

CAPÍTULO I

Teorías del Estado y su relación con la sociedad

“La ‘estatalidad’ plena ha sido una aspiración de todo Estado en la historia.”
John A. Hall y G. John Ikenberry

Este capítulo tiene como propósito hacer una revisión del concepto del Estado, su evolución y la importancia que ha tenido dentro del sistema internacional. El estudio de este capítulo se enfocará principalmente en dos puntos: el primero versará sobre los cambios que han sufrido los Estados modernos en su desempeño interno y su relación con otros actores importantes del sistema internacional tales como, las empresas transnacionales y las organizaciones intergubernamentales; en segundo lugar, se estudiará la relación de los ciudadanos con el Estado al que pertenecen y de qué manera el gobierno se legitima gracias al apoyo de la población a estos Estados. Los puntos anteriores demuestran la importancia del Estado dentro de las relaciones internacionales y el hecho de que los ciudadanos de países desarrollados todavía tengan cierta inclinación a resolver sus problemas inmediatos dentro de los límites de los Estados y bajo el marco jurídico que éste ha definido.

Antes de abordar los dos puntos anteriormente señalados es necesario hacer una revisión teórica del concepto de Estado. En primer lugar, se debe señalar que es común encontrar en estudios del Estado un acercamiento muy general de manera como si todos los Estados fueran iguales. Sin embargo, en la presente tesis el término Estado se encontrará delimitado. Pensadores como Herman Heller, Georg Jellinek o Hans Kelsen tienen amplias referencias a este tipo de Estado, en específico al europeo, como se puede

encontrar en sus obras¹; además considero que la estructura de sus trabajos y resultados son prácticos y todavía válidos a pesar del tiempo que tienen ya desde su publicación.

Actualmente autores como Francis Fukuyama y John A. Hall consideran a los Estados de Europa occidental y Estados Unidos como los más cercanos al ideal de Estado. Cabe aclarar que la inclusión del caso norteamericano se debió a su participación en la Primera Guerra Mundial pero más específicamente en la re-configuración del orden internacional después de la Segunda Guerra Mundial, momento en el cual se convierte en el hegemon del mundo contemporáneo. Y es por esto que autores como Bob Jessop, Anthony Giddens y Susan Strange hacen amplia referencia sobre este nuevo actor estatal debido a su importancia en la arquitectura del orden mundial actual.

Por consiguiente, en este trabajo se considerará el término “Estado” como el Estado Occidental Europeo y/o Norteamericano, con el propósito de no perder al lector en el amplio espectro de posibles Estados en el orden internacional, es decir, las proposiciones o aseveraciones que del Estado se hagan pueden, en muy contadas ocasiones, adecuarse a otros fuera de la región señalada y con esto me refiero a otro tipo de sistemas estatales como pueden ser los Estados orientales, islámicos, africanos e incluso latinoamericanos. Dichas regiones tienen antecedentes culturales completamente diferentes o en ocasiones contrarios a los valores occidentales como religión o tradiciones. Además de que el propósito general de esta tesis es demostrar una situación específica de países europeos desarrollados.

Aunque Susan Strange, en su libro *La retirada del Estado*, menciona que debemos dejar de lado los conceptos que tenemos del Estado puesto que los cambios del sistema los

¹ *Teoría general del Estado* de Georg Jellinek; *Teoría del Estado* de Hermann Heller y *Teoría general del Estado* de Hans Kelsen.

hacen incompatibles con nuestra realidad actual, considero que la revisión de conceptos fundadores de la teoría del Estado son indispensables puesto que ofrecen una perspectiva desde la cual podremos evaluar el grado de aplicación de tales conceptos.

1.1 Definición de Estado

La definición más aceptada es la de Max Weber, que se refiere al Estado como un cuerpo autónomo que tiene jurisdicción territorial y monopolio sobre el uso coercitivo de la fuerza dentro de su jurisdicción.² Esta definición contiene los elementos más importantes del Estado tanto físicos, como el territorio y la población sobre la que se aplica su poder coercitivo, como los no tangibles, el ideal de derecho demarcado por la jurisdicción, el gobierno y la autonomía de éste.

John Hall nos provee de otra definición de lo que significa Estado, que es un conjunto de instituciones enmarcadas dentro de un territorio geográficamente delimitado, siendo la institución más importante la que controla los medios de violencia y coerción, con lo que el Estado monopoliza el establecimiento de normas dentro de su territorio.³ La definición de Hall sobre el Estado no difiere mucho de la definición que Max Weber hace, en la que resalta el uso exclusivo de la violencia por el personal que trabaja para el Estado. Otro caso más lo encontramos con Ted Honderich que coincide con la importancia de la coerción al afirmar que, el Estado tiene el poder de regular el comportamiento de todos los individuos y cualquier otra organización dentro de sus fronteras.⁴

² Clarke, Paul Barry. 'State'. In Barry Clarke, Paul and Andrew Linzey (eds.), *Dictionary of Ethics, Theology and Society*, (London, New York, Routledge, 1996) pg. 792

³ Hall, John A. & G. John Ikenberry. *El Estado*. Madrid: Alianza Editorial. 1993.
pg 11

⁴ Honderich, Ted. 'State' In Honderich, Ted (ed.) *The Oxford Companion to Philosophy*, (Oxford, New York, Oxford University Press, 1995) pg850

A pesar de que la mayoría de las de las definiciones – y no sólo las que aquí se han presentado- resaltan el uso de los medios coercitivos, en el presente estudio retomaremos los aspectos del Estado relacionados con el orden que establece en la sociedad. No se estudiará en qué manera se ejerce la violencia por parte del Estado puesto que es un tema que desviaría el objeto de estudio principal, la sociedad.

1.2 Teorías del Estado

Dentro de las teorías del Estado existen ciertas divisiones, en esta primera parte señalaré cuales son los criterios para dividirlos, para después mencionar el tipo de teorías que se tomarán para el presente trabajo. Georg Jellinek divide las teorías del Estado en aquellas que lo consideran de una manera predominantemente objetiva y otras que lo consideran desde un punto de vista subjetivo.

1.2.1 Teorías objetivas

Entre las teorías que consideran al Estado desde un punto de vista objetivo tenemos aquellas que lo toman como un hecho, como algo real y fuera de nuestra mente, desprecian los aspectos psicológicos de las acciones del Estado. Otras teorías objetivas se refieren al Estado como una situación, en específico se refieren al *status* de dominación que se mantiene socialmente. El *status* de dominación es mejor explicado por la teoría materialista de Marx, en donde se analiza la situación de la sociedad dentro del Estado dividida en clases. En el *Manifiesto Comunista* de Marx se hace referencia a un limitado número de clases, burguesía, clase obrera y campesinado, sin embargo, en otros textos de Marx podemos observar un número mayor de clases, explicados de una manera más rica que la simple bipolaridad obrero-burguesa.

Con respecto al estudio de clases que es predominante en Marx se puede agregar que las relaciones de dominación social se desarrollan más, de acuerdo a Jellinek, en nuestro interior y por lo tanto este tipo de teorías se encuentra entre lo objetivo, por sus consecuencias visibles y lo subjetivo por sus fuentes intrapersonales. Por consiguiente, la teoría materialista de Marx no puede considerarse completamente como objetiva puesto que implica apreciaciones subjetivas de sentimientos de identidad y pertenencia a grupos en este caso, clases.

1.2.2 Teorías subjetivas

Dentro de las teorías subjetivas se encuentran las que identifican al Estado con uno de sus elementos, especialmente el pueblo y el gobierno; después tenemos las que explican aspectos histórico-políticos y por último las que explican aspectos jurídicos. La identificación del Estado con el pueblo tiene el problema de que pasa por alto cómo una comunidad puede llegar a organizarse de tal modo que tenga una organización coercitiva que vele por su bien. Un grupo de personas en sí no son un Estado y no lo forman a menos que éstos lleguen a acuerdos jurídicos que establezcan un orden en sus relaciones. A esto Jellinek señala que “es preciso sentar como base firme una proposición jurídica que ordene y dé el valor de voluntad general a lo que sólo es una voluntad relativa”.⁵ El pueblo es una de las partes más importantes para el Estado, sin embargo, es necesario aclarar que el pueblo en sí no es un Estado, para esto necesita establecer un gobierno y contar con un territorio.

La concepción americana y la concepción europea sobre nación se enfrentan en este punto por lo siguiente: Francis Fukuyama menciona que los americanos no encuentran gran

⁵ Jellinek, Georg. Teoría general del Estado. México D.F: Oxford University Press. 1999 pg.85

diferencia entre el concepto de nación y Estado y que los europeos son más puntuales en esto debido al número tan amplio de grupos nacionalistas en el viejo continente.⁶ Por lo tanto, los teóricos americanos se inclinan más por la teoría subjetiva de identificación del Estado con el pueblo o nación.

Siguiendo a las teorías de identificación del Estado con uno de sus elementos tenemos aquel que lo identifica con el gobierno como poder dominador o autoridad. Según esta categoría el gobernante encarna no sólo el poder del Estado sino también su esencia pues se cree que el poder lo recibe de sus relaciones con los súbditos y no de una cesión voluntaria por parte de ellos al gobernante. Para ejemplificar esto de una manera más sencilla podemos tomar la idea del Leviatán de Hobbes, aquel soberano representación del Estado que dirige sin rendir cuentas a ningún ente incluyendo al pueblo. A lo anterior Jellinek señala:

Un soberano o un dominador con una apariencia tan empírica y realista no es, en rigor, sino una abstracción jurídica, pues sólo considerando al soberano como institución independiente del cambio que es propio de los individuos, se puede evitar la consecuencia que se desprende de esta concepción, a saber: que con la muerte del soberano cese también de existir el Estado.⁷

De cualquier modo, la discusión anterior sobre la personificación del poder no es algo común hoy en día en los Estados europeos. Existen dos categorías más de las teorías subjetivas de explicación del Estado de acuerdo a Jellinek; la primera tiene aquellos hechos reales subjetivos y objetivos en que consiste la vida concreta del Estado⁸, este es el aspecto

⁶ Fukuyama, Francis. State Building: Governance and World Order in the 21st Century. New York: Cornell University Press. 2004

⁷ Jellinek, Georg. Op. Cit. pg 86

⁸ Idem pg 80

histórico-político. Este tipo de concepción permite un tipo de análisis amplio dando la opción de tomar como referencia hechos pasados y percepciones tanto del pueblo como del gobierno.

La teoría liberal a mi parecer encaja perfectamente en esta categoría pues se basa en la perspectiva del individuo y su relación con el Estado, y aunque en ocasiones tiende a ser normativa, es decir, proponer como debería de ser el Estado en su relación con el individuo, predomina en su estructura un análisis de hechos reales y subjetivos. La tesis principal del liberalismo consiste en que el valor de la moral reside en el individuo y por lo tanto la labor del Estado debería ser mínima y permitir al mercado funcionar libremente para incrementar el crecimiento económico.

Algunos liberales extremistas, como Herbert Spencer, se mostraban sumamente inclinados en llevar la idea de Estado minimalista hasta sus últimas consecuencias: la desaparición del Estado. El mismo Adam Smith se encontraba alejado de esta concepción apolítica pues para él la paz y la administración de justicia requieren una fuerte intervención del Estado. Hall e Ikenbery explican la postura liberal sobre la necesidad del papel del Estado de una manera más clara: “es necesaria una élite política sabia para poder ofrecer resistencia ante las demandas egoístas de los capitalistas más poderosos, ávidos de enriquecimiento mediante monopolios incluso a costa de destruir el funcionamiento beneficioso y dinámico del mercado”.⁹

La segunda concepción subjetiva para el estudio del Estado corresponde al aspecto jurídico, este tipo de estudio es de carácter normativo, es decir, hace referencia a lo que debe ser en base a normas establecidas. La concepción subjetiva jurídica del Estado tiene

⁹ Hall, John A. & G. John Ikenberry. Op. Cit. pg 15

como inconveniente para el estudio de éste que se rige sobre el deber ser y por esto, como menciona Jellinek, no nos sirve para conocer sino para juzgar la realidad.¹⁰

En cuanto a la teoría Realista se refiere, resulta bastante complicado ubicarla dentro de una de las dos categorías mayores como son la subjetiva y la objetiva. La teoría realista apoya la idea de orden para controlar la anarquía que imperaría sin leyes, este orden se busca para promover la producción, el intercambio y la prosperidad. Los objetivos de los Estados son concretos mientras que la manera en que pueden ser conseguidos puede basarse en métodos subjetivos, como el derecho y el uso de la persuasión sobre ideologías. La teoría Realista se basa por lo tanto en hechos reales y subjetivos, además de que considera al Estado fuera de nuestra mente.

En esta tesis se utilizará la teoría subjetiva que hace referencia a los aspectos jurídicos y la teoría Realista que a mi parecer es una teoría híbrida entre objetividad y la subjetividad. El hacer uso de ambas teorías permitirá hacer un análisis a través de una comparación entre la realidad jurídica y los hechos reales. Es bien conocido que los Estados en ocasiones utilizan razones jurídicas para defender o evitar ciertos temas que pueden dañar sus propios intereses o puede darse el caso en que los Estados ignoren parcial o totalmente las normas de derecho internacional para obtener el mayor de los beneficios en sus relaciones con otros miembros de la comunidad internacional y así balancear el poder a su favor.

¹⁰ Jellinek , Georg Op. Cit. pg 80

1.3 Elementos constitutivos del Estado

El estudio de los elementos constitutivos del Estado que a continuación se presentan tiene fundamento jurídico debido a la precisión de las definiciones jurídicas que presentan. Es imposible un conocimiento pleno del Estado, sin que a su vez haya un conocimiento del derecho y consideran, como el caso de Jellinek, que sería anticientífico no considerar al Estado sino desde el punto de vista del derecho, y explicar la ciencia del Estado como una disciplina exclusivamente jurídica, y aún es menos científica una doctrina del Estado en que se olvida tratar el elemento jurídico del mismo.

1.3.1 Territorio

Considerado desde el aspecto jurídico, el territorio es el espacio sobre el que se levanta la comunidad Estado, significa el espacio en que el poder del Estado puede desenvolver su actividad específica, o sea la del poder público.¹¹ De acuerdo a Hall, no hubiera sido posible para el Estado incrementar su poder si el poder ideológico y militar no se hubiesen territorializado.¹² He aquí la importancia del territorio para el Estado.

Aquella extensión territorial es la garantía de que ha de ser posible al Estado llevar a cabo por completo la realización de sus fines. Además, si existieran varios Estados independientes en un mismo territorio se hallarían muy probablemente en conflicto, no sólo la causa de la oposición permanente de los intereses, sino porque sus conflictos no podrían resolverse por juez alguno.¹³ De aquí que puedan coexistir en un mismo territorio numerosas corporaciones pero sólo un Estado.

¹¹ Idem pg 234

¹² Hall, John A. & G. John Ikenberry. Op. Cit. pg 12

¹³ Jellinek, Georg. Op. Cit. pg 235

A la regla de impenetrabilidad del territorio de un Estado pueden oponerse las siguientes excepciones: que el Estado en cuestión se encuentre en fuerza de un condominio o un *co-imperium*, en el cual sea posible a varios Estados ejercer sobre un mismo territorio una soberanía común; mediante los actos unilaterales o bilaterales del derecho internacional que permiten a un Estado formar o autorizar a otros para llevar a cabo actos de soberanía en su territorio, estas limitaciones descansan en la voluntad del Estado y por consiguiente no aminoran su soberanía; finalmente por ocupación militar el territorio de un Estado puede ser controlado por otro en su totalidad o en una parte.¹⁴

Cuando se trata de la nueva formación de un Estado, no es posible afirmar que el poder del Estado toma posesión de la tierra, sino que el Estado nace con la existencia efectiva de un territorio sobre el cual ejerce un poder de dominación.¹⁵ Una vez que se tiene un Estado establecido el territorio será el supuesto necesario del ejercicio del poder sobre los ciudadanos aunque éstos se encuentren en otros países. Estos ciudadanos sólo pueden ser sometidos al poder de su Estado, hasta que las consecuencias jurídicas de su sometimiento puedan realizarse en el territorio.¹⁶

1.3.2 Población

Este término hace referencia al grupo humano que habita el territorio. Existen ciertas diferencias entre los términos entre población y ciudadanía, así como entre población y pueblo. La población de un lugar simplemente se refiere a las personas que viven en un espacio, el pueblo por su parte tiene por lo regular algún o varios factores culturales comunes, que le permiten que se conforme como nación. Por último, la ciudadanía se

¹⁴ Idem pg 236

¹⁵ Idem pg240

¹⁶ Idem pg 237

refiere a la población que tiene una relación jurídica con el Estado, aceptando derechos y obligaciones de dicha situación. La ciudadanía es un factor primordial para poder actuar dentro del orden jurídico establecido dentro de los Estados, por lo cual, si un Estado niega a una persona o grupo de estas el derecho a la ciudadanía, en realidad lo que está negando es el derecho a participar plenamente en la vida civil.

Jellinek considera que aunque un grupo de personas, el cual no tenga un mínimo de identidad cultural común suficiente y por lo tanto no se consideren pueblo, se encuentre bajo el control de una autoridad común no podríamos llamar a esto un Estado porque a su parecer un Estado no se puede formar sin un pueblo. El pueblo en su cualidad subjetiva, forma una corporación pues todos sus miembros están unidos en cuanto a sujetos del Estado. A causa de la autoridad del poder del Estado, es el pueblo objeto del *imperium*, y se encuentra en una subordinación; pero como los individuos, en su cualidad de elementos del Estado, se hallan en la situación de miembros y son sujetos que viven coordinados.¹⁷

De la subordinación del individuo al poder estatal surgieron ciertas preguntas como hasta dónde el Estado podría controlar a la población o en específico al individuo, pregunta de la cual se desarrolla la teoría liberal que apela por la menor intervención del Estado en la vida del individuo. A través de un proceso histórico que retomó la declaración de Independencia Norteamericana y la Revolución Francesa, como base principal, se llegó a formular un *status* de persona. Éste le fue otorgado a los individuos y exige que la persona esté sometida a un poder limitado, es decir, que la subordinación del individuo al Estado se extienda hasta donde el derecho ordene, pues toda exigencia del Estado respecto al individuo necesita estar fundada jurídicamente; la relación entre el individuo y el Estado debe ser jurídica y debido a que el derecho protege al individuo éste último tiene facultad

¹⁷ Idem pg 243

de participar en la vida jurídica; por último, la voluntad del Estado como voluntad humana consigue la colaboración de las voluntades individuales de dos modos, creando obligaciones o concediendo derechos.¹⁸

1.3.3 Gobierno

Las agrupaciones de hombres tienen fines comunes de asociación que deben ser cuidados a través de la ordenación y ejecución de ciertas medidas tomadas por un órgano encargado de ello, al cual podemos denominar Estado si se trata de una autoridad jurídica que rige sobre un pueblo. El hecho de que un Estado pueda hacer valer su voluntad implica que ostenta poder, es decir, la capacidad de una persona o grupo de personas para influir en la toma de decisiones de tal forma que sus preferencias tengan prioridad sobre las preferencias de los demás.

El poder del Estado es un poder dominante porque ordena a los miembros de la asociación y ostenta con los medios propios para obligar a la ejecución de sus órdenes;¹⁹ sin embargo, las órdenes que del Estado emanan no son órdenes particulares sino que siguen reglas fijas, dentro de instituciones firmes que dan al Estado mismo, seguridad.

El poder que del Estado emana no fue cedido gratuitamente por la población ni por las organizaciones políticas y económicas que dentro de él se desarrollan. El Estado se fortaleció en la lucha que sostuvo con las fuerzas que lo combatían – Iglesia, señores feudales, mercenarios- fue apropiándose de los poderes de todos los miembros subordinados al Estado y así fue completando el sometimiento de todos a su poder.²⁰

¹⁸ Idem pg 250

¹⁹ Idem pg 254

²⁰ Idem pg 256

1.3.3.1 Soberanía

La evolución histórica de los Estados modernos va íntimamente unida, a partir de la Edad Media, al reconocimiento progresivo de la soberanía. La evolución histórica de la soberanía demuestra que ésta significó la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder. A partir de esta concepción se aceptó que el poder soberano de un Estado es aquel que no reconoce ningún otro superior a sí.²¹

La afirmación anterior podría traer muchas críticas si es que no se establece que la soberanía se limita a un término jurídico pues si hay limitaciones para el Estado, estas limitaciones serán siempre reales o morales, pero jamás de naturaleza jurídica.²² La soberanía, por lo tanto, es un concepto jurídico, que establece la independencia del poder del Estado de toda otra actividad, por lo tanto, la soberanía siempre se ha considerado como una independencia jurídica, pero no como una independencia real.

Sin embargo, y continuando sobre aspectos jurídicos, el derecho internacional presenta en cierta forma retos a la soberanía del Estado pues, se reconoce que el Estado vive en la comunidad internacional de los Estados y por lo tanto se encuentra obligado por el derecho internacional. Según ciertos autores, entre ellos Jellinek, el Estado no ve afectada su soberanía al aceptar el derecho internacional para regir las relaciones entre Estados y es más, el aceptar por sí mismo el derecho internacional como rector de relaciones reafirma su capacidad de tomar decisiones aunque ésta lo limite. En el concepto de la auto-obligación del Estado no existe contradicción puesto que ésta es exigida por las convicciones jurídicas dominantes, con lo cual, existe también el carácter jurídico de la obligación que el Estado se impone a sí mismo.

²¹ Idem pg 283

²² Idem pg 283

Esta autolimitación deliberada que ejerce el Estado para aceptar el derecho internacional ha ocasionado diferendos entre los defensores de la soberanía y esto se debe en gran parte al tiempo en que fue concebido dicho concepto. En la época en la que se elaboró el concepto de la soberanía, sólo parecía posible una obligación si revestía la forma de ordenación de un superior a un subordinado, de acuerdo a esto, el Estado no podía aceptar ninguna otra autoridad sobre él pues perdería su soberanía. Sin embargo, esto se muestra diferente si se considera que la acción puede ser plenamente moral si nosotros mismos nos sentimos plenamente obligados en fuerza de nuestra naturaleza, no en virtud de una norma que ha sido puesta por otro.²³

Aceptando pues que el Estado es soberano tanto en lo interior como en el exterior cabe solamente aclarar si un Estado soberano requiere cierto tipo de poder para poder ser considerado como tal. A esto Jellinek afirma que del concepto de soberanía, el cual es puramente formal, no puede deducirse en modo alguno nada respecto al contenido del poder del Estado. Del hecho de que un Estado no ejerza su actividad en determinadas direcciones y de que no posea determinados derechos de dominación, no se puede sacar consecuencia alguna respecto a la esencia de su poder. Debido a esto Jellinek concluye que no hay poder del Estado necesario para que el Estado pueda ser considerado como soberano.²⁴

1.3.3.2 Autonomía

Este concepto se refiere a la capacidad del Estado de organizarse de manera propia, este poder no puede derivarse de ningún otro sino que tiene que proceder de si mismo y según

²³ Idem pg 286

²⁴ Idem pg 289

su propio derecho. El Estado pues, hace su propia división y organización de cómo efectuará sus funciones. A manera de ejemplo podemos señalar lo siguiente: si una asociación con poder de dominación recibe su organización de un Estado extraño a ella como ley de este último, entonces la asociación primera no forma un Estado.²⁵

Para caracterizar una nación como Estado, es menester que el órgano supremo que pone en movimiento la actividad de la asociación sea independiente; esto es, que no coincida jurídicamente con el órgano de otro Estado. La identidad de órgano lleva consigo necesariamente la identidad de los Estados.²⁶

La primera característica que ha de tener un poder de dominación independiente es que su organización descansa sobre leyes propias, de aquí la importancia suprema de las Constituciones de los Estados. Además necesita poseer todas las funciones materiales y esenciales de un poder del Estado.

Soberanía y autonomía se requieren mutuamente pues, la soberanía es la capacidad para determinarse de un modo autónomo jurídicamente; además de que el Estado soberano es el único que puede, dentro de las limitaciones jurídicas que a sí mismo se haya puesto, ordenar, de una manera plenamente libre, el campo de su actividad. El Estado no soberano, por el contrario, se determina libremente sólo en tanto que la esfera en que lo hace es aquella en que obra como Estado.

1.4 Funciones del Estado

Las funciones del Estado han cambiado con el tiempo, por ejemplo, en la Edad Media el soberano tenía sólo algunas de las funciones que el Estado moderno reclama hoy en día, el

²⁵ Idem pg 293

²⁶ Idem pg 293

poder y sus funciones los compartía con la Iglesia, los nobles, propietarios, caballeros y otros privilegiados; e incluso en ocasiones el soberano tenía que realizar alianzas externas para poder controlar los grupos de interés dentro de su territorio.²⁷

Para Herman Heller la función del Estado viene de una situación natural y cultural, pues, cuando una comunidad se asienta en un lugar determinado tiene que organizarse de tal manera que pueda proteger sus límites con pueblos adyacentes. Esta relación por lo regular no es de una manera pacífica y genera mucha competencia con pueblos vecinos, por esto, el Estado debe facilitar la organización interna para la división del trabajo y establecer las relaciones de intercambio e interdependencia.²⁸ La perspectiva realista de Herman Heller es compartida también por John A. Hall y John Ikenberry quienes proponen que la función estatal de proteger su territorio impulsó la industrialización y en específico la relativa al ramo militar.²⁹

Aunque la función de protección es de suma importancia Heller resalta el aspecto interno del Estado como el espacio donde se lleva a cabo la función más importante, la cual en sus propias palabras consiste en: “la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica”³⁰

A las relaciones entre grupos de interés que se den en el territorio delimitado se le denominará política. En cuanto a esto, Susan Strange apoya la idea de Bertrand De Jouvenal de que la política está presente en situaciones en las que es necesario contar con la

²⁷ Heller, Hermann Teoría del Estado. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. 1998

pg 126

²⁸ Idem pg 259

²⁹ Hall, John A. & G. John Ikenberry. Op cit. pg 27

³⁰ Heller, Hermann Op. Cit. pg 260

participación de un grupo de personas o contar con la voluntad de ciertos individuos para realizar un proyecto determinado por un grupo o incluso por un individuo.

Consecuentemente, gran parte de la actividad del Estado estará relacionada con esta última; sin embargo, no toda actividad del Estado es política, sólo aquella relacionada directamente con la dirección y que ocasiona cambios en la división del poder estatal.³¹ Aunque en ocasiones de tensión política cualquier actividad administrativa puede utilizarse como tal, esta situación sólo se da en contadas ocasiones y no es la regla en países con gobiernos estables.

1.4.1 Funciones jurídicas del Estado

Dentro del Estado no sólo el gobierno es el que realiza actividades políticas sino que también otros grupos de interés que pretenden por lo menos dirigir cierto sector de la vida comunitaria, el objetivo principal de estas organizaciones es tomar parte dentro de la estructura estatal y plasmar su influencia de manera jurídica.³²

Todo poder estatal, por necesidad existencial, tiene que aspirar a ser poder jurídico; pero esto significa no solamente actuar como poder en sentido técnico-jurídico sino valer como autoridad legítima que obliga moralmente a la voluntad. Esto con el fin de lograr un ordenamiento social territorial justo.³³

El instrumento adecuado para regir la vida en comunidad bajo criterios morales y de justicia es el derecho. El Estado pretende que basándose en derecho cada uno reciba lo que le corresponda según sus facultades y obligaciones y así se cree una justa relación. Por lo

³¹ Idem pg 263

³² Idem pg 264

³³ Idem pg 278

tanto el Estado está justificado en lo que respecta a la organización necesaria para asegurar el derecho en una determinada etapa de su evolución.³⁴

Para Herman Heller,

es en el Estado moderno donde alcanza el más alto grado de seguridad jurídica el *status* social del derecho, tanto en relación con la certidumbre de sentido como con la de ejecución, porque la organización jerárquica de aquél dispone de un cuerpo extraordinariamente diferenciado desde el punto de vista técnico, integrado por órganos dedicados al establecimiento, aplicación y ejecución del derecho positivo. Para garantizar tan alto grado de seguridad jurídica es supuesto necesario la soberanía del Estado.³⁵

1.4.2 Funciones económicas del Estado

Una de las principales funciones del Estado dentro de la economía es regular los intercambios, pues, causas económicas tienen consecuencias políticas y viceversa, sin embargo, y como señala Heller, la actividad del Estado en este sentido no se basa en el poder económico sino en el poder político.³⁶

La razón principal por la cual el Estado contemporáneo tiene que influir en la economía es porque el sistema capitalista de libre mercado no atiende a cuestiones de justicia y equidad, ni de bienestar social, simplemente sigue la ley del máximo rendimiento.

Otro de los factores por los que el Estado se ve interesado en participar en la economía es debido a que el poder político de los Estados ve limitado por el de otros Estados mientras que las fuerzas económicas mismas no tienen límites, la economía nacional es en palabras de Heller, una ficción, pues ésta simplemente se encuentra en los límites territoriales. El Estado pretende que sus límites territoriales coincidan con los

³⁴ Idem pg 284

³⁵ Idem pg 287

³⁶ Idem pg 273

límites de ciertas economías que permitan el bienestar de su población, puesto que lo anterior le ofrece frutos políticos.

1.5 Cercanía de la ciudadanía con el Estado

La manera más directa de entender la cercanía del Estado con el pueblo es la legitimación, en otras palabras, la aprobación que hace el pueblo de la clase gobernante y de las reglas que rigen dentro de la estructura política.

La falta de legitimación puede ocasionar en teoría la desaparición del Estado pues, éste se encuentra ampliamente apoyado por las grandes masas, los círculos culturales influyentes, y además por los poseedores del poder económico. La causa principal de la crisis de legitimación es la contradicción entre clases e intereses. El Estado se encuentra frecuentemente en un dilema pues, debe asegurar la lealtad de una clase mientras actúa en ventaja de otra clase. Como la actividad estatal se expande y la transparencia de las acciones del Estado también, el peligro de que este actuar asimétrico del Estado se descubra es más probable.³⁷

Las ideologías legitimadoras socialmente válidas en una comunidad jurídica son las que deciden qué autoridad está llamada a establecer, aplicar y ejecutar los preceptos jurídicos positivos. Esta autoridad ha de tener el poder de declarar, aplicar y también de ejecutar el derecho, y únicamente tendrá este poder si, por lo menos, los grupos que ejercen influencia decisiva están convencidos de que esa autoridad se halla dispuesta a asegurar el derecho.³⁸

³⁷ Held, David Political Theory and the Modern State. Stanford: Stanford University Press. 1989 pg 84

³⁸ Heller Op. Cit. pg 286

1.5.1 Cercanía de la ciudadanía con el Estado a través de la opinión pública

Una de las funciones de la opinión pública es que permite la identificación del poder del Estado con el de la voluntad popular, pues la opinión pública tiene cierto poder que fue menospreciado por algún tiempo, por ejemplo en la obra de Thomas Hobbes *el Leviatán*, dónde se afirma que el Soberano debe ser el único capaz de tomar decisiones pues no debe responder a los deseos de nadie.

La postura de líderes políticos o culturales y de la misma población hacia la opinión pública comienza a cambiar cuando se presentan resultados de ésta última en el panorama político. La opinión pública comienza a tener fuerza una vez que se consolida la educación y los métodos de impresión mejoran, ya que a través de la prensa gran número de personas tienen acceso a la información de lo que acontece en su entorno comunitario.³⁹ Más adelante tomarían, el lugar de la prensa, la radio, la televisión y actualmente el Internet.

Sin embargo, tener la información no es suficiente. Se requiere de canales adecuados o foros en los cuales los ciudadanos puedan expresarse. Si el Estado provee estos espacios se dará un diálogo en el cual el Estado recibirá retroalimentación de los cambios y las constantes de la opinión pública, si es que los hay. En caso de que el Estado no conceda estos espacios de expresión se ocasionaría descontento que podría provocar dudas sobre la legitimidad del Estado pues el gobierno no estaría sirviendo a los intereses comunitarios.

Un ejemplo del poder y la manipulación de la opinión pública se presenta en el rompimiento de la Iglesia con el Estado ya que éste se debió en gran medida a una falta de legitimación del poder de la Iglesia pues, la sociedad deseaba ser dirigida en base a

³⁹ Idem pg 286

argumentos racionales y no a ideas religiosas. La Iglesia no pudo negociar esto pues de qué manera aceptaría perder poder político si tendría que abandonar las bases de la religión que le daban sustento. El Estado aprovechó esta situación y usó la opinión pública para retirar el poder a la Iglesia. Aunque el nivel de educación era bastante limitado aún, este fue suficiente para que el pueblo se expresara a favor de una administración secular de la justicia y de sus bienes materiales.

Aunque el pueblo no deseaba basarse en simples fundamentos eclesiásticos tampoco deseaba apegarse a complejas teorías científicas para decidir sobre sus asuntos. Por lo tanto, la opinión pública se ha caracterizado por no ser compleja y representar juicios y valores simples pero arraigados en la cultura comunitaria.

La opinión pública en su estado ideal es compartida tanto por el gobierno como por los gobernados y está arraigada en principios y doctrinas. El hecho de que el Estado comparta los mismos valores expresados en la opinión pública fortalece la unidad estatal. Por lo anterior, los Estados se esfuerzan por que sus actos sean vistos por lo menos como jurídicos por la sociedad.⁴⁰

La enorme importancia política de la opinión pública consiste en que, en virtud de su aprobación o desaprobación, asegura aquellas reglas convencionales que son la base de la conexión social y de la unidad estatal. La opinión pública ha venido a tomar sobre sí la función de velar por la moral social y especialmente la política, tarea que nunca hubiera podido llegar a realizar los preceptos jurídicos por sí solos.⁴¹

⁴⁰ Idem pg 226

⁴¹ Idem pg 226

La opinión pública está regulada por un sector dirigente que constituye siempre una minoría; sus opiniones son propagadas por un gran número de intermediarios, para ser luego aceptadas por la masa de quienes sólo intervienen pasivamente en la vida política.⁴²

En cuanto a este aspecto Heller hace las siguientes observaciones. Una distinción entre una clase políticamente activa y consciente y otra clase que denomina como masa. El autor explica que dentro del pueblo del Estado existe una pequeña elite política activa que reflexiona sobre el modo de ser y el deber ser del Estado, sin embargo, la otra parte, la masa, se rige sobre la rutina que más adelante se convertirá en normatividad y la cual es justificación suficiente del Estado.⁴³ Por lo consiguiente, el contenido de la opinión pública es creado por aquella minoría política o económicamente más fuerte que, gracias a sus medios de poder, está en condiciones de encauzar o apagar las diversas opiniones existentes.

Para la exteriorización de la opinión pública se utilizan todos los medios de expresión usuales entre los hombres, pero como esa expresión busca siempre causar impresión, combatir y ganar, todos esos medios de expresión se hallan sometidos a los patrones de agitación, de la lucha y del engaño.⁴⁴

1.6 Cambios a considerar en los Estados actuales.

La instauración de un nuevo orden internacional al final de la Segunda Gran Guerra ocasionó cambios que se verían reflejados no sólo en la realidad mundial sino también en

⁴² Idem pg 230

⁴³ Idem pg 277

⁴⁴ Idem pg 230

las investigaciones políticas académicas, los cuales han puesto en tela de juicio los conceptos anteriormente expuestos o su aplicación en la realidad política actual.

El periodo seguido de 1950 a la fecha ha tenido dos grandes tendencias en las actividades de los Estados. En una primera fase que va de 1950 a principios de los años setenta se caracterizó por un crecimiento del estado de bienestar en los países europeos principalmente, la seguridad social incluía entonces programas para atención a accidentes laborales, pensiones para gente mayor, desempleados y enfermos.⁴⁵

La segunda fase de 1970 a la fecha tuvo como marca principal la tendencia de limitar las actividades del Estado sobre todo en cuanto a los servicios que ofrecía a la población. La intervención del mercado se apreciaba como positiva para tratar los servicios en lugar de las tradicionales actividades del Estado. La razón del desprestigio de la labor estatal se debió principalmente a las administraciones de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en Estados Unidos respectivamente, administraciones en las cuales la ineficacia e ineficiencia en servicios ofrecidos por el gobierno ocasionó que se cambiará la mirada al mercado como la mejor alternativa.

El desprestigio del Estado benefactor hizo que éste perdiera fuerza en la década de los ochenta en una gran cantidad de países industrializados. Hubo países en el norte de Europa, como por ejemplo Finlandia, donde la seguridad social no se despreció y esto se convirtió en una gran ventaja para impulsar el desarrollo económico de dicho país, pues el gobierno invirtió en capital humano, educación y salud principalmente; obteniendo como resultado beneficios en su competitividad. El Estado benefactor, como se puede observar en el ejemplo finlandés, es un elemento clave para el desarrollo de las economías, pues

⁴⁵ Kuhnle, Stein. *Growth, adjustments and survival of European Welfare States*. en Kuhnle, Stein. Survival of the European Welfare State. Germany: Routledge Studies in European Political Science. 2000 pg. 3

aunque las grandes empresas multinacionales pueden impulsar el desarrollo tecnológico su panorama de acción es limitado a la clase con cierto grado de preparación, solo el Estado tiene un compromiso más serio con la masa de la población y las resolución de sus necesidades.⁴⁶

El Estado benefactor no se limita a los individuos sino también actúa a favor de las empresas transnacionales. La competitividad nacional es todavía una función de políticas nacionales, y el atractivo de economías depende todavía de las condiciones económicas locales, por lo que las empresas multinacionales dependen de sus Estados hogar para protección directa o indirecta.⁴⁷

Son contados los casos en los que el Estado continuó su labor social de cerca con la sociedad como el caso de Finlandia, sin embargo, fue más común que los gobiernos dejaran en aras de las empresas privadas gran parte de sus servicios sociales, resaltando educación y salud. Esta estrategia para cubrir de una manera más efectiva y eficiente las necesidades de la población de los Estados, como deseaban los proliberales, no ha dado resultados positivos. Lo que en realidad ha sucedido según Susan Strange es que algunas de las responsabilidades básicas del Estado no están siendo cubiertas por nadie⁴⁸; entendemos por esto que el mercado ha sido excluyente al proveer sus servicios de bienestar que si bien son en la mayoría de casos de calidad, dejan fuera a sectores importantes de la población que carece de recursos para cubrir las cuotas.

Esto se suma al hecho de que el Estado, de acuerdo a Manuel Castells, no están siguiendo los procesos convencionales de legitimación, dominación, redistribución y

⁴⁶ Castells, Manuel. The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. II The Power of Identity. Oxford: Blackwell Publishing. 2004 pg 312-315

⁴⁷ Castells, Manuel. Op. Cit. pg 364

⁴⁸ Strange, Susan. La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial. Barcelona: Icaria editorial. 2003. pg.35

desarrollo. En cuanto a los problemas en el proceso de legitimación las principales razones por las que se da un estado de crisis de legitimidad de los Estados en la actualidad es la falta de descentralización del poder nacional. Los gobiernos locales y regionales pueden llegar a acuerdos para balancear sus intereses y en ocasiones estos acuerdos pasan sobre líneas partidistas del nivel nacional, cuando se tiene un poder centralizado los acuerdos que se logran a niveles inferiores al nacional no son tomados en cuenta o son menospreciados y es aquí cuando se presenta la crisis de legitimidad.⁴⁹ Por lo tanto, la falta de legitimidad de los gobiernos nacionales ha impulsado la identificación de las comunidades con sus entidades políticas más cercanas, locales y regionales.

La falta de dominación es debida por un lado a que los Estados comparten las fuentes de poder en las decisiones económicas y políticas con otros actores internacionales que socavan su soberanía y autonomía, como son las empresas multinacionales, ONGs y el crimen organizado que operan sobre fronteras nacionales. La ausencia de un poder visible en el sistema ha dado lugar al término *gobernanza* (governance) término muy socorrido en los estudios políticos actuales y que a grandes rasgos se refiere al hecho de ejercer autoridad sin gobierno.

Con respecto a la distribución y el desarrollo ha quedado claro que el Estado no es el actor principal pero sí un factor clave. El desarrollo de los países continúa siendo determinado por la efectividad de las políticas públicas que genera mano de obra calificada y el lenguaje político común que facilita el entendimiento entre las empresas y los trabajadores. En términos de distribución de ingresos de manera equitativa lamentablemente el Estado ha salido muy mal. Es una tendencia general, inclusive en los

⁴⁹ Castells, Manuel. Op. Cit. pg. 334

países más desarrollados podemos observar que la brecha entre acaudalados y desposeídos sigue en aumentos.

Vale la pena mencionar cambios que se han producido en otros sectores como los medios de comunicación y los cambios en la agenda política global. La importancia de mencionar los medios en este trabajo radica en el hecho de que la opinión pública tiene nuevas alternativas de expresar su apego y descontento con el actuar de sus gobiernos y hasta cierto punto calificar el desempeño de los otros actores en la escena internacional que hemos mencionado.

El Estado perdió sus principales medios de comunicación en los últimos años, la mayoría de ellos ahora son propiedad privada. Hasta cierto punto esto favorece el deseo de la sociedad de estar informada a través de medios no manipulados por el Estado, aunque no hay olvidar que los medios pueden seguir siendo manipulados aunque no sea por el Estado sino por clases privilegiadas que buscan generar poder político a través de los medios.

La única manera en que la relación entre Estado y medios no tenga altibajos es que el Estado sea dueño y decida qué y qué no puede saber la sociedad y sobre todo en qué momento. Como los medios no pertenecen al Estado se presentan los siguientes problemas: la pertenencia de éstos se divide en socios de los cuales algunos no son nacionales, la penetrabilidad de los Estados es incuantificable y el hecho de que gocen de cierto grado de autonomía los hace incómodos para el desempeño de ciertos gobiernos.⁵⁰

Los cambios en el sistema de mercado, en los avances incontrolables en tecnología y en las nuevas tendencias políticas que buscan solucionar problemas globales como desastres ecológicos, crimen organizado o desequilibrios del cíclico sistema capitalista de

⁵⁰ Castells, Manuel. Op. Cit. pg 318

altas y bajas, ocasionan que el Estado tenga que rearticularse o reestructurarse. Las fronteras políticas del Estado-nacional se están expandiendo hacia otros aspectos mientras que su poder de acción se limita a su propio territorio donde solo en contadas ocasiones sus acciones satisfacen a la totalidad de sus gobiernos locales y regionales. Como menciona Manuel Castells, el Estado es muy pequeño para actuar dentro del nuevo orden internacional y muy grande para atender las necesidades de los individuos en sus sociedades.

El más grande problema para la agenda política global tiene como principal problema no los fines sino los medios. Y es que casi todas organizaciones no gubernamentales están de acuerdo en los beneficios de hacer algo por el planeta, tomando como ejemplo a los ecologistas; igualmente casi todas las multinacionales están de acuerdo en el hecho de llegar primero a los nichos de mercado y eliminar a la competencia dentro o fuera de las fronteras de su Estado-hogar. Sin embargo, son los Estados los que aún no pueden llegar a acuerdos congruentes de cómo lograr los objetivos de la agenda política, sobre todo si eso implica que las élites políticas nacionales pierdan aún más poder de decisión, que en términos de política internacional podemos llamar soberanía.

Una de las posibles soluciones por la que los jefes de Estado de los países desarrollados han optado ha sido la de apoyarse en ciertas áreas formando redes de Estados donde tratarán de seguir los procesos estatales de legitimación, dominación, redistribución y desarrollo. Al mismo tiempo que no descuidan sus tres niveles de acción, local, regional y nacional. Lo irónico de la situación es que uno de los requisitos para que una red de Estados funcione efectivamente es que los Estados miembros de esta red se olviden de su soberanía, incluso los más grandes y poderosos porque de lo contrario cada Estado

decidiría dirigir los asuntos de sus Estados a su manera y siguiendo sus propios intereses.⁵¹

Y el asunto es irónico puesto que una de las opciones que los Estados tienen para defender su soberanía les pide simplemente que la cedan a un poder central. La siguiente cita de Castells ejemplifica perfectamente el sentir, en este caso de los Estados europeos, de evitar a toda costa la pérdida de soberanía incluso si esto requiere que se vea un poco más comprometida.

*The formation of the European Union was not a process of building the European federal state of the future, but the construction of a political cartel, the Brussels cartel, in which European nation-states can still carve out, collectively, some level of sovereignty from the new global disorder, and then distribute the benefits among its members, under endlessly negotiated rules.*⁵²

Sería imprudente decir que la situación de los Estados no ha cambiado y que siguen siendo el actor único y más importante del panorama internacional. Lo que es un hecho es que de cierta manera el Estado, a pesar de sus deficiencias, representa un baluarte como arena política para el mundo occidental cuyo fin ideal es el de solucionar los problemas entre los hombres a través del enfrentamiento de sus posturas bajo un orden establecido.

Aunque ha habido cambios en el sistema estatal podemos decir que el Estado es todavía un sitio de suma importancia para dirimir conflictos entre fuerzas globales, supranacionales, nacionales, regionales y locales por lo siguiente: las tendencias hacia la globalización y regionalización provocan una tendencia contraria en la búsqueda popular por transparencia, confianza democrática y proximidad, además el deseo de identidad local, regional o nacional refleja un fuerte poder, especialmente en los Estados nacionales, para

⁵¹ Castells, Manuel. Op. Cit. pg363

⁵² Castells, Manuel. Op. Cit. pg 329

compensar de las amenazas de vecinos poderosos y las crecientes instituciones supranacionales que carecen de confianza democrática.

Así que, los Estados están todavía mejor situados para tratar con problemas sociales en su escala subnacional. Mientras que los cuerpos supranacionales parecen preocuparse más en la internacionalización de capital y la competitividad estructural de macro regiones y sus constituyentes economías nacionales y regionales, estos cuerpos pierden interés en conflictos sociales y políticas distributivas.

Por lo anterior, el Estado se encuentra en un dilema: debe ser activamente comprometido con la administración del proceso de internacionalización y al mismo tiempo es la única instancia política con la capacidad de detener la creciente divergencia en la dinámica y condiciones del mercado global.