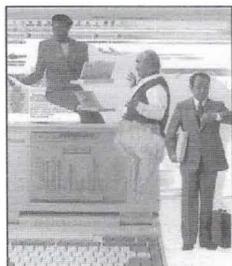


# EVOLUCIÓN DEL ESTADO MODERNO

## frente a las imposiciones de una sociedad universal

Javier Lüttecke Barrientos \*



### Introducción.

Al examinar más de cerca lo que hoy conocemos y entendemos por Estado, nos encontramos frente a una realidad imponente y abrumadora en la vida de las socie-

dades, una criatura casi omnipotente que acecha dondequiera que se esté y que exige continuamente sacrificios económicos (impuestos, contribuciones, pagos de derechos, etc.) y, lo que es aún más grave, sacrificios personales, en relación a las libertades y a la vida individual misma. Sin embargo, debe reconocerse que esta entidad se nos presenta como una realidad enigmática e inquietante. Continuamente está proveyendo paz y seguridad y, al mismo tiempo, imparte la justicia tan necesaria para el normal funcionamiento del conjunto social. También, en su calidad de estructura rectora, proporciona aquellos servicios públicos que los particulares no están en condiciones de aportar: aeropuertos, carreteras, redes telefónicas, salud pública y asistencia, educación y muchos otros. Frente a este comportamiento aparentemente contradictorio ¿Qué puede decirse entonces del Estado?

Es así que durante la última década, gran parte del mundo ha sido testigo de transformaciones fundamentales, tanto en

las relaciones entre los Estados y sus sociedades nacionales, como en los patrones de organización económica y política en el plano internacional. Fenómenos como la apertura de los mercados, el ajuste del Estado y la economía, el desempleo y la flexibilización laboral, la privatización de empresas y servicios públicos, la descentralización administrativa y la integración regional, están redefiniendo las funciones tradicionales del Estado nacional. Al mismo tiempo, la historia reciente registra progresivas corrientes democratizadoras, luchas por nuevos derechos sociales, desequilibrios sociales cada vez más profundos, recrudecimiento de la xenofobia y los fundamentalismos religiosos, todos fenómenos que se han sumado a la contribución para transformar radicalmente las relaciones sociopolíticas dentro de los Estados, y entre ellos.

Este creciente proceso evolutivo ha pasado a ser el centro de un debate académico en que el Estado regresó como problema de investigación y acción, pero sobre todo a partir de la constatación de que su dimensión y formas de intervención estaban sufriendo una transformación profunda.

Con el presente trabajo se buscará desarrollar un esquema que permita presentar las principales imposiciones que está planteando la universalización de las sociedades al Estado actual, a la luz de las tendencias globales que, de una u otra

\* Capitán de Corbeta. Oficial de Estado Mayor. Aviaador Naval.

forma, estarían condicionando el desenvolvimiento, al menos de las sociedades occidentales. A continuación, se pretende determinar cuáles serían aquellos aspectos del esquema estatal y social que se encuentran mayormente afectados por las corrientes contemporáneas y que requieren de adaptaciones para enfrentar de manera consistente y coherente el desafío que se presenta. Y, finalmente, se buscará establecer una visión acerca de la configuración a la que podría tender el Estado moderno para satisfacer las necesidades sociales que demandan sus ciudadanos.

### La sociedad universal, las influencias globales y el Estado.

La creciente vorágine de cambios que enfrentan las sociedades del mundo moderno, tal como lo estamos presenciando, abarca una serie de aspectos radicales, entre los cuales los más importantes son la aceleración de la globalización, la necesidad de internacionalización de las relaciones entre los Estados y la importancia de la integración estatal a nivel, al menos, regional. A raíz de esta situación, los aspectos antes señalados generan una serie de inquietudes e imposiciones, las cuales pueden ser agrupadas en tres grandes áreas: económica, social y cultural.<sup>1</sup> Es así que puede aventurarse que este fenómeno tiene como blanco prioritario a las sociedades del mundo, especialmente las occidentales, las cuales influyen sobre sus respectivos aparatos estatales, buscando su mejor funcionamiento para así beneficiar sus intereses y, a través de ellos, progresar más eficientemente hacia el bien común. Por lo tanto, a partir de esto, los Estados modernos se están viendo enfrentados cada día con más rigor, a una serie de exigencias planteadas por sus respectivas sociedades, en la búsqueda del establecimiento de nuevos esquemas y estructuras

que respondan a sus inquietudes y a la vez permitan superar los efectos negativos que producen los procesos que se desarrollan. Con el fin de comprender mejor las características del movimiento mundial actual, y así poder establecer cuáles serían las imposiciones e imperativos sociales que están recayendo sobre el Estado moderno, se describirá brevemente cada una de las áreas indicadas.

En cuanto a *la economía*, se puede decir que a partir de la década de los años setenta asistimos a una transformación radical del concepto de espacio económico, inducida por el capitalismo internacional, su reubicación a escala mundial y la redefinición de las relaciones entre actores económicos y unidades de producción. La división que aún prevalecía hasta el siglo XIX entre el mundo occidental, mercantil<sup>2</sup> y en vías de industrialización, y el mundo de las civilizaciones estancadas y de los pueblos indígenas, fue sustituida a principios del siglo XX por una división Norte- Sur entre países ricos e industrializados, por una parte, y países pobres y subdesarrollados, por la otra, lo que prevalece aún hasta nuestros días. Sin embargo, aquel enfoque se ha vuelto más complejo a partir de la segunda mitad del siglo XX debido a la conformación de espacios económicos integrados, o en proceso de integración, en torno a las grandes urbes económicas del Norte, en las cuales se maneja hoy la mayor parte de la actividad económica y de la riqueza mundial. Dichos bloques, que se caracterizan por un alto nivel de intercambios internos y relaciones comerciales significativas, así como por importantes flujos de inversiones internas y externas, se encuentran hoy estructurados alrededor de los tres polos de la llamada *triada*, constituida por los Estados Unidos de Norteamérica, la Unión Europea y Japón.

1. Beck. Ulrich: "¿Qué es la Globalización?" Ediciones Paidós Ibérica. Barcelona. 1998.

2. Referido al sistema altamente autoritario y centralizado que, en primer término, desarrolla el comercio, principalmente de exportación, y considera la posesión de metales preciosos como signo característico de riqueza.



Reunión cumbre de la organización, "Seguridad y Cooperación de Europa", celebrada en Budapest.

No obstante, esta visión representativa de los mercados y de los intercambios no capta la realidad aún más compleja de la organización de la producción y del movimiento del capital a nivel global. El proceso de universalización del capital, que se inició en los años setenta y se aceleró a partir de los ochenta, considera en realidad la existencia de tres fenómenos: la penetración de los grandes mercados existentes y de los llamados emergentes por la vía de la inversión extranjera directa; la reubicación de amplios segmentos de la cadena productiva en países con bajo costo de mano de obra y débil organización sindical, por la vía de las transferencias de capitales; y, finalmente, la conformación de un vasto mercado financiero a escala mundial, articulado en torno a una docena de plazas con proyección global.

Como resultado de esta transnacionalización<sup>3</sup> de la economía, hoy en día se ha constituido una red global de intercambios económicos y financieros que, al igual que la red Internet, trasciende las fronteras nacionales, se configura en torno a un número limitado de nodos metropolitanos estratégicos, y sobre la cual los Estados no ejercen más que un control marginal. Pero, también se ha reestructurado el espacio

social, a partir del esquema planteado por el proceso de transnacionalización, el cual, más allá de reorientar las actividades económicas a nivel mundial, redistribuye también la riqueza y el poder, según nuevos parámetros socioeconómicos.

En consecuencia, las influencias económicas mundiales están afectando significativamente a las sociedades, en cuanto a que se observa una marcada tendencia a perturbar el funcionamiento económico local, lo cual es reclamado permanentemente a la respectiva autoridad estatal. El problema está en que actualmente los Estados carecen de mecanismos para regularizar esta situación y así evitar los efectos negativos sobre la masa social.

Respecto de *lo social*, la universalización de la brecha entre los individuos, la tecnología, la seguridad y la justicia, constituyen nuevos puntos de partida para nuevas imposiciones de la sociedad al Estado. Hasta hace no mucho, se hablaba de una división mundial bajo conceptos como *mundo desarrollado y subdesarrollado, Norte rico y Sur masivamente pobre*, etc. Sin embargo, hoy día tal cosa ya no resulta posible por cuanto, al igual que en el aspecto económico, emplear los mismos conceptos implica caer en el empleo de términos demasiado simplistas e incapaces de representar la realidad social. Así, el proceso mismo de transnacionalización del capital está incidiendo directamente en la distribución de la riqueza a escala global y en las relaciones de fuerza dentro de cada sociedad.

Lo anteriormente indicado ha producido cambios en los ámbitos del empleo y la relación capital-trabajo que afectan profundamente la estratificación social de los países y de los espacios involucrados. Mientras ciertas zonas del planeta declinan en términos de actividad económica y de empleo, otras emergen como resultado de

3. Desarrollo de actividades, principalmente económicas, que trascienden los Estados y no consideran los parámetros nacionales (Asignatura de Pensamiento Estratégico, dictada por el CN Sr. Fernando Thuaby G., Academia de Guerra Naval, mayo 2001).

la reubicación industrial y de los movimientos de capital. De este modo, nuevas áreas deprimidas y nuevas zonas de prosperidad se constituyen, como resultado de dichos movimientos. Esta evolución ha traído consigo fuertes tensiones sociales causadas principalmente por la búsqueda de mejores condiciones laborales, por el aumento en la cesantía producto de una mayor tecnificación de los procesos productivos, por la exigencia de mejores remuneraciones y por un creciente interés de las sociedades por acceder a los beneficios ofrecidos por un mundo de puertas abiertas.

La existencia de grandes focos de pobreza en amplias partes del mundo y el retroceso casi generalizado de la clase media, contrastan con la concentración creciente de riqueza y de poder que se está desarrollando al otro extremo de la pirámide social. Todo ello conlleva una acentuación de las desigualdades y una universalización de la brecha social, tanto en los países industrializados como en los subdesarrollados.<sup>4</sup> Dentro de este ámbito también aparecen problemas como el acceso a la salud, las drogas, el SIDA, etc. Es por ello que los Estados se encuentran enfrentados a un gran reto tendiente a crear las condiciones para disminuir las diferencias sociales y, por medio de nuevos esquemas administrativos, propender a superar las deficiencias a este respecto, dentro del aparato estatal.

El tema de la seguridad se ha visto enfrentado a una serie de cuestionamientos, basados principalmente en el nuevo esquema global luego del término de la Guerra Fría. Ello, debido a que las sociedades han caído en la falsa idea de que con el ocaso del equilibrio bipolar Este-Occidente y al establecimiento de los EE.UU. como principal potencia global, los conflictos tenderían a disminuir y casi a desaparecer. Los hechos han demostrado lo contrario. Sin

embargo, la tendencia está siendo reducir las dimensiones de *las herramientas del Estado para la aplicación de la fuerza*<sup>5</sup> para así potenciar otras áreas dentro del tablero nacional. Además, las influencias mundiales que de alguna forma condicionan la política internacional de los Estados, están imponiendo una extensión al campo de acción de las FF.AA. hacia áreas de cooperación internacional y de participación en operaciones militares no tradicionales.

Los aspectos relativos a la justicia se encuentran en un período de profundas discusiones, por cuanto el Derecho Internacional ha aflorado con inusitada fuerza. Se ha comenzado a plantear una pugna entre la legislación propia de cada Estado y aquella del Derecho Internacional, poniendo muchas veces a los individuos en una disyuntiva frente al apego a una u otra normativa legal.<sup>6</sup>

El tercer aspecto, *el cultural*, dice relación con la exacerbación de la crisis de identidad de las sociedades. La desarticulación progresiva de las economías nacionales y una creciente inestabilidad en algunos mecanismos de protección social, han comenzado a socavar las bases mismas del Estado, debido a que las referencias culturales de los pueblos y sus sistemas valóricos están siendo invadidos constantemente por la penetración cultural del modelo dominante y los valores asociados a él.

Esta realidad está generando reacciones por parte de las comunidades *agredidas*, lo cual constituye un imperativo para los respectivos Estados: en primer lugar, existe un rechazo, frecuentemente violento, de los valores y referencias culturales promovidas y respaldadas por las culturas globales dominantes; y, en segundo término, como corolario del primero, hay un retorno a los valores y referencias tradicionales de las comunidades o el enclaus-

4. Serrano, Joseph M.: "La Globalización". Artículo en Internet. 2001.

5. Referencia a las Fuerzas Armadas.

6. Fernández De La Mora, Gonzalo: "Allende el Estado Moderno". Artículo en Internet. 2001.

tramamiento en sí mismas, con frecuentes derivaciones nacionalistas extremas. Evidentemente, no todas las sociedades se ven afectadas de la misma forma y en igual intensidad, sin embargo, los efectos de la *agresión cultural externa* no discriminan entre los diferentes grupos objetivos.

Lo anterior demuestra que, hoy en día, se está cayendo en una crisis, entendida ésta como la crisis cultural vivida por cada pueblo e, incluso, por cada comunidad frente a las agresiones del modelo cultural dominante, en el contexto de un retroceso del Estado y del compromiso ciudadano.

En resumen, las sociedades, enfrentadas a la volatilización de aquellos aspectos fundamentales de su funcionamiento e identidad antes mencionados, y a la tentación de ser partícipes de las *bondades* del mundo actual, producto de avasalladoras tendencias universales, están planteando profundos desafíos a sus respectivos Estados para enfrentar de manera coherente el creciente fenómeno que se cierne sobre ellas. Se observa, por una parte, una decadencia del Estado, tanto en efectividad como en legitimidad, en su misión de responder a las inquietudes y a las aspiraciones de sus ciudadanos. Por otro lado, el Estado aparece como una entidad incapaz de solucionar los llamados problemas globales, pues no logra ejercer su papel económico y social, y además, disminuye el compromiso de los ciudadanos en su relación con él, pues no consigue responder a sus aspiraciones de seguridad y bienestar, cuando no ha caído en el extremo de servir a grupos e intereses ajenos a la nación.

#### **Estructuras y aspectos del Estado más afectados por las tendencias actuales.**

Establecidas las principales imposiciones que estaría planteando la sociedad actual al Estado moderno, se nos presenta la inquietud acerca de cómo ellas estarían

afectando su funcionamiento y qué estructuras principales o aspectos constitutivos requieren de una reestructuración frente a los nuevos escenarios vigentes en el mundo actual.

Así nos enfrentamos a la aparición de cuatro grandes áreas dentro de la estructura del Estado que parecen ser las más afectadas por la evolución de los acontecimientos y las tendencias que marcan el ritmo del desarrollo de las sociedades modernas. Me refiero a las áreas de seguridad, economía, política y de derecho.

#### **Área de la Seguridad.**

Una de las funciones esenciales del Estado es la de brindar seguridad a sus ciudadanos y mantener su propia integridad territorial. Entonces podemos decir que el Estado-Nación es una "unidad de supervivencia" básica de la era moderna.<sup>7</sup> Sin embargo, nos encontramos con una dualidad funcional del Estado en este ámbito, toda vez que éste se ve enfrentado a las tendencias mundiales actuales. Por una parte, aparece como un actor autónomo, con una capacidad militar independiente y la responsabilidad máxima por su propia supervivencia y, por otra, busca su inserción en una jerarquía de poder entre los Estados y estructuras de seguridad a nivel global, las cuales le imponen restricciones significativas sobre el tipo de políticas (o acciones) de defensa o externas que debe seguir.

Hasta hace poco, la seguridad de los estados estaba configurada decisivamente por la disputa Este-Occidente entre los dos bloques de poder rivales. Frente a este escenario, la posibilidad de que los Estados iniciaran una política de defensa o exterior independiente, estaba considerablemente limitada. Hoy día, aunque se está frente a una nueva distribución de poder político y económico, aún se mantiene vigente la característica de que las

7. Held, David y McGrew, Anthony: "La Globalización y el Estado Liberal Democrático". Artículo en Internet. 2001.

opciones político estratégicas o exteriores que enfrenta un Estado individual, están definidas por su lugar dentro de la jerarquía global. Es así que las relaciones de poder en el mundo, continúan ejerciendo una profunda influencia sobre la acción de los Estados individuales.

Las condiciones del mundo moderno están, progresivamente, imponiendo el establecimiento de nuevas estructuras de seguridad colectiva que plantean a los Estados una integración internacional más fuerte en asuntos militares y de seguridad, junto con la creación de diversos mecanismos de consulta y coordinación multilateral. Esto se traduce en que los Estados deben poner a disposición de otros, aspectos importantes de su soberanía y autonomía estatal. Además de lo anterior, los Gobiernos se están viendo presionados para, por un lado, adecuar la dimensión y estructura de las Fuerzas Armadas para proteger los intereses nacionales en esta nueva era; y, por otro, manejar la reducción y reestructuración de las fuerzas de manera tal que mantengan su preparación,

capacidad disuasiva y eficiencia respecto de las condiciones previas. Es por ello que el aspecto de la defensa debe ser cuidadosamente analizado y reestructurado para no apartarse del fin último para el cual existe y que no es otro que la protección de los ciudadanos, la mantención de la integridad territorial y la preservación de la soberanía.

### Área Económica.

La economía Mundial, hoy en día, presenta una disfunción entre la autoridad formal del Estado y el alcance espacial de los sistemas contemporáneos de producción, distribución e intercambio que frecuentemente funcionan limitando el área de competencia y efectividad de las políticas económicas nacionales.

Hay dos aspectos de los procesos económicos internacionales que son fundamentales para comprender el por qué el aparato económico del Estado requiere de una revisión de su estructura: la internacionalización de la producción y la globalización<sup>8</sup> de las transacciones financieras realizadas por un pequeño número de corporaciones transnacionales muy poderosas. La mayoría de las compañías transnacionales organizan la producción, el marketing y la distribución en una escala regional o global. A pesar de tener todas una base nacional, sus actividades se enfocan predominantemente a maximizar su posición competitiva internacional y su rentabilidad de tal forma que las subsidiarias individuales (nacionales) operan en el contexto de una estrategia corporativa general.

Con la internacionalización de la producción ha llegado también la globalización de los servicios bancarios y financieros. Los avances en la tecnología del transporte y las comunicaciones están rápidamente erosionando las fronteras que hasta este momento separan a los mercados nacio-



*Se han creado diversos mecanismos de consulta y coordinación multilateral.*

8. Fenómeno cultural que comenzó a desarrollarse a partir del siglo XIV y que en la actualidad ha aumentado su intensidad debido al adelanto tecnológico, especialmente de las comunicaciones, expandiendo su campo de influencias hacia la economía y otras áreas.

nales, las cuales son requisito necesario para el manejo local de la economía. Los mercados, y por lo tanto las sociedades, se están volviendo más sensibles entre sí. Un ejemplo de esto es la forma en que los violentos movimientos de los mercados financieros internacionales influyen sobre las políticas monetarias y fiscales de los Estados nacionales individuales y, por lo tanto, en los hogares de los individuos. La existencia de redes transnacionales de producción, inversión e intercambio, hace que sean pocos los mercados nacionales o sectores de economías nacionales que puedan aislarse por completo de las condiciones internacionales o las presiones competitivas externas.<sup>9</sup>

Por lo tanto, parece posible aventurar que la internacionalización de la producción, las finanzas y el intercambio comercial están erosionando, sin lugar a dudas, la capacidad de control económico dentro de los Estados individuales. Como mínimo, parece haber una disminución en la autonomía del Estado, y una separación entre la noción de un Estado soberano dirigiendo su propio futuro y las dinámicas de la economía mundial contemporánea.

### Área de la Política.

En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, los Estados se involucraron progresivamente en formas multilaterales de gobierno internacional. En la actualidad, los Estados participan en una serie creciente de regímenes internacionales y organizaciones que han sido creadas para ocuparse de áreas específicas de interés global (el comercio, los océanos, el espacio, telecomunicaciones y otros). Esta situación, refleja la rápida expansión de actividades transnacionales, la creciente penetración de políticas internacionales y domésticas, y el correspondiente deseo

por parte de casi todos los Estados, de contar con alguna clase de gobierno y regulación internacional que les permita encarar los problemas a nivel colectivo.

El desarrollo de regímenes y organizaciones internacionales está llevando a importantes cambios en la estructura de toma de decisiones en la política mundial. Se han ido creando nuevas formas de política multilateral e internacional y con ellas distintos estilos de toma de decisiones colectivas, que involucran a gobiernos, organizaciones intergubernamentales (OIG) y una serie de grupos de presión transnacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG).<sup>10</sup> Los regímenes y organizaciones internacionales mencionados, debido a la preocupación manifiesta por temas fundamentales de creación de normas y asignación de recursos, han sufrido una alta politización. A diferencia de otros organismos técnicos de menor envergadura, estas organizaciones han estado continuamente en el centro de los conflictos por el control y dirección de la política global. Aun cuando su forma de operar varía, en general tienden a funcionar sobre la base de toma de decisiones consensuadas y, a lo largo de los años, han visto fortalecido su peso internacional obteniendo cierta capacidad y poder para constituirse en interventores decisivos a escala mundial. No puede tampoco omitirse la existencia de otras instituciones globales más informales y redes de coordinación política que también tienen considerable poder de influencia sobre los asuntos de los Estados. El Grupo de los Siete,<sup>11</sup> por ejemplo, reúne a los estados económicamente más poderosos del mundo y opera a modo de lo que podría llamarse un *directorío mundial*.

Por estas razones, resulta fundamental que los Estados reorienten sus estruc-

9. Saffirio, Eduardo: "Estado-Nación y Globalización". Publicación "¿Hay Patria que Defender?" Centro de Estudios para el Desarrollo. Santiago de Chile. 2000.

10. Truyol y Serra, Antonio: "La Sociedad Internacional". Alianza Editorial. Madrid. 1974.

11. Integrado por EE.UU., Gran Bretaña, Alemania, Francia, Japón, Italia y Canadá.

turas en este ámbito para así lograr hacer frente a las presiones que progresivamente están ejerciendo los organismos internacionales. La reorientación aludida, puede pasar por la asociación con otros Estados con el fin de obtener en conjunto una mayor estatura política que permita adoptar un carácter supranacional<sup>12</sup> y así evitar las excesivas influencias de los organismos internacionales en el manejo de las políticas individuales. Sin embargo, no debe perderse de vista, al buscar una nueva estructura para enfrentar los problemas globales, la necesaria facultad de cada Estado de continuar reteniendo la capacidad de decisión sobre muchas áreas de sus asuntos domésticos e internacionales, evitando, en lo posible, hacer excesivas concesiones relativas a la soberanía nacional.

#### Área del Derecho.

El avance del Derecho Internacional ha sometido a individuos, gobiernos y a las diferentes organizaciones, a nuevos sistemas de regulación legal. Aspectos como poder y coerción, derechos y deberes, han sido reconocidos por el Derecho Internacional, trascendiendo las fronteras de los Estados y estableciendo nuevas relaciones entre ellos, y entre éstos y las diferentes sociedades.

Los conflictos generados dentro de la sociedad o entre las sociedades modernas y que se encuentran, de alguna forma, enmarcados dentro de la problemática de la protección de los derechos del hombre y las libertades fundamentales, han venido a establecer verdaderas cuñas entre los individuos y sus respectivos Estados. Con ello se plantea un conflicto de intereses entre aquel miembro de un Estado y el Estado mismo, donde muchas veces se cuestiona la legislación nacional

y se la pone por debajo de la internacional, produciendo una suerte de subordinación de la soberanía jurídica. Ante estas circunstancias, en que las diferencias son llevadas a instancias que trascienden las fronteras de los respectivos países, se produce un dilema respecto de si los Estados aún conservan la facultad soberana para resolver sobre aquellos aspectos jurídicos de competencia nacional o éstos deben ser tratados por organismos internacionales que se permitan juzgar en contra del mismo Estado. El Derecho Internacional, hoy en día, constituye un amplio y cambiante cuerpo de normas que determinan las bases de la coexistencia y cooperación en el plano internacional. Tradicionalmente, ha identificado y sostenido la idea de una Sociedad de Estados Soberanos como el principio normativo supremo de la organización política de la humanidad. Durante las últimas décadas, el tema del Derecho Internacional ha sido desafiado, y la opinión dominante se ha volcado en contra de la doctrina que dice que éste es y debe ser "*leyes entre estados sola y exclusivamente*".<sup>13</sup> El móvil principal de este vuelco se deriva de las diferencias entre los argumentos planteados a favor del sistema de Estado y los que se hacen en pos de un principio alternativo de orden mundial: en su forma más radical, una comunidad cosmopolita. Sin embargo, esta disyuntiva está lejos de resolverse y la renovada intensidad de los nacionalismos sugiere que las demandas hechas a favor de una comunidad cosmopolita parecen tener poco asidero. Ante este panorama, actualmente, el aparato judicial del Estado se encuentra sin las herramientas ni la estructura adecuada para hacer frente al cada vez más creciente flujo de controversias jurídicas entre los ciudadanos y sus Estados de origen.

12. Planos de operación que están por sobre las naciones y donde los Estados tienen que llegar para aplicar sus políticas internacionales de manera multilateral.

13. Cita de Oppenheim, L. en "International Law", Vol. 1, Editorial Longmans, Londres, 1905, mencionada en Held, David y McGrew, Anthony: "La Globalización y el Estado Liberal Democrático". Artículo en Internet. 2001.

En conjunto, las cuatro grandes áreas expuestas, identifican patrones cambiantes de poderes y relaciones que estrían redefiniendo la arquitectura del poder político soberano asociado al Estado moderno. Al plantear este tema, se identifican un conjunto de fuerzas que desdibujan las fronteras entre política doméstica e internacional, alteran los contextos institucionales, organizacionales, y legales de las comunidades nacionales y debilitan las líneas de responsabilidad y de rendición de cuentas de los Estados nacionales en sí mismos.

### **Evolución y tendencias futuras.**

Podríamos sostener que no hay nada nuevo en relación con las imposiciones que plantea la sociedad universal de nuestros días a los distintos entes que la rodean y que el significado de las tendencias globales para los Estados ha sido, en principio, evidente desde hace tiempo. No obstante, tales afirmaciones no serían sustentables si no se enfatiza que con la expansión inicial de la economía mundial y la aparición del Estado moderno a fines del siglo XVI, comenzaron a emerger importantes patrones de interconexión global. Además, se podría sugerir que la política nacional y la internacional se han relacionado estrechamente a lo largo de la era moderna, donde ambas se entrelazan para establecer la mejor línea de acción para obtener los beneficios que la sociedad demanda. Sin embargo, una cosa es aseverar que hay elementos de continuidad en la formación y estructura de los Estados, economías y sociedades modernas, y otra es asegurar que no hay nada nuevo en aspectos de sus formas y dinámicas. Es así que hoy día nos enfrentamos a un orden internacional que pareciera estar generando una vorágine evolutiva que involucra la conjunción de aspectos tales como:

a) Un sistema mundial de producción e intercambio que escapa al control

de cualquier Estado (aun al del más poderoso).

- b) Extensas redes de interacción transnacional y comunicación que trascienden las sociedades nacionales y escapan a casi todas las formas de regulación nacional.
- c) El poder y la actividad de un sinnúmero de regímenes y organizaciones internacionales, muchas de las cuales restringen el ámbito de acción, aun de estados líderes.
- d) La internacionalización de las estructuras de seguridad que limitan el ámbito para el uso independiente de la fuerza militar por parte de los Estados.



*El Secretario de Estado Colin Powell, de los Estados Unidos, izquierda, habla frente a los ministros de relaciones exteriores reunidos en la OEA.*

Por eso, el orden global contemporáneo se caracteriza por múltiples sistemas de interacción y coordinación que conectan personas, comunidades y sociedades en formas muy complejas y que, dada la naturaleza de las comunicaciones modernas, virtualmente borran fronteras territoriales como barreras a la actividad y relaciones socioeconómicas.<sup>14</sup>

Lo que distingue al sistema global contemporáneo es el grado en que las influencias mundiales y la regionalización se han inscrito en las dinámicas de la modernidad y la vida social actual. En comparación con períodos previos, se evidencia un imperativo generalizador en cada uno de los domi-

14. Beck, Ulrich: "¿Qué es la Globalización?". Ediciones Paidós Ibérica. Barcelona, 1998.

nios institucionales claves de los Estados (el político, el legal, el económico y el militar), los que ayudan a definir las formas características de las sociedades modernas. Cada uno de estos dominios está siendo afectado por una dinámica discreta y progresiva de cambio. La política, hoy en día, se practica con toda su particular característica de incertidumbre e indeterminación, en un mundo regido y traspasado por los movimientos de capital, el flujo de las comunicaciones y el paso de personas.

Esto no quiere decir que los procesos en auge estén llevando, necesariamente, a una mayor integración, o dicho en otros términos, a un orden político marcado por el desarrollo progresivo de una sociedad unificada y una organización política institucionalizada. Esto se debe al hecho de que estos procesos generan tanto fragmentación como unificación. En este contexto, el significado y lugar del Estado debe ser repensado en relación a una serie de procesos y estructuras locales, regionales y globales superpuestas. Por esto, resulta esencial establecer y reconocer al menos tres elementos de cambio en el devenir de los Estados:

- a) Primero, la forma en que procesos de interrelación económica, legal, política y militar están alterando la naturaleza, ascendente y capacidad del Estado soberano, toda vez que su autoridad reguladora está siendo desafiada y reducida en algunas esferas.
- b) Segundo, la forma en que organizaciones, grupos, movimientos y comunidades étnicas locales y regionales están poniendo en duda la legitimidad del Estado como un ente de poder representativo y responsable.
- c) Tercero, la forma en que la interrelación global crea lazos para la toma de decisiones políticas y establece eslabones entre los Estados y sus ciudadanos, estructurando procesos de

relación entre soberanía, democracia y la comunidad política territorial.

Los Estados deben acomodarse a todos estos cambios. Si no lo logran, probablemente se volverán cada vez menos efectivos para determinar la forma y límites de la actividad estatal.

Por lo anterior, y ante los procesos universales que actualmente se desarrollan en un mundo donde la permeabilidad de las fronteras ha permitido un constante flujo de influencias de todo tipo, definitivamente el Estado Moderno está siendo afectado en forma significativa respecto de su configuración tradicional. Entonces, al mirar los acontecimientos actuales y proyectarlos en el tiempo, se nos presenta la imagen de un Estado que comienza a ser despojado progresivamente de su poder absoluto y centralizador, en lo referente a las decisiones colectivas que tradicionalmente ha adoptado dentro de su territorio. Además, se le observa experimentando un proceso de traspaso de funciones y prerrogativas desde los órganos centrales hacia aquellos de carácter regional, dotándolos de autoridad para representarlo frente a la sociedad. Dentro del ámbito internacional, se aprecian nuevos tipos de interacción con los entes globales: por una parte, los Estados, actuando como unidades principales, se relacionan con otros Estados y organismos internacionales; y por otra, establecen vínculos con actores supranacionales y transnacionales no gubernamentales dotados de atributos como autonomía, objetivos y medios de acción propios. Ello ha dado origen a un movimiento en dos direcciones: hacia la regionalización y hacia la revalorización de las unidades políticas subestatales.<sup>15</sup> Efectivamente, por un lado, es posible apreciar que determinados problemas como los medioambientales, de mercado, de derechos humanos, de delincuencia organizada, etc., tienden a escapar de la tuición

15. Organismos estatales del tipo municipalidades, ayuntamientos, intendencias, gobernaciones y otros similares.

del Estado, lo que lleva a éstos a asociarse a nivel regional (Unión Europea, NAFTA, ALCA, etc.). Pero por otro, las necesidades de identidad colectiva, de relaciones más estrechas y de proximidad entre gobierno y problemas ciudadanos, son enfrentados bajo la perspectiva de intentar satisfacerlas a nivel subestatal. En este sentido, existen posiciones que plantean el proceso evolutivo del Estado dividido, en general, en dos períodos. En un primer período, se habría producido la consolidación del Estado-Nación, el cual circunscribió a la sociedad dentro de un territorio. Era básicamente lo que podría denominarse un Estado-contenedor, por cuanto dentro de sus fronteras, y en contraposición a lo que había más allá de ellas, quedaban muy bien definidos los diversos aspectos de la vida de los súbditos o ciudadanos: idioma oficial, religión, sistema económico y político, sistema educativo, etc. Frente a la irrupción agresiva, en la mayor parte del mundo, de las tendencias globales, nos hallaríamos en tránsito hacia el segundo período evolutivo en el que se traspasarían las fronteras, toda vez que los inmigrantes forman grupos culturales o religiosos homogéneos dentro de los Estados; la Internet se constituyen en lazo de comunicación y relación entre personas y entidades lejanas espacialmente; o porque hay ciudadanos que, por poseer una vida dinámica dentro del mundo, sienten que pertenecen a varios países simultáneamente.

Existen voces que plantean la necesidad de estructurar una *sociedad mundial* que forme parte de una *aldea global* en la cual se centralicen los procesos y relaciones, manteniendo un esquema universal único que concentre las necesidades e inquietudes de la sociedad para así evitar los conflictos que nos afligen hoy. Del mismo modo, en este sentido, también se señala la alternativa de establecer Estados continentales que a un nivel levemente inferior al antes indicado, genere los procesos de relaciones dentro de su jurisdic-

ción y con los demás Estados del mismo tipo y entes internacionales.

Ambos planteamientos, parecen estar, al menos hoy día, destinados al fracaso por cuanto factores tales como la identidad nacional, las culturas étnicas, los nacionalismos que no han desaparecido, las idiosincrasias particulares y otros, atentan directamente contra el fin que persigue el Estado y que no es otro que el de aglutinar a la sociedad en un afán asociativo humano que busca unir individuos, agruparlos y solidarizarlos bajo una misma norma y por parámetros comunes.

### Conclusiones.

A la luz del análisis efectuado, y coincidiendo con los diversos autores y expertos que ven al Estado moderno apremiado por la sociedad para asumir de buena forma su papel como referente central de la acción colectiva e, inclusive, como factor decisivo en el propio proceso de construcción social, se aprecia que las principales imposiciones que se le plantean están referidas a temas económicos, sociales y culturales. Estas imposiciones, considerando la permanente interpenetración entre Estado y sociedad, estarían generando componentes unificadoras y desintegradoras que han dado curso a numerosos procesos evolutivos por diversas vías. Definitivamente, el Estado que conocemos hoy, acotado y debilitado en muchas áreas, es el resultado de una serie de imposiciones planteadas por la sociedad, alumbradas por la necesidad de adaptación frente al ambiente globalizado que se vive.

A raíz del efecto producido por las imposiciones de una sociedad universal, el Estado se ha visto afectado al enfrentarse a una realidad que le deja un escaso margen de autonomía para realizar su gestión, debiendo orientar, muchas veces, sus políticas de acuerdo a los dictados y preferencias de quienes dirigen el esquema internacional. Luego, a partir de esta situación, se han podido determinar analí-

ticamente los principales aspectos del esquema estatal y social que se han visto más afectados y que requieren de alguna reestructuración para enfrentar el escenario actual. Lo anterior ha podido ser enmarcado dentro de cuatro grandes áreas que abarcan los principales aspectos mayormente afectados por los acontecimientos y tendencias del momento: área de la seguridad, de la economía, de la política y del derecho. Ellas encierran estructuras que requieren de modificaciones que se adecuen en mejor forma a los desafíos del mundo contemporáneo.

Alcanzados los límites de su expansión frente a una crisis que se presumía terminal, la antigua matriz del Estado ha ido dando cabida a un modelo de relación cuya forma final todavía se está definiendo, pero que tiene como característica principal una incorporación diferente de las instancias estatales subnacionales, de los demás sectores que componen la sociedad y de los actores supranacionales. Así, el Estado y la sociedad se están viendo enfrentados a la reconstrucción de una estructura en la que ni el Estado tenga un protagonismo excluyente ni el ciudadano cumpla meramente un papel pasivo en su triple carácter de votante, contribuyente o usuario de servicios.

Mucho se ha hablado de la constitución de la gran *Aldea Global* o de *Estados Regionales* para hacer frente a las influencias mundiales a las cuales los Estados de manera individual no pueden enfrentar

con su actual configuración. Sin embargo, fenómenos sociales como los nacionalismos, las identidades valóricas y otros, resultan ser factores disociadores para ello. Por estos motivos, no pareciera factible su constitución para dirigir los destinos de una gran sociedad mundial. De todos modos, sí se cree que los Estados progresarán hacia la creación de procesos y estructuras asociativas adaptadas para cumplir de manera efectiva con los mandatos de la sociedad componente. Esto los llevaría a buscar instancias de relación económica, legal, política y militar, para evitar ver afectada en demasía su naturaleza, alcance y capacidad, y del mismo modo, a potenciar su legitimidad, representatividad y responsabilidad ante toda la sociedad.

En todo caso, a pesar de la crisis que se cierne sobre el Estado moderno, derivada de los imperativos e imposiciones que está planteando la sociedad, no se vislumbra hoy alguna entidad o tipo de institución alternativa que lo sustituya, ya que los intereses sociales se mantendrían centrados en el sustento de una estructura que actúe por decisión soberana de la mayoría, creando instancias de organización, control, desarrollo y supervisión con lo cual avanzar hacia el bien común colectivo. Podrían generarse nuevas estructuras en base a las ya existentes o constituirse otras a partir del interés social mencionado, pero no dejarían de contar con las características de lo que hoy conocemos como Estado Moderno.

## ANEXO "A"

### Influencias, organización y metas del Estado.

#### Esquema general.

El Estado, como entidad individual dentro de un esquema global, se nos presenta hoy día como una unidad erigida a partir de la voluntad soberana de la sociedad que lo compone para que la organice, norme y dirija hacia el bien común. De esta manera, y por constituir parte de una estructura mayor, aparece enfrentado a tres grandes imposiciones nacidas de la evolución que está experimentando la sociedad actual: la necesidad de *internacionalización* de los procesos que se desarrollan a su interior; la necesidad de

integración con otros Estados para generar mayor peso político a nivel global; y, la *globalización*, que abarca aspectos económicos, culturales, tecnológicos y sociales.

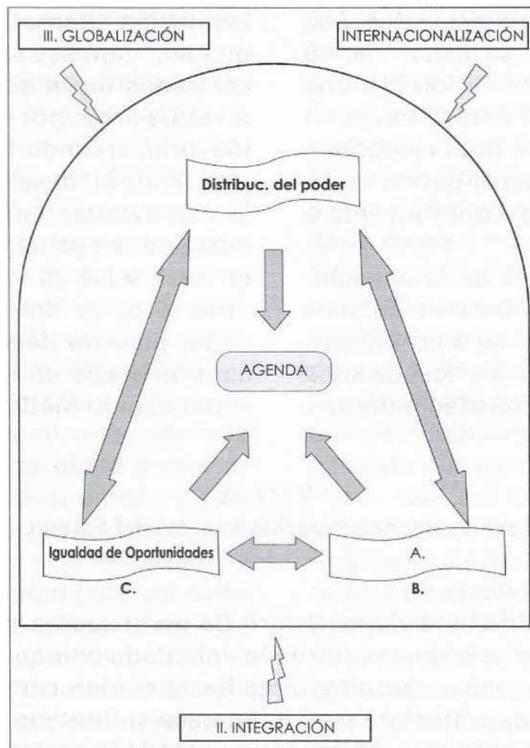
Como entidad particular, el Estado persigue la obtención del bien común para la sociedad componente, para lo cual se considera que lo hace mediante una *Gobernabilidad* para mantener una estabilidad general; por la búsqueda de la *Equidad*; y, a través de acciones que fomenten y creen *Desarrollo* en todos los niveles.

Para el caso de la gobernabilidad, esta se estaría logrando con una *distribución equilibrada del poder* dentro de la sociedad. Por su parte, la equidad se estaría materializando por la oferta de *igualdad de oportunidades* para todos los individuos para acceder al bien común. Y, finalmente, el desarrollo se logra por la *proyección general del esfuerzo* nacional, la que considera aspectos tecnológicos, culturales, económicos y laborales.

Con todas estas influencias, metas y caminos que tienen los Estados para estructurar los procesos tendientes a satisfacer los requerimientos de la sociedad, se establece una *Agenda Estatal*, la cual constituye el principal referente para registrar, priorizar, tratar y verificar el desarrollo de todos aquellos temas de interés general que se plantean para la búsqueda del bien común.

Evidentemente, el esquema aquí presentado representa la configuración ideal del Estado actual para conseguir proyectarse y satisfacer las necesidades sociales (ver gráfico adjunto), sin embargo, en la realidad, la mayoría de ellos presentan deficiencias en el tratamiento de algunos de los aspectos mencionados, lo que los hace apartarse de la línea que conduce al fin último para el cual existe.

ESQUEMA GRÁFICO.<sup>16</sup>



16. Oszlak, Óscar. "Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de Juego?" Artículo de Internet. 2001.

## ANEXO "B"

## Relación entre el Estado y la Sociedad.

## Relación de convivencia.

A partir de lo señalado en el Anexo "B", es posible establecer la relación que mantiene el Estado con su respectiva sociedad para encauzar los esfuerzos globales hacia la prosperidad y la obtención del bien común.

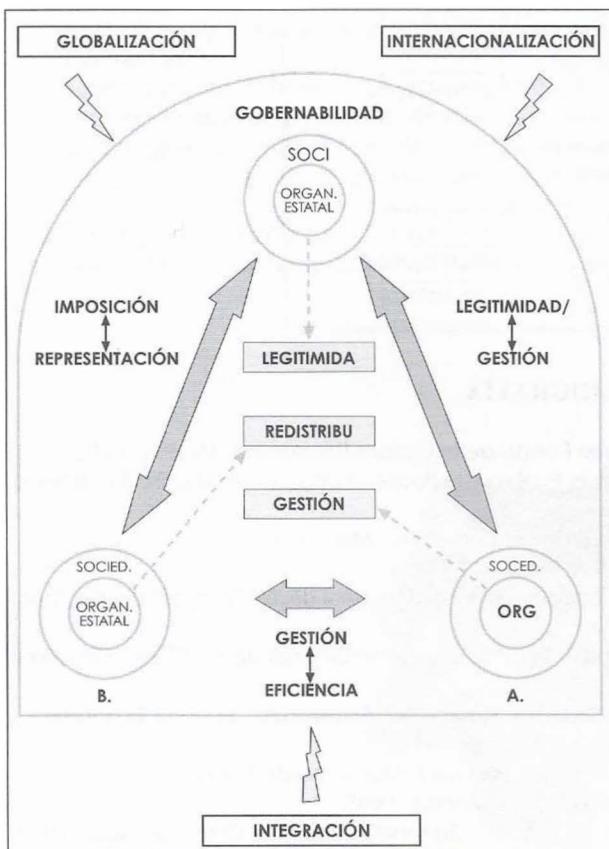
Dentro del entorno que configura el Estado moderno, el cual se encuentra permanentemente influido por las tendencias globales, se genera todo un esfuerzo, tanto estatal como social, para lograr el equilibrio requerido para arribar al o los objetivos establecidos. Para ello se requiere que el Estado como entidad superior<sup>17</sup> sea capaz de entregar *gobernabilidad, equidad y desarrollo*, a partir de las cuales producir los progresos y avances.

Con estas condiciones obtenidas, el Estado a través de sus órganos de acción<sup>18</sup> debe proceder a ejecutar los procesos que tiendan a satisfacer las necesidades que la sociedad plantea y que se enmarcan dentro del ámbito particular de cada *Organismo Estatal*. Obviamente, la acción individual de cada uno de estos organismos debe estar interrelacionada con la de los demás para lograr eficiencia y sinergia.

Junto con lo anterior y con el propósito de acrecentar o mantener su nivel de *legitimidad y poder* ante la sociedad, el Estado recurre al desarrollo de *gestión* en cada medida adoptada, a la materialización de la *representación* que requieren los ciudadanos, a la *imposición* de normas para regular las relaciones entre los individuos y las entidades (públicas y privadas), y finalmente, a la búsqueda de *eficiencia* a través de la gestión general.

Es así que la acción de cada uno de los Organismos Estatales debe estar orientada hacia la obtención de una creciente *legitimación* del Estado para lograr una cada vez mayor gobernabilidad, hacia la *redistribución* de los recursos de todo tipo para obtener más equidad y, hacia el manejo de *gestión* a todo nivel con el fin de tender a una mayor eficiencia y con ella a un más alto nivel de desarrollo.

Es así que la acción de cada uno de los Organismos Estatales debe estar orientada hacia la obtención de una creciente *legitimación* del Estado para lograr una cada vez mayor gobernabilidad, hacia la *redistribución* de los recursos de todo tipo para obtener más equidad y, hacia el manejo de *gestión* a todo nivel con el fin de tender a una mayor eficiencia y con ella a un más alto nivel de desarrollo.

ESQUEMA GRÁFICO.<sup>19</sup>

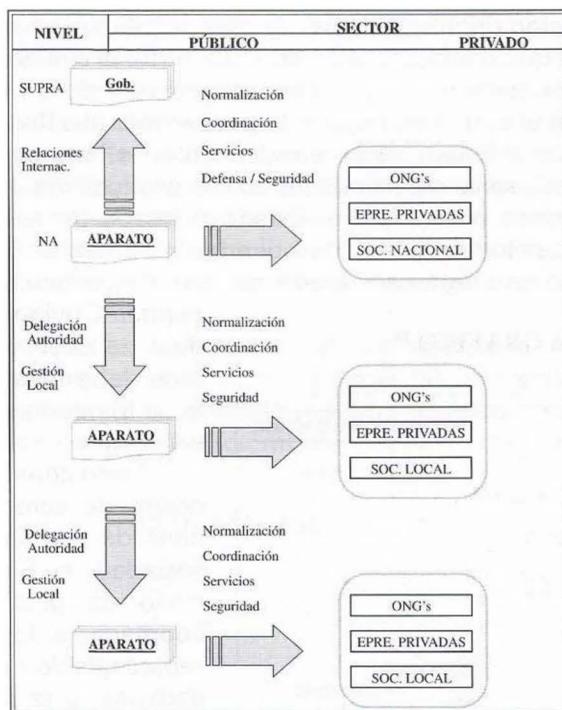
17. Considerado como estructura normativa, reguladora y ejecutora, pues conceptualmente la sociedad está por sobre el Estado y éste nace y se sustenta por voluntad de la primera.

18. Ministerios, Corporaciones, Servicios, Secretarías, etc.

19. Oszlak, Óscar. "Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de Juego?" Artículo de Internet. 2001.

## ANEXO “C” TENDENCIAS EVOLUTIVAS DEL ESTADO MODERNO

Probable configuración del Estado, a nivel individual, conforme a las imposiciones de una sociedad universal.<sup>20</sup>



### BIBLIOGRAFÍA

- Heller, Hermann: “Teoría del Estado”. Editorial Fondo de la Cultura Económica. México. 1992.
- Blanco, Ande Joaquín: “El Estado, la Nación, el Pueblo y la Patria”. Editorial San Martín, S.L. Madrid. 1985.
- Maritain, Jacques: “El Hombre y el Estado”. Ediciones Encuentro. Madrid. 1983.
- Kuhn, Helmut: “El Estado”. Ediciones Rialp, S.A. Madrid. 1979.
- Fried, Morton H.: “El Estado: La Institución”. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Volumen 4. Águila Ediciones. Madrid. 1974.
- Watkins, Frederick M.: “El Estado: El Concepto”. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Volumen 4. Águila Ediciones. Madrid. 1974.
- León, Pierre: “Las Incertidumbres de las Sociedades Industriales Avanzadas”. Historia Económica y Social del Mundo. Volumen 6. Editorial Zero Zyx. Madrid. 1978.
- Truyol y Serra, Antonio: “La Sociedad Internacional”. Alianza Editorial. Madrid. 1974.
- Anisi, David: “Creadores de Escasez”. Alianza Editorial. Madrid. 1995.
- Eyzaguirre, Sebastián: “El Poder en la Teoría del Estado”. Editorial Jurídica de Chile. Santiago. 1967.
- Rattenbach, Benjamín: “El Sistema Social-Militar en la Sociedad Moderna”. Editorial Pleamar. Buenos Aires. 1972.

20. Oszlak, Óscar. “Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de Juego?” Artículo de Internet. 2001.

- Bell, Daniel; McDonald, Dwight; Shiels, Edward; Horkheimer, Max; Adorno, Theodor W.; Lazarfeld, Paul F.; Merton, Robert K.: "Industria Cultural y Sociedad de Masas". Monte Ávila Editores. 1969.
- Held D.: "La Democracia y el Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita". Capítulo 3 "El Desarrollo del Estado-Nación y la Consolidación de la Democracia". Barcelona. 1997. Compendio Academia de Guerra Naval.
- Ritter. G.: "El Estado Social, su Origen y Desarrollo en una Comparación Internacional". Introducción. Madrid. 1991. Compendio Academia de Guerra Naval.
- Lahaye, Laura: "Mercantilismo". Capítulo 15. Academia de Guerra Naval. Compendio de Lecturas. Módulo de Estrategia. 2000.
- Donovan, Kevin F.; Freney, Michael A.; Gibson, Andrew E.; Duncan, W. Raymond.: "El Sistema Político Internacional". Capítulo 41. Academia de Guerra Naval. Compendio de Lecturas. Módulo de Estrategia. 2000.
- Toffler, Alvin: "El Cambio del Poder". Edición Academia de Guerra Naval. Valparaíso. 1998.
- Beck, Ulrich: "¿Qué es la Globalización? Ediciones Paidós Ibérica. Barcelona. 1998.
- Miranda, Carlos: "Nuevas Tendencias Ideológicas en la Posguerra Fría". Revista Diplomacia. Academia Diplomática de Chile. octubre-diciembre 1999.
- Saffirio, Eduardo: "Estado-Nación y Globalización". Publicación "¿Hay Patria que Defender?" Centro de Estudios para el Desarrollo. Santiago de Chile. 2000.
- Serrano, Joseph M.: "La Globalización". Artículo en Internet. 2001.
- Fernández De La Mora, Gonzalo: "Allende el Estado Moderno". Artículo en Internet. 2001.
- Held, David y McGrew, Anthony: "La Globalización y el Estado Liberal Democrático". Artículo en Internet. 2001.
- Sotelo, Ignacio: "Globalización y Crisis del Estado Social". Artículo Publicado en el diario "El País", de España, en diciembre de 1998. Artículo de Internet. 2001.
- Sotelo, Ignacio: "Estado Moderno". Artículo en Internet. 2001.
- Flores, Ricardo Miguel: "Estado Nacional, Globalización y Mundialismo". Artículo en Internet. 2001.
- Solchaga, Carlos: "Apuntes sobre la Globalización y el Papel del Estado". Artículo en Internet. 2001.
- Halliday, Fred: "La Globalización y sus Descontentos". Artículo en Internet. 2001.
- Oszlak, Óscar: "Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de Juego?" Artículo en Internet. 2001.

\* \* \*

