estuvo relacionado con el Estado y la economía global. La globalización afecta la economía, las finanzas, la política y las sociedades civiles a nivel doméstico y regional.²² Mientras que el orden de la Guerra Fría tuvo una lógica clara, basada en un sistema internacional de Estados dominados y controlados por dos superpotencias, su final estuvo acompañado por un nuevo espíritu de idealismo y optimismo anclado en la noción de un Nuevo Orden Mundial. Con la desaparición del principal conflicto ideológico, hubo cierta esperanza sobre que este Nuevo Orden Mundial podría estar dominado por la cooperación internacional y por enfoques éticos respecto de los problemas globales. Los pesimistas, por otro lado, argumentaron que reinaría un nuevo caos, marcado por el surgimiento de nuevos tipos de desafíos, tales como los conflictos inter-étnicos, el creciente tráfico de drogas, redes criminales más sofisticadas y globalizadas y el terrorismo internacional.

El mayor desafío del Estado-nación, entre tanto, parece provenir de la globalización de la economía. Mientras que la globalización y la interdependencia económica podrían considerarse una fuente de paz y estabilidad internacional, ya que obliga a los políticos nacionales a cooperar a nivel internacional²³, los movimientos de capital podrían ser percibidos como la base

²² La bibliografía sobre globalización es abundante. Para un análisis del orden de la Guerra Fría y la post Guerra Fría y la globalización, ver Amin, S., *Capitalism in the Age of Globalisation*, London, Zed Books, 1997; Brenner, R., "The Economics of Global Turbulence: A Special Report on the World Economy 1950-1998", *New Left Review*, 229, 1998, pp. 1-265; Cox, R. y Sinclair, T., *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996; Fukuyama, F., *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992; Held, D. and McGrew, A., "The End of the Old Order? Globalisation and the Prospects for World Order", *Review of International Studies*, 24, 1998, pp. 219-243; Huntington, S., *The Clash of Civilisations and the Remaking of World Order*, London, Simon y Schuster, 1997; Keohane, R. y Nye, J., "Globalisation: What's New? What's Not? (And So What?)", *Foreign Policy*, 118, 2000, pp. 104-125; Thompson, G. and Hirst, P., *Globalisation in Question*, London, Polity Press, 1996.

²³ Ver Gat A., *War in Human Civilization*, Oxford, OUP, 2006, ch. 16, para un interesante debate sobre la tesis de la "paz democrática" tesis.

²¹ Este punto está bien desarrollado por Fukuyama, F., *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.

de una nueva era de dominación del capital internacional, que socava a autoridades políticas domésticas. Para entender la lógica del nuevo sistema internacional de Estados, parece ser más adecuada la combinación de estas dinámicas contrastantes.

La globalización no es una tendencia tecnológica sino una postura ideológica adoptada por los Estados occidentales. Los participantes del encuentro coincidieron en que el Estado-nación no ha sido tan socavado como transformado, y su principal objetivo actualmente es el de facilitar el ajuste de los actores domésticos al nuevo orden económico global.²⁴ La globalización económica ha estado, en muchos sentidos, liderada y configurada por los Estados-naciones²⁵, y los Estados occidentales dominantes se han convertido más influyentes debido a la necesidad de crear y defender marcos internacionales legales y abrir nuevos mercados y nuevas oportunidades en un mundo altamente competitivo. Por ello, el poder del Estado-nación se ha transformado de dos maneras: primero, entre Estados-naciones, y segundo, entre el Estado-nación y el mercado. Estos procesos establecieron una lógica de desarrollo y oportunidades que es altamente selectiva, dado que no todos los Estados están preparados para suscribir el nuevo marco liberal o aprovechar las nuevas oportunidades, aun cuando los años recientes sorprendentemente han traído consigo estabilidad y altos niveles de crecimiento en todo el mundo en desarrollo (en gran parte como resultado de los altos precios de las materias primas y los *booms* de India y China).²⁶ Es este contexto de post Guerra Fría el que ha dado lugar a una combinación novedosa de Estados fallidos y potencias regionales emergentes gobernadas por, sin margen para el error, Estados fuertes.

²⁴ Stubbs, R. and Eaton, S., "State Responses to Globalisation", en Stubbs, R. y Underhill, G. (eds), *Political Economy and the Changing Global Order*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp 371-375.

²⁵ Sassen, S., *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton, Princeton University Press, 2006. Ver también Burnham, P., "New Labour and the politics of depoliticisation", *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 3 (2), 2001, pp: 127-149. Para un fascinante relato acerca de cómo el gobierno de Tony Blair gestionó el fortalecimiento de su autonomía política a través de las referencias al impacto de la globalización.

²⁶ Ver, "Emerging markets 'will help ease global downturn'", *Financial Times*, 9/1/2008; "Los países emergentes crecen el triple que los avanzados en 2007", *El País*, 2/1/2008.

Sin duda, uno de los rasgos clave del mundo globalizado es la hegemonía de Estados Unidos. Desde el 11 de septiembre, el mundo se ha dividido entre Estados Unidos y sus aliados, y un grupo de "Estados canallas" y redes terroristas internacionales. Así, la ética de la cooperación internacional y la interdependencia económica que surgió tras la caída del Muro de Berlín ha sido desafiada por una geoestrategia que está más cercana a la de la Guerra Fría. Un rasgo clave adicional del nuevo sistema es el papel de la cultura como uno de los delimitantes de la dinámica transnacional del sistema de la post Guerra Fría, que realza el poder de las tradiciones, identidades y religiones – aun cuando no están amarradas a sus orígenes en contextos territoriales particulares. Finalmente, la democracia también se ha convertido en un rasgo clave, habiéndose dado una ola de democratización entre 1974 y la década de los 1990.

Por consiguiente, desde 1970 en adelante el Estado-nación ha estado influido por la globalización de la economía, la transformación de la política doméstica y la difusión de la democracia liberal. A nivel nacional, estos procesos se tradujeron en liberalización económica, conducida por el "Consenso de Washington" o programas de ajuste estructurales, y la transición desde gobiernos autoritarios a regímenes democráticos. Tal como señalaron los expertos durante el seminario, esta agenda fue dictada principalmente por los Estados occidentales y las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ambos dominados por intereses de Occidente.

Aprovechando oportunidades: Capacidad y democracia

El mundo se ha convertido en algo más pequeño, más diversificado y más democrático. Sobre esta base, se debatió la capacidad del Estado para negociar, a nivel doméstico, con las oportunidades que le otorga la globalización económica, poniendo el acento en la discusión sobre cómo ayudar a fortalecer la capacidad de los Estados. La revolución de las comunicaciones, el

resurgimiento de las identidades y las tradiciones y la difusión de la democracia podrían ser usadas, en principio, a nivel doméstico para mejorar estas capacidades estatales. La cuestión del desarrollo y su relación con la estatalidad fue también central en los debates: el Estado debería ser capaz de poner en práctica un programa nacional de desarrollo y aprovechar las oportunidades de desarrollo, de un modo similar a los denominados tigres asiáticos y su modelo orientado a las exportaciones.²⁷ En estos casos, el papel de la comunidad internacional es percibido como crucial, especialmente de los grandes donantes y los bloques regionales. Los expertos destacaron que la ayuda debería estar dirigida a aumentar la capacidad económica del Estado, fortaleciendo o mejorando el sistema tributario, castigando la corrupción y promoviendo la integración regional. En este sentido, hubo acuerdo general entre los panelistas acerca de que el Estado no ha perdido necesariamente su autoridad. Ha habido un debilitamiento de ciertas estructuras estatales y un papel más prominente del mercado como generador de riqueza económica.²⁸ No obstante, el Estado retiene el papel supremo en el mantenimiento del marco legal necesario para el florecimiento del mercado.

Dimensiones de la globalización económica y su impacto sobre el Estado-nación

- La revolución de las comunicaciones atraviesan el Estado y otras fronteras
- La presión hacia la liberalización del mercado y la desregulación
- El reordenamiento de la industria global y las industrias de servicios
- El ajuste estructural
- La descentralización
- La reestructuración estatal
- Las instituciones supranacionales formuladoras de políticas

Doornbos, M., *Global Forces and State Restructuring. Dynamics of State Formation and Collapse*, New York: Palgrave Macmillan, 2006, p. 32.

Así, la construcción de capacidad se ha tornado una cuestión clave. La necesidad de coordinar programas y

estrategias fue considerada por parte de los expertos como un tema clave para el desarrollo sostenido. Al mismo tiempo en que se destacó el papel de los actores internacionales tales como la Unión Europea, el papel de las instituciones regionales fue identificado como clave para el éxito de las estrategias de desarrollo, especialmente en el contexto africano. Sin embargo, las organizaciones africanas regionales no han desarrollado todavía mecanismos adecuados para la mediación del conflicto y la intervención, mostrando una falta continua de capacidad a nivel regional.

El problema de los vínculos también fue debatido, con especial referencia a la relación entre liberalización política y económica. Al debatir la cuestión clásica sobre si la democracia es una condición necesaria para el desarrollo económico, algunos expertos estuvieron de acuerdo en que es hasta un punto ingenuo creer que la democracia puede arraigarse en países en desarrollo como resultado de la ayuda internacional, la promoción de políticas o la imposición. El análisis del desarrollo en países de renta baja y postcoloniales desde 1945 también sugiere que es ingenuo creer que la democracia promoverá el crecimiento.²⁹

En el seminario, una pregunta crucial fue si el Estado puede construir su capacidad para enfrentar los desafíos de la globalización sin democracia: ¿Debe un Estado ser democrático para crear la capacidad económica necesaria para aprovechar la globalización? ¿O la democracia no es una condición necesaria? El debate se concentró en las dinámicas estructurales del Estado. Es difícil pensar que el Estado caracterizado por prácticas predatorias, leyes patrimoniales o nepotismo podría evolucionar en una institución capaz de integrarse en la economía global para el beneficio de todos sus ciudadanos.³⁰ Para poder construir este tipo de capacidad, el Estado debe primero contar con un grado significativo de autonomía respecto de los intereses sectoriales. Se podrían considerar cuatro herramientas fundamentales para que un Estado pueda

²⁷ Kohli, A., *State-Directed Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

²⁸ Strange, S., *The Retreat of the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

²⁹ Ver, Leftwich, A. (ed.), *Democracy and Development*, Cambridge, Polity Press, 1996.

³⁰ Ver, Akude, J., "El colapso del Estado africano: El ejemplo de Nigeria", *Comentario de FRIDE*, 2007.

construir la capacidad necesaria para enfrentar la globalización: poder, autoridad legítima, competencia técnica y autonomía.³¹

Los expertos también debatieron los ahora clásicos ejemplos de China e India, desarrollados por Amartya Sen.³² El debate de Sen sobre las obligaciones que impone un régimen democrático a los gobiernos electos para enfrentar los desastres naturales como opuestos al poder absoluto de los regímenes autoritarios, muestra que la democracia puede crear mayores oportunidades de bienestar, aunque no garantiza el éxito. La respuesta del gobierno al sufrimiento de sus ciudadanos depende de la presión que puedan ejercer sobre éste a través del ejercicio de sus derechos políticos. El desafío es que la democracia funcione para la gente común.

Más recientemente, la idea de *trampas* ha surgido como un medio para entender los obstáculos que enfrentan algunos países de renta baja en su intento por superar la pobreza. El economista Paul Collier ha sugerido cuatro trampas en las cuales están atrapados los países pobres: conflicto armado, dependencia de la explotación de los recursos naturales, gobernabilidad pobre y aislamiento geográfico de los mercados desarrollados.³³ Otros expertos como Jeffrey Sachs han sostenido que las trampas son la mal nutrición, las enfermedades, la pésima infraestructura y la alta fertilidad.³⁴ Estos análisis muestran las dificultades extremas que enfrentan los países pobres, que oscilan entre problemas humanitarios urgentes hasta deficiencias estructurales profundas.

Asimismo, en regiones marcadas por altos índices de pobreza y estructuras estatales débiles – y que están a menudo atrapadas en estas trampas de desarrollo – las condiciones pueden ser ideales para formas alternativas de enriquecimiento. Las redes internacionales del

crimen organizado, cuyos mercados tienden a estar en el mundo desarrollado, han florecido en años recientes en regiones como África occidental y América Central, las cuales son ideales por ser puntos de tránsito (especialmente de drogas) y cuyas instituciones estatales pueden ser fácilmente corrompidas. La preocupación en estas áreas se enfoca ahora en la creación de una clase de “Estados cautivos”.³⁵

Conclusión

La realidad para los países en desarrollo es extremadamente compleja. El debate sobre la democracia y el desarrollo económico permanece abierto. Si una de las conclusiones de la primera sección fue que el Estado está formado históricamente a través de un largo, dinámico y complejo proceso, el debate sobre la economía muestra que el Estado, aunque todavía poderoso, se ha transformado, y la pobreza continúa siendo el principal obstáculo ya que influencia el proceso de formación (aun cuando el crecimiento en el mundo en desarrollo ha sido asombroso en los años recientes). Ciertamente, la formación del Estado en un contexto de pobreza, conflicto armado, crimen organizado, pobre infraestructura y aislamiento aumenta las posibilidades de luchas eternas por el poder. Los Estados y los gobiernos de los países en desarrollo enfrentan varios desafíos en la era de la pre y post globalización. Construir el Estado desde la economía requiere como precondition instituciones legales que sean capaces de dirigir el proceso de crecimiento y aumentar la legitimidad del Estado desde una perspectiva fiscal. El proceso de formación del Estado es un camino complejo, que entraña una combinación de luchas por el poder político y económico. La pobreza y la globalización siguen siendo las mayores amenazas y desafíos.

³¹ Leftwich, A. (ed.), op. cit., p. 286.

³² Sen, A., *Development as freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

³³ Collier, P., *The Bottom Billion*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

³⁴ Sachs, J., *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, Penguin, 2005.

³⁵ Briscoe, I., “Crimen y drogas en Estados frágiles”, *Comentario de FRIDE* 2007.

Resumen sobre el Estado en la economía global

- La globalización no es una tendencia tecnológica sino una postura ideológica adoptada por los Estados occidentales.
- El Estado-nación no ha sido socavado, pero su poder y funciones se han transformado. Han surgido tanto poderes emergentes como Estados fallidos.
- El objetivo principal del Estado es facilitar la adaptación de los actores domésticos al nuevo orden económico global.
- La dinámica política interna y la pobreza de algunos Estados hace que sea extremadamente difícil para ellos aprovechar las oportunidades económicas globales.
- La democracia no es garantía de crecimiento; construir la capacidad del Estado es esencial.

Desafíos para la comunidad internacional

La tercera parte del debate se centró en el papel de la comunidad internacional, en especial en los donantes internacionales, para ayudar a los Estados en crisis. Una de las principales cuestiones que surgieron durante el debate estuvo también relacionada con la democracia, expresándose una preocupación particular respecto de la imposición de la democracia por la fuerza en los casos de Irak y Afganistán.³⁶ Asimismo, Haití fue destacado en el debate como uno de los Estados fallidos que está recibiendo ayuda actualmente por parte de la comunidad internacional.³⁷ La preocupación primordial expresada por los expertos se refirió a considerar hasta qué punto las instituciones de los Estados fallidos pueden ser reparadas y fortalecidas *sólo* con ayuda internacional. Somalia y la República Democrática del Congo fueron presentados como ejemplos adicionales, junto a un análisis detallado sobre el papel de la Unión Europea en la región.

³⁶ Ver, Suhrke, A., "La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán", *Documento de Trabajo FRIDE 51*, 2008.

³⁷ Gauthier, A. & Bonin, P., "Las voces de los actores: Proyecto de investigación y recomendaciones para el mandato de la misión de estabilización en Haití", *Documento de Trabajo FRIDE 52*, 2008.

El dilema europeo fue descrito en términos de la necesidad de combinar políticas de corto y medio plazo y también de tener expectativas realistas sobre lo que se puede hacer y lo que se puede esperar de la ayuda internacional, la promoción de la democracia y el alivio humanitario. Los factores que crean la fragilidad del Estado son diversos y se manifiestan de diferentes formas³⁸, convirtiendo a la priorización, coordinación y coherencia de estrategias y objetivos en cruciales para el éxito. Ello se subraya porque la agenda de los Estados frágiles es extremadamente diversa y los actores que trabajan en esta agenda necesitan hacerlo de manera simultánea en ayuda humanitaria, mantenimiento y construcción de la paz, desarme y desmovilización, reconstrucción post-conflicto, proliferación de armas, actividades anti-terroristas, combate al crimen organizado, alivio de la pobreza, fortalecimiento de instituciones del Estado y la promoción del buen gobierno y la distribución de servicios, al mismo tiempo en que combaten enfermedades tales como HIV/SIDA, y abordan cuestiones comerciales y económicas, entre otras.

Se señaló que en la práctica no existe una separación rígida entre cuestiones humanitarias, de desarrollo o de seguridad, tal como no existe una separación entre las fases de conflicto y posconflicto. No obstante, muchos donantes tienen mandatos rígidos y programas fijos que ignoran la necesidad de adaptación a las múltiples demandas.

Los dilemas de los donantes

- Abordar necesidades de corto y largo plazo
- Resultados inmediatos *versus* sostenibilidad
- Indiferencia (disengagement) *versus* compromiso proactivo
- Capacidad de los donantes *versus* deseo político
- Combinación de democratización *con* construcción de la paz
- Promover reformas *versus* asegurar estabilidad
- ¿Con quién trabajar? Alineamiento *versus* acciones directas
- Combinación nacional *con* enfoques regionales y subnacionales
- Vinculación de seguridad y desarrollo

Fuente: Faria, F. y Maghalaes Ferreira, P., *An adequate EU Response Strategy to address situations of fragility and difficult environments*, Study for the Portuguese Presidency of the EU, European Centre for Development Policy Management and Instituto de Estudos Estrategicos e Internacionais, 2007.

³⁸ Ver, Vallings, C. & Moreno-Torres, M., "Drivers of Fragility: What Makes States Fragile?", Documento de Trabajo de FRIDE 7, London, DFID, 2005, para un relato conciso de los principales factores que subyacen a la fragilidad.

Estos dilemas son los desafíos que enfrentan la mayoría de los donantes internacionales. Está claro, por ejemplo, que las soluciones rápidas y los paliativos no resolverán los problemas estructurales, pero muchas veces los donantes necesitan abordar necesidades urgentes en el terreno con soluciones rápidas y eficaces. Uno de estos desafíos es encontrar “la oportunidad y secuencia correcta de las reformas que pueden contribuir a la formación del Estado sin alimentar las tensiones sociales y políticas”.³⁹

Viviendo sin Estado

Se plantearon varias cuestiones urgentes en este debate: si el Estado Weberiano no es un fenómeno universal, ¿cómo pueden los expertos y los trabajadores del terreno empezar a entender los diferentes modelos de Estado? ¿Puede la comunidad internacional trabajar sin Estados nacionales? ¿La comunidad internacional está ayudando verdaderamente a construir algún Estado?

Se dieron una variedad de ejemplos como medio para explorar las nuevas relaciones entre los Estados frágiles y la comunidad internacional. En lo que concierne a África, los expertos coincidieron en que para que cualquier Estado-nación sea capaz de sobrellevar los desafíos de la globalización, debe primero ser considerado legítimo. Muchos Estados africanos, no obstante, tienen que enfrentar amenazas domésticas a su legitimidad, tales como un desempeño económico pobre, crisis de deuda externa, déficit alimentarios, pandemia del HIV/SIDA, corrupción, mal gobierno, intervención militar, insurgencia de los señores de la guerra, fragmentación estatal, guerras civiles y conflictos locales de baja intensidad. Su capacidad para tratar con los desafíos impuestos por la globalización está, por ende, limitada, aunque existen ejemplos de relativo éxito, tales como Tanzania y Zambia, que han sido capaces de evitar la violencia política extrema y llevar a cabo elecciones democráticas libres y limpias.

Sin embargo, un gran número de Estados africanos enfrentan situaciones de fragilidad extrema. Se presentaron tres categorías de Estados frágiles: los propensos al conflicto, los desmembrados por la guerra (war-torn) y las sociedades post-conflicto. Entre los ejemplos de sociedades con propensión al conflicto se incluyó a Zimbabwe, Camerún y Nigeria; de países desmembrados por la guerra (war-torn), Somalia, la República Democrática del Congo, Liberia bajo Charles Taylor y Sudán; y de países post-conflicto, Liberia, Sierra Leona, Angola, Costa de Marfil y Burundi.⁴⁰ Se señaló que la reconstrucción del Estado es un desafío enorme en estos países, y que se trata principalmente de una tarea doméstica. Se argumentó que debe haber soluciones africanas para problemas africanos, basándose en que ello no debería ser un enfoque idealista sino una estrategia para aumentar la capacidad de los Estados africanos y las instituciones regionales para construir y reconstruir organizaciones sociales en estas sociedades.⁴¹ A nivel doméstico, el establecimiento de un sistema tributario que funcione fue señalado como una condición crucial para la construcción del Estado, sus capacidades y su legitimidad.

Se señaló también que mientras que algunos Estados no están haciendo innovaciones para incrementar sus capacidades, sí hay innovación por parte de actores no estatales. El problema con la innovación y las capacidades crecientes es que los Estados débiles – sea Estados frágiles en África o Estados de América Latina que combinan elementos de debilidad y fuerza – no son exitosos porque tienen poco que ofrecer a sus ciudadanos. Estos Estados no ofrecen servicios públicos buenos, eficientes y confiables, ni seguridad o un ambiente de apoyo para las actividades empresariales. Así, es difícil ganar el apoyo de los ciudadanos o aumentar la legitimidad. En este contexto de pobreza generalizada, los actores no estatales se están convirtiendo en muy relevantes.

³⁹ Ver Faria, F. y Maghalaes Ferreira, P., “An adequate EU Response Strategy to address situations of fragility and difficult environments, Study for the Portuguese Presidency of the EU”, European Centre for Development Policy Management and Instituto de Estudos Estrategicos e Internacionais, 2007.

⁴⁰ Aguirre, M. & Sogge, D., “Crisis del Estado y dominios civiles en África”, *Documento de Trabajo FRIDE 30*, 2006; Sogge, D., “Angola: Global Good Governance Also Needed”, *FRIDE Working Paper 23*, 2006; Doornbos, M., “Transition and Legitimacy in African States: The Cases of Somalia and Uganda”, *FRIDE Working Paper 17*, 2005.

⁴¹ Ver, Omeje, K., “Human Security: a Focus on Africa”, *African Renaissance*, vol. 2 (6), 2005, pp: 97-104.

Las ONG han estado reemplazando al Estado durante décadas, proveyendo salud, educación y habitación a muchas comunidades pobres en países en desarrollo. Aunque el buen trabajo de estas organizaciones no debe ser ignorado, se corre también el riesgo de que se haga un *by pass* al Estado o sea efectivamente reemplazado por una variedad de razones: los gobiernos no ven la necesidad de construir las capacidades del Estado para proveer servicios públicos; los servicios provistos por las ONG o el sector privado se consideran mejores; los derechos se convierten en necesidades y el desarrollo es considerado un proceso más técnico que político.⁴²

Los límites de la democracia

Los expertos acordaron en que los donantes internacionales encuentran muy difícil trabajar con otras instituciones en lugar del Estado. No obstante, se dijo que el Estado no siempre es la solución y que los Estados incapaces, incompetentes y no deseables deben ser cuidadosamente evaluados y diferenciados antes de elegir las modalidades apropiadas y las alternativas de ayuda. Tal como se debatió en la última sesión, la democracia fue considerada un avance significativo, pero no es la panacea para los problemas políticos y socio-económicos. En casos extremos, el retorno a la democracia puede exacerbar las tensiones existentes y desestabilizar el Estado.

La democracia ha sido definida como incertidumbre organizada, lo que quiere decir "que los actores no saben lo que puede pasar, que saben lo que es posible pero no lo que es probable, o que saben lo que es posible y probable, pero no lo que ocurrirá".⁴³ A nivel teórico, esta afirmación podría ser válida: los participantes del evento subrayaron que en la práctica esta incertidumbre estructural no es tan evidente en la mayor parte del mundo en desarrollo, ya que una pequeña porción de la población tiene sus intereses protegidos,

mientras que la mayoría no los tiene. Las razones para ello radican en que las débiles instituciones de los Estados democráticos que han surgido de las últimas transiciones, y que han probado estar mal preparadas para gestionar y revolver los conflictos sociales y las injustas desigualdades mientras deben mantener un ambiente político democrático.⁴⁴ Cuando estas negociaciones se persiguen explícitamente, como en la Venezuela de Chávez, se ha registrado una tendencia a minar las instituciones democráticas.

Una de las principales debilidades de los nuevos Estados democráticos ha sido su falta de habilidad para establecer *la igualdad ante la ley*.⁴⁵ De forma crucial, Przeworski señala que "el paso decisivo hacia la democracia es la devolución de poder desde un grupo de personas a un conjunto de normas".⁴⁶ Ello no ha ocurrido en los países en desarrollo, donde parece que una proporción de la población está todavía más allá de las reglas debido a la corrupción generalizada, la aceptación implícita de la evasión fiscal y la fuga de capitales, y el uso y abuso de contactos con, por ejemplo, la clase política o altos funcionarios estatales. Las incertidumbres inherentes a la democracia pueden ser reforzadas y la dependencia estructural del capital corregida⁴⁷, a través de la puesta en práctica de reglas e instituciones, ya que éstas dan a los jugadores políticos la posibilidad de alcanzar sus objetivos aun cuando, en el corto plazo, ellos deben enfrentar situaciones o resultados desfavorables. Las derrotas pueden ser aceptadas si el marco institucional permite un potencial éxito futuro.⁴⁸ Sin embargo, las instituciones del Estado que han surgido en el mundo en desarrollo no

⁴⁴ Ver, Grugel, J., "State and Business in Neo-Liberal Democracies in Latin America", Smith, H. (ed), *Democracy and International Relations*, London, Macmillan, 2000, pp. 108-26.

⁴⁵ Joe Foweraker y Roman Krznaric realizaron un análisis de las nuevas democracias e identificaron una falta de derechos civiles y de las minorías, debido a la dominación del poder oligárquico y el patronazgo. "The Uneven Performance of Third Wave Democracies: Electoral Politics and the Imperfect Rule of Law in Latin America", *Latin American Politics and Society*, 44, 3, 1999, pp.29-60.

⁴⁶ Przeworski, A., *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, 1991, p. 14.

⁴⁷ Przeworski, A. y Wallerstein, I., "Structural Dependence of the State on Capital", *American Political Science Review*, 88, 1988, pp. 11-31.

⁴⁸ Przeworski, A., *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, 1991, p. 19.

⁴² Ver, Tedesco, L., "NGOs and the retreat of the state: the hidden dangers", in Buxton, J. and Phillips, N. (eds), *Developments in Latin American Political Economy: States, Markets and Actors*, Manchester, Manchester University Press, 1999.

⁴³ Przeworski, A., *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, 1991, p. 14.

ofrecen este balance entre fracasos y éxitos, dado que han fracasado en establecer la igualdad ante la ley para todos los ciudadanos, y también porque la rendición de cuentas horizontal es débil.⁴⁹

Nuevas amenazas y desafíos

Adicionalmente, se dijo que las nuevas fuerzas políticas (a menudo de origen transnacional) y las intervenciones internacionales en numerosos Estados frágiles han elevado el apoyo y la legitimidad de los actores no estatales – y están, así, incluyendo nuevos desafíos en la agenda internacional de construcción del Estado. Se dieron tres ejemplos para ilustrar este punto:

- Los movimientos islamistas están proponiendo no sólo una ideología gubernamental alternativa, sino también un modelo de Estado diferente, más legítimo. Ellos ofrecen una imagen de Estado virtuoso basado en los principios del Islam que es radicalmente diferente de los Estados corruptos e ineficientes de hoy. En respuesta, varios Estados, como Egipto y Marruecos, han buscado cooptar el impulso islamista, con resultados inciertos en el largo plazo.
- Los donantes de ayuda internacional están a la vez construyendo y socavando el Estado en Afganistán. El Estado afgano es débil, con una extremadamente baja capacidad de administrar o distribuir servicios. En este contexto, los donantes, internacionales canalizan la mayor parte de su ayuda a través de ONGs internacionales que a su vez trabajan con ONGs locales, líderes tribales y comunidades locales. El gobierno central se queja de que ello está minando el poder y la capacidad del Estado afgano. Existe, así, una situación paradójica en la cual los donantes de ayuda internacional están tratando de forjar un Estado afgano legítimo mientras que, al mismo tiempo, están

socavando el Estado.⁵⁰ No existe una solución fácil a este problema, y en algunos casos la cooperación entre el gobierno y las ONG es mínima o inexistente, y las perspectivas de trabajar juntos aún más remotas.

- Irak es actualmente el caso más extremo de una intervención extranjera que debilita un Estado nacional. Tras la ocupación en 2003, Estados Unidos trató de establecer nuevas instituciones para el Estado iraquí a través del afianzamiento del proceso democrático mientras que, al mismo tiempo, introducía el principio de representación sectaria en todas las instituciones. La confianza estadounidense en las milicias tribales para luchar contra la insurgencia en las regiones suníes ha creado también instituciones paralelas en esas áreas. Ciertamente, los líderes tribales están luchando contra los insurgentes pero al mismo tiempo se están convirtiendo en señores de la guerra. La utilización de compañías de seguridad privada, mientras tanto, resta credibilidad a las fuerzas de seguridad iraquíes. Así, el intento de combatir la insurgencia, que ni Estados Unidos ni el débil Estado iraquí pudieron controlar, ha contribuido a debilitar aún más el Estado.

Estos ejemplos muestran claramente las complejidades de la construcción de un Estado democrático o de aumentar la capacidad de un Estado existente para que pueda enfrentar las fuerzas globales y los desafíos domésticos. Haití, entre tanto, fue señalado como un ejemplo de país donde las instituciones del Estado han llegado casi al colapso total al final de la historia post-colonial, marcada por el gobierno militar, la dictadura y la proliferación de redes criminales organizadas.

Desde 1993 a 2007, Haití albergó siete misiones de Naciones Unidas; la mayor de éstas, MINUSTAH, ha estado operativa desde 2004.⁵¹ Existe estabilidad en el sentido de que no ha habido golpes militares y han mejorado las condiciones de seguridad en las zonas urbanas pobres. No obstante, Haití exhibe algunos de

⁴⁹ La rendición de cuentas horizontal se refiere a "la capacidad de las instituciones estatales para fisaclar los abusos de otras agencias públicas y otras ramas del gobierno". Complementa a la rendición de cuentas vertical, "a través de la cual los ciudadanos, los medios de comunicación y las asociaciones civiles buscan reforzar los estándares de buena conducta entre los empleados públicos". Ver: Schedler, A. Diamond, L. y Plattner, M. (eds), *The Self-Restraining State*, Boulder and London, Lynne Rienner, p.3 y O'Donnell, G. "Horizontal Accountability in New Democracies" en Schedler, A. Diamond, L. y Plattner, M., (eds), *The Self-Restraining State*, Boulder and London, Lynne Rienner, 1999, pp.29-53.

⁵⁰ Esta cuestión es largamente debatida por Suhrke, A., "Cuando más es menos: Ayudando a la construcción del Estado en Afganistán", *Documento de Trabajo FRIDE 26*, 2006; y Suhrke, A., 2008, op. cit.

⁵¹ Gauthier, A. & Bonin, P., 2008, op. cit.

los problemas enfrentados por las intervenciones internacionales en circunstancias de degradación institucional extremas, informalidad económica y quiebre civil. En particular, la tarea de coordinar las estrategias y objetivos de los actores internacionales y domésticos ha demostrado ser particularmente exigente.

Así, los nuevos desafíos enfrentados por el Estado en el contexto de la globalización – particularmente en el mundo en desarrollo – incluyen la internacionalización de la agenda de construcción del Estado y el surgimiento de nuevos movimientos sociales y políticos, a menudo transnacionales, con fuertes capacidades para la movilización. En el primer caso, la promesa de mayor ayuda y asistencia técnica está frecuentemente plagada por los problemas que socavan los procesos políticos locales y el surgimiento de nuevos jugadores políticos en la forma de señores de la guerra, redes criminales y líderes insurgentes; alcanzar el balance correcto entre intervención extranjera y control doméstico en misiones a países como Afganistán y Haití es un interrogante cuyo pronto desciframiento es improbable.⁵²

Segundo, la aparición de movimientos sociales y políticos empoderados por las tecnologías de la comunicación, los flujos migratorios y los sistemas de creencias globalizados, en el más extremo de los casos – el de la red terrorista Al Qaeda – se ha convertido en sinónimo de asalto a los valores occidentales, incluyendo la democracia y el Estado liberal. El debate continúa acerca de cómo adaptarse mejor a esta amenaza terrorista islamista⁵³, y fue señalado durante el seminario que India brinda un interesante ejemplo de un Estado que se mantiene fuerte y democrático aun cuando el número de movimientos políticos basados en la identidad (incluyendo los basados en el tema étnico, la religión, el lenguaje y la casta) se ha multiplicado desde la independencia. Alrededor de 15 insurgencias están actualmente en proceso en el país, aunque la arquitect-

tura del Estado y la cultura política de India ha asegurado que ninguno de ellos representa una amenaza a la integridad del Estado central.

Un peligro transnacional adicional para la estatalidad se encuentra en las redes criminales internacionales, que tienden a ser atractivas para Estados pobres, débiles y fácilmente corrompibles, cercanos a centros financieros y regiones del mundo desarrollado. Asimismo, los movimientos sociales transnacionales, sobre todo de ONG globales, han aumentado su poder desde el final de la Guerra Fría. Mientras que hasta ahora han probado ser incapaces de ayudar a construir las capacidades del Estado, han sido exitosos en influir la agenda nacional e internacional, denunciando las violaciones de derechos humanos, las consecuencias de la globalización y el cambio climático, y presionando sobre los actores más poderosos, más que simplemente sobre los países en desarrollo, para poner en práctica cambios que permitan enfrentar la situación global.

Conclusión

Los expertos acordaron que el modelo de Estado Weberiano no puede ser considerado hegemónico, aunque la pregunta que surgió al principio del seminario - *¿podemos aceptar la idea de que algunas áreas del mundo no van a tener un Estado tal como lo conocemos?* - quedó abierta. La continuidad del Estado, la eterna formación del Estado y la transformación del Estado abrieron la puerta a varias formas de estatalidad. Esta diversidad no significa que el Estado esté próximo a su fin. Antes bien, refuerza el papel del Estado como organizador clave de la sociedad con la habilidad de adoptar diferentes formas.

⁵² Woodward, S., "Estados frágiles : Explorando el concepto", *Comentario de FRIDE*, 2006.

⁵³ Manikkalingam, R. & Policzer, P., "Al Qaeda, Armed Groups and the Paradox of Engagement", ponencia presentada en un seminario sobre grupos no estatales, Harvard University, 2007.

Resumen de los desafíos para la comunidad internacional

- Prioridades competitivas y diferentes circunstancias (dilema de los donantes) hacen de la construcción del Estado una de las más onerosas tareas de la comunidad internacional.
- La crisis de legitimidad en Estados frágiles de renta baja es aguda.
- Las instituciones regionales del mundo en desarrollo pueden contribuir a construir la capacidad a nivel doméstico y regional.
- Nuevos actores – donantes internacionales, operaciones de mantenimiento de la paz y ONG – pretenden ayudar al Estado, pero a menudo contribuyen a socavarlo.
- Nuevos movimientos sociales e ideológicos prometen relegitimizar el Estado, a través de reglas morales (islamismo) o de la redistribución (la izquierda radical en América Latina), pero su impacto sobre la democracia y los derechos liberales es ambiguo. El crimen organizado, entre tanto, busca Estados débiles en los que trabajar.
- El Estado, no obstante, permanece en su lugar, y muestra habilidad para sobrevivir y renovarse en circunstancias poco prometedoras.

cos, están en evolución constante y adaptándose a desafíos, incluso cuando aparecen fuentes alternativas de autoridad política que colocan amenazas a la integridad y propia existencia del Estado.

Las ideas principales debatidas durante el seminario pueden ser resumidas a continuación:

1. La globalización ha tenido un profundo impacto sobre el desarrollo del Estado y los procesos de formación del Estado.
2. Mientras que algunos Estados han sido la fuerza conductora detrás de la globalización, otros han debido adaptar sus estructuras económicas a las nuevas condiciones.
3. Cada Estado ha enfrentado estos desafíos de acuerdo con su capacidad.
4. El Estado en tanto organización histórica y dinámica debe enfrentar diversas crisis a lo largo de su proceso de formación.
5. La resolución de estas crisis es principalmente una tarea política doméstica.
6. La agenda de buen gobierno entraña problemas y dificultades en su puesta en práctica, mientras que el “suficientemente buen gobierno” ofrece un enfoque más flexible en la construcción de las capacidades del Estado.
7. Existen diferentes ideas de Estado. El modelo Weberiano no es hegemónico.
8. Existen partes del mundo que no están organizadas como Estados. ¿Es posible para la comunidad internacional aceptar esta nueva realidad? La globalización, al hacer el mundo más pequeño, ha puesto de manifiesto su diversidad.
9. El proceso de construir un Estado y su capacidad debería estar gobernado por el principio de *no hacer daño* e incorporar procesos de construcción de la paz.
10. La construcción de la capacidad del Estado es principalmente una tarea política doméstica.
11. La coordinación de estrategias es clave para alcanzar cualquier grado de éxito. Las prioridades, la coordinación y la coherencia son cruciales en las acciones de los donantes internacionales y la comunidad internacional.

Conclusiones finales

El Estado está bajo presión. La globalización ha significado que el Estado deba reformular su vida política doméstica y los controles económicos para integrarse en el sistema internacional. Debido a las obligaciones en las que incurrió mediante tratados internacionales debe llevar a cabo políticas de desarrollo económico, protección ambiental, derechos humanos, resolución de la crisis de los refugiados, lucha contra las drogas y combate del terrorismo. Por ello, los Estados necesitan comprometerse con actores internacionales y transnacionales, gobiernos centrales y un amplio abanico de actores domésticos, económicos y sociales.⁵⁴ La democracia también está bajo presión, dado que se espera que resuelva los problemas económicos y políticos de Estados fragmentados aun cuando con frecuencia ha comenzado a existir en la forma de pacto con los poderes oligárquicos establecidos. No obstante, el Estado y la democracia, como dos procesos históricos dinámi-

⁵⁴ Ver Hurrell, A., *On Global Order*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 292.

12. Existen varios dilemas para los actores internacionales y las ONG, entre ellos cómo construir el Estado sin socavarlo.
13. La democracia en el mundo en desarrollo ha sido con frecuencia sinónimo de desigualdades estructurales. Nuevos aspirantes políticos en el mundo en desarrollo prometen relegitimar, transformar o destruir los Estados débiles.
14. Todos los actores del desarrollo deben entender la originalidad de cada Estado, su historia, su estructura económica y política, su formación social y su forma legal.

Bibliografía

- Aguirre, M. & Sogge, D., "Crisis del Estado y dominios civiles en África ", *Documento de Trabajo FRIDE* 30, 2006.
- Akude, J., "El colapso del Estado africano: el ejemplo de Nigeria", *Comentario FRIDE*, septiembre 2007.
- Amin, S., *Capitalism in the Age of Globalisation*, London, Zed Books, 1997.
- Anderson, B., *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, London, Verso, 1983.
- Anderson, M., *Do no harm: How aid can support peace – or war*, Boulder and London, Lynne Rienner, 1999.
- Brenner, R., "The Economics of Global Turbulence: A Special Report on the World Economy 1950-1998", *New Left Review*, 229, 1998, pp. 1-265.
- Briscoe, I., "Crimen y drogas en los Estados frágiles", *Comentario FRIDE*, 2007.
- Burnham, P., "New Labour and the politics of depoliticisation", *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 3 (2), 2001, pp: 127-149.
- Burke, M., "Recovering from Armed Conflict: Lessons Learned and Next Steps for Improved International Assistance", *Documento de Trabajo FRIDE* 22, 2006.
- Buxton, J. and Phillips, N. (eds.), *Developments in Latin American Political Economy: States, Markets and Actors*, Manchester: Manchester University Press, 1999.
- Chesterman, S., "Ownership in Theory and Practice: Transfer of Authority in UN Statebuilding Operations", *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 1: 1, 2007, pp 3.-26.
- Clapham, C., "The Challenge to the State in a Globalised World", *Development and Change*, vol. 33 (5): 775-795, 2002.
- Clemens, M., "Smart Samaritans", *Foreign Affairs*, September-October 2007.
- Collier, P., *The Bottom Billion*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- Cox, R. and Sinclair, T., *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Doornbos, M., "Transition and Legitimacy in African States: The Cases of Somalia and Uganda", *FRIDE Working Paper* 17, 2005.
- Doornbos, M., *Global Forces and State Restructuring. Dynamics of State Formation and Collapse*, New York, Palgrave Macmillan, 2006.
- Faria, F. and Maghalaes Ferreira, P., *An adequate EU Response Strategy to address situations of fragility and difficult environments*, Study for the Portuguese Presidency of the EU, European Centre for Development Policy Management and Instituto de Estudos Estrategicos e Internacionais, 2007.
- Foweraker, J. and Krznaric, R., "The Uneven Performance of Third Wave Democracies: Electoral Politics and the Imperfect Rule of Law in Latin America", *Latin American Politics and Society*, 44, 3, 1999.
- Fukuyama, F., *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992.
- Fukuyama, F., *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.
- Gat, A., *War in Human Civilization*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

- Gauthier, A. & Bonin, P., "La voz de los actores: Proyecto de investigación y recomendaciones para el mandato de la Misión de estabilización en Haití", *Documento de Trabajo FRIDE 52*, Madrid, 2008.
- Grindle, M., "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries", *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 17 (4): 525-548, 2004.
- Grindle, M., "Good Enough Governance Revisited", *Development Policy Review*, vol. 25 (5): 553-574, 2007.
- Grugel, J., "State and Business in Neo-Liberal Democracies in Latin America", in Smith, H., *Democracy and International Relations*, London, Macmillan, 2000.
- Harding, A., "The Origins of the Concept of the State", *History of Political Thought*, 15, 1, 1994, pp.57-72.
- Held, D. and McGrew, A., "The End of the Old Order? Globalisation and the Prospects for World Order", *Review of International Studies*, 24, 1998, pp. 219-243.
- Hobsbawm, E. and Ranger, T. (eds.), *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.
- Huntington, S., *The Clash of Civilisations and the Remaking of World Order*, London, Simon and Schuster, 1997.
- Hurrell, A., *On Global Order*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- Keohane, R. and Nye, J., "Globalisation: What's New? What's Not? (And So What?)", *Foreign Policy*, 118, 2000, pp. 104-125
- Kohli, A., *State-Directed Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- Leftwich, A. (ed.), *Democracy and Development*, Cambridge, Polity Press, 1996.
- Manikkalingam, R. & Policzer, P., "Al Qaeda, Armed Groups and the Paradox of Engagement", paper presented to seminar on non-state groups, Harvard University, 2007.
- O'Donnell, G., "Horizontal Accountability in New Democracies" in Schedler, A. Diamond, L. and Plattner, M. (eds.), *The Self-Restraining State*, Boulder and London, Lynne Rienner, 1999, pp.29-53.
- Omeje, K., "Human Security: A focus on Africa", *African Renaissance*, vol. 2 (6), 2005, pp: 97-104.
- Paris, R. & Sisk, T. D., "Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding", *International Peace Academy Policy Paper*, 2007.
- Patrick, S. and Brown, K., *Greater than the Sum of its Parts?*, New York, International Peace Academy, 2007.
- Przeworski, A., *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, 1991.
- Przeworski, A. and Wallerstein, I., "Structural Dependence of the State on Capital", *American Political Science Review*, 88, 1998, pp. 11-31.
- Ramsbotham, O., Woodhouse, T. & Miall H., *Contemporary Conflict Resolution*, Cambridge, Polity Press, 2005.
- Sachs, J., *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, Penguin, 2005.
- Sassen, S., *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton, Princeton University Press, 2006.
- Schedler, A. Diamond, L. and Plattner, M. (eds), *The Self-Restraining State*, Boulder and London, Lynne Rienner, 1999.
- Sen, A., *Development as freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Smith, H. (ed.), *Democracy and International Relations*, London, Macmillan, 2000.
- Sogge, D., "Angola: Global Good Governance Also Needed", *Documento de Trabajo FRIDE 23*, 2006.
- Strange, S., *The Retreat of the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Stubbs, Richard and Underhill, Geoffrey (eds), *Political Economy and the Changing Global Order*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 371-375.
- Suhrke, A., "Cuando más es menos: Contribuir a la construcción del Estado en Afganistán", *Documento de Trabajo FRIDE 26*, 2006.

- Suhrke, A., "La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán" *Documento de Trabajo FRIDE 51*, 2008.
- Tedesco, L., "El Estado en América Latina: ¿Fallido o en proceso de formación?", *Documento de Trabajo FRIDE 37*, 2007.
- Tedesco, L., *NGOs and the retreat of the state: the hidden dangers*, in Buxton, J. and Phillips, N. (eds.), *Developments in Latin American Political Economy: States, Markets and Actors*, Manchester, Manchester University Press, 1999.
- Thompson, G. and Hirst, P., *Globalisation in Question*, London, Polity Press, 1996.
- Vallings, C. and Moreno-Torres, M., "Drivers of Fragility: What Makes States Fragile?", *PRDE Working Paper 7*, London, DFID, 2005.
- Van Creveld, M., *The Rise and Decline of the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Woodward, S., "Estados frágiles: Explorando el concepto", *Comentario de FRIDE*, 2006.
- Woodward, S., Doornbos, M. and Roque, S., "Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works", *FRIDE Working Paper 19*, 2006.
- Fernanda Faria, ECDPM, Países Bajos; IEEI, Portugal.
- Juan Garrigues, FRIDE, España.
- Amélie Gauthier, FRIDE, España.
- Merilee Grindle, Harvard University, Estados Unidos.
- May Jayyusi, Palestinian Institute for the Study of Democracy
- Sarah John de Sousa, FRIDE, España.
- Ram Manikkalingam, University of Amsterdam, Países Bajos
- Vidal Martín, FRIDE, España.
- Robert Matthews, FRIDE, España.
- Rocío Muñoz, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, España.
- Kenneth Omeje, Africa Centre, Universidad de Bradford, Reino Unido.
- Marina Ottaway, Carnegie Endowment for International Peace, Estados Unidos.
- Michele Pierre-Louis, Fokal, Haití.
- José Manuel Pureza, Universidad de Coimbra, Portugal.
- Nicole Resink, Embajada de los Países Bajos en Madrid, España
- José Manuel Romero, FRIDE, España.
- Pierre Schori, FRIDE, España.
- David Sogge, Transnational Institute Amsterdam, Países Bajos
- Laura Tedesco, FRIDE, España.
- Thierry Vanvert, Médicos sin Fronteras, España.
- Rafael Vilasanjuan, Centro Catalán de Cultura Contemporánea, España.
- Annette Weber, SWP, Alemania.
- Susan Woodward, Universidad de Nueva York, Estados Unidos.

Lista de Participantes

Mariano Aguirre, FRIDE, España.

John Akude, Universidad de Colonia, Alemania.

Ricardo Arredondo, Embajada de Argentina en Madrid, España.

María Avelló, Consultora internacional, España.

Ivan Briscoe, FRIDE, España.

Luís Castelo Branco, Instituto Portugués de Apoio ao Desenvolvimento, Portugal.

Jean-Marc Châtaigner, Ministro de Asuntos Exteriores, Francia.

Roy Culpeper, The North-South Institute, Canada.

Martin Doornbos, Institute of Social Studies, Países Bajos

FRIDE

Desde la comunidad de soberanías de la Unión Europea hasta el capitalismo autoritario de China y el rotundo colapso de Somalia, el Estado en el mundo moderno ha experimentado extraordinarios cambios desde el fin de la Guerra Fría. Mientras que algunos países han podido aprovechar completamente las oportunidades del cambiante y conectado planeta, otros se han quedado por el camino o han sido arrastrados por las corrientes del crimen organizado, el conflicto étnico y el terrorismo internacional.

A partir de un seminario celebrado en Madrid en el que participaron más de 25 expertos internacionales, este informe examina los principales desafíos que enfrenta el sistema estatal y los dilemas de los Estados frágiles. ¿Se está extinguiendo el Estado en parte de África y Asia? ¿La globalización económica está realmente desgastando al Estado? ¿La democracia es una solución o puede empeorarlo todo? ¿Qué más podría hacer la comunidad internacional para reparar los Estados dañados?

www.fride.org