

ALGUNOS DISTINTIVOS GENERALES DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Dr. Ernesto Saa Velasco

El Estado, instrumento acabado de ejercicio del poder político, es una verdadera "categoría histórica"; es un destacado elemento cultural que responde a unos factores reales en un momento histórico determinado. Por consiguiente, al modificarse dichos factores, singularmente socio-económicos, también sufrirá modificaciones la estructura del Estado, su funcionamiento y sus propósitos.

Igualmente, son erradas las tendencias políticas y jurídicas clásicas porque sólo interpretan las instituciones en sus aspectos formales con olvido manifiesto de las realidades sociales y económicas que las apoyan efectivamente.

En consecuencia, no se transforma una sociedad modificando simplemente las instituciones políticas. Una modificación unilateral de la normatividad jurídica y constitucional no produce, por sí sola, sus efectos; es imprescindible la sustitución o modificación de los hechos sociales y económicos que sustentan el poder público.

Hay transformación auténtica cuando constatamos un cambio de élites, de clases dirigentes, de grupos de presión, en resumen, alteración de los fundamentos socio-económicos del respectivo poder político.

tico. La calidad, extensión y resultados prácticos de las innovaciones institucionales, están en relación directa a las variaciones socio-económicas.

Es acertada la intención actual de dejar la "política formal" vieja política, para hablar y escribir con estilo nuevo, con el de "política sociológica" y el de una "política económica".

Los Estados Latinoamericanos tienen como base socioeconómica las llamadas "zonas sub-desarrolladas". Las expresiones propias de estos Estados tienen que ser enjuiciadas teniendo en cuenta circunstancias de índole socio-económica que apoyan y manejan poder político.

Siendo esto evidente tenemos la obligación de acoger una política y un derecho constitucional del desarrollo, pero una política y un derecho constitucional con un fondo socio-económico, es decir una sociología política y una política económica de y para la América Latina.

Intento presentar, brevemente, algunos rasgos del Estado Latinoamericano exponiendo las causas. He buscado los siguientes:

- I No es un Estado verdaderamente soberano.
- II No es un Estado con derroteros gubernativos estables y definidos.
- III No es un Estado Servidor, en el estricto sentido.
- IV Es un Estado con instituciones estáticas.

I

No es un Estado verdaderamente soberano

He propuesto en varias ocasiones, la eliminación de la palabra "soberanía" porque constituye una ficción o un anhelo difícil de obtener. Es una herencia histórica que se tomó de la antigua soberanía real, la recogió la democracia liberal en la noción de la soberanía popular y se la regaló a los pueblos latinoamericanos, quienes, por su situación socioeconómica defectuosa y desorganizada, no la comprendieron pero la recibieron con fervor y entusiasmo.

El concepto de soberanía popular, que conduce al gobierno de "todos para todos", es irrealizable por las actividades de los grupos de presión minoritarios que hallamos en la América Latina.

No es extraño el obrar de los grupos de presión en las sociedades modernas; por el contrario, abundan en la época a causa del fenómeno sociológico denominado "socialización" u "hombre colectividad". Ya el individuo no es visto en abstracto y en sectores ideales sino en concreto, en interacción y solidaridad. Aparecen las agrupaciones de todas las categorías, formas y fines, que "presionan" al gobierno y deciden actos naturalmente a su favor.

Regularmente los grupos de presión no detentan directamente el poder político pero determinan dicho poder político.

El subdesarrollo padece la desigualdad de los grupos de presión; unos, minoritarios pero organizados y poderosos económica y culturalmente. Los primeros están en capacidad de conseguir actos de gobierno, los segundos, son fácilmente engañados y sólo son atendidos en momentos difíciles y a título de transacción. Siempre los beneficios conquistados son teóricos.

En la América Latina dominan los grupos de presión minoritarios; ellos provocan disposiciones gubernativas, identifican sus particulares intereses con los colectivos y los mandatos estatales son calificados de "mandatos nacionales". Sin embargo, al penetrar en el estudio de los beneficios pregonados, de las figuras creadas y de los mecanismos ideados, encontramos que predomina lo aparente y especulativo.

Estos grupos de presión hacen suyas las principales partes de la cultura: economía, ciencias, educación, familia, ejército, iglesia, estamentos, etc, etc. La presión cultural no se efectúa de manera científica sino emotiva y logra la formación de "súbditos incondicionales".

Si los Estados Latinoamericanos son los medios de los grupos de presión minoritarios, aplicando las anteriores reglas de su comportamiento, llegamos a la conclusión de que "el gobierno de todos para todos", prueba la soberanía popular, se traduce dentro de ámbitos subdesarrollados en "gobiernos de minorías para minorías". La tan apreciada soberanía popular pasa a ser mera ilusión o un falso e ingenuo sentimiento de las mayorías.

Se dice, ya en otro sentido, que el Estado soberano en el panorama internacional es independiente e igual ante los demás Estados; la independencia y la igualdad, en lo internacional, equivale a la autonomía y a la dominación del poder del Estado en lo interno.

Esta segunda modalidad de la soberanía, la soberanía del Estado, ha tenido la misma suerte que la soberanía popular: pertenece a la doctrina, tiene defensores, pero no vigencia positiva.

Los bloques regionales, o más amplio, hemisféricos y el imperialismo que imponen las potencias de dichos bloques, anulan la igualdad y la independencia estatales.

Los grandes acontecimientos mundiales, especialmente las dos últimas guerras, configuraron la agrupación de los Estados; adquirieron distintos nombres, aquí adoptamos el de bloques regionales o las expresiones, democracias occidentales y democracias socialistas.

Estos modelos no obedecieron a un sincero deseo de colaboración y de ayuda en los estados líderes sino a criterio de conveniencia y de expansión política y económica que no se disimularon desde que fueron sistematizados y se polarizaron; además, generan delicada tensión cuando se radicalizan los controles y equilibrios recíprocos.

Así, cada potencia, mantiene, impulsa y quiere aumentar "su bloque"; se adjudica la facultad de trazar rumbos, de exigir obediencia, de ahogar y someter cualquier brote de rebeldía. Las intervenciones, las sanciones y advertencias son algunas de las medidas utilizadas.

Las asistencias económicas se han convertido en oculto pretexto para sacar provecho, y los mercados internacionales en oportunidades para colocar pautas inauditas a los estados menores.

Los Estados Latinoamericanos son miembros de las democracias occidentales, concretamente, del bloque regional americano. Estados Unidos, fija la línea de conducta y acude, franca o sospechosamente, a las técnicas citadas que son tanto más eficaces cuanto más débiles son los estados.

Este caso es el de los Estados Latinoamericanos. La independencia en la política internacional es reemplazada por la dependencia económica total, y la igualdad no es más que un estímulo fantástico en las mesas de conferencia: no hay igualdad internacional exacta dentro de desigualdades económicas indiscutibles. La igualdad no existe por el hecho de consagrarla: es necesario un mínimo de condiciones materiales, distintas a la dependencia y al sometimiento, para su disfrute pleno.

Hemos llegado a la tesis central: los Estados Latinoamericanos no son soberanos. El poder interno está influenciado por los grupos de presión minoritarios y vigilado desde el exterior por los Estados Unidos. Los derechos internacionales, para estos estados, no dejan de ser potestades escritas pero no derechos de que gozan porque los hechos internacionales los lesionan y desvían.

II

No es un Estado con derroteros gubernativos estables y definidos

El Estado conlleva el gobierno o uso del poder político. Hoy, gobierno no sólo significa mandar u ordenar, también dirigir, realizar y emprender; por esto se agrega que el estado es el elemento cultural más importante porque afecta a los demás y de esta acción puede surgir progreso o atraso, coordinación o desunión, dinámica o estática, etc. etc.

Cada gobierno tiene como punto de partida una sociedad determinada y como objetivo primordial la perfección o con formación de una sociedad mejor. El estado es parte de la cultura pero tiene por objeto a la cultura.

Nos explicamos la estimación sin par que por la política tuvieron los griegos; su estado fue "unidad cultural" y por eso su puesto elevado con relación a sus vidas fue justificado e indiscutible.

El Estado, pues, debe tener la más ambiciosa, valiosa y audaz empresa de realizaciones, unos programas concretos y un camino cierto de ejecuciones. En resumen: una meta, un propósito y un método.

Los Estados Latinoamericanos carecen de proyectos; hay mucho por hacer con el poder político pero no se sabe qué hacer; los gobiernos latinoamericanos ignoran gobernar.

A veces, irrumpen unas iniciativas, una política que le imprime a algunos estados un sello característico, un rumbo definido. Pero es algo transitorio, mérito de un presidente casi antiguo jefe o caudillo político que superó problemas y resolvió gobernar. Al final del período, muere la obra de gobierno o queda inconclusa, se descontinúa o desacredita; vendrá otro modo de gobierno o volverá la parálisis. Fue un gobierno circunstancial, con frecuencia tan fecundo, que a pesar de todo, abre un paréntesis en la historia de estos pueblos.

El escrutinio de las posibles causas de la inexistencia de una claridad gubernativa me indica:

1º) La inestabilidad política y

2º) La falta de partidos políticos modernos y vigorosos.

La inestabilidad política. No estaban lejanos los días de la separación de España cuando los pueblos latinoamericanos iniciaron una era de caos político; las luchas internas conmovieron a las jóvenes repúblicas. Durante el siglo pasado y primeras décadas del corriente, los pueblos latinoamericanos protagonizaron un proceso cíclico

institucional: lapsos de democracia formal, tiempos de despotismo, años de dictadura militar, regímenes sui-generis. A esta era se le conoce como "la inestabilidad política".

Sería absurdo sostener que fue un ensayo institucional de recompensas, fue de desastres porque agravó y aumentó los no pocos problemas que, acumulados, esperaban soluciones. Fue un proceso de conflicto con visos de personalismo y de rencor. Así, sucesivamente, los vencedores de ayer son hoy desterrados y quizá retornarán pronto a nuevas faenas.

La inestabilidad política supone el desconocimiento de la tarea de anterior gobierno y su difamación.

Esta inestabilidad política es provocada por dos cuestiones propias de Latinoamérica: el caudillismo y el militarismo, ambos formados por el medio social en que trabajan y por las hazañas de la guerra de independencia.

El caudillismo nace de las sociedades indigentes y en días de penas o desolación, como promesa de salvación y de reivindicación. Ante acontecimientos de trascendencia, la emotividad sube sin límites y prepara la labor del caudillo; él encarna una misión, alega sus títulos, se compromete con sus conciudadanos, pide fe y sacrificios. Gana simpatía de grupos y partidos para acometer la restauración.

Además la guerra de independencia, la dispersión ideológica de los partidos políticos y la ausencia de frenos culturales a la emotividad, fomentaron en América Latina el auge de los caudillos. Cada uno trae sus episodios de guerra, sus servicios a una causa o se muestra como símbolo de unas aspiraciones abstractas que las gentes no las entienden pero que despiertan su adhesión sentimental.

Las pugnas de los caudillos originan luchas inconscientes por el poder acudiendo a cualquier medio.

También los pasajes de la guerra emancipadora tentaron a los militares a participar en los asuntos del gobierno; los primeros caudillos fueron militares. Esto se prolongó, no como caudillaje militar propiamente dicho, sino como predominio de los militares o de la fuerza pública en la conducción del estado.

Esta intromisión militar es mayor y agresiva cuando los gobiernos no poseen otro respaldo o tratan de corregir viejas y tradicionales costumbres políticas, económicas o sociales. La fuerza pública latinoamericana, en estos momentos, ha sido vocera de las fuerzas reaccionarias sociales, económicas y políticas. Los golpes de estado, tan regulares en los países latinoamericanos, han defendido los antiguos vicios o han impedido adelantos para núcleos populares.

La inestabilidad política latinoamericana es múltiple cuando la fuerza pública, al vaivén de los grandes intereses, toma el gobierno a través de los golpes de estado.

La falta de partidos políticos modernos y vigorosos. Tienen gran alcance las funciones de los partidos políticos en la marcha del estado y de la sociedad. Son agrupaciones con una ideología política, social y económica que pretenden el ejercicio del poder político para aplicarla. Un partido político en el gobierno puede transformar una sociedad si sus técnicas son idóneas y su doctrina es reflejo de extensa plataforma socio-económica. Lo acertado es el gobierno de partido o de partidos para la nación y no el gobierno de hombres de un partido.

Abundan en Latinoamérica los llamados partidos políticos tradicionales. El partido tradicional es la agrupación que surge por un hecho histórico de carácter político o socio-económico o alrededor de un caudillo; cancelado el hecho histórico y muerto el caudillo, esas agrupaciones se prolongan en el tiempo.

Por esto es difícil de precisar la época de formación de los partidos tradicionales; no tienen patrimonio ideológico concreto y, en cambio, se apropian unos principios metafísicos tomados ordinariamente de la democracia liberal. La ubicación de sus miembros es esencialmente emotiva según la atracción personal del líder, de la simpatía que despierta un postulado o el recuerdo de un pasado etc. etc. No hay compromisos con ideas sino con una tradición.

El obrar político de los miembros de un partido tradicional es, igualmente, emotivo, inconsciente, que se lanza ciegamente hacia "guerras civiles" en las jornadas por el poder.

Son, pues, partidos sin doctrinas ni técnicas políticas y, por consiguiente, incompetentes para tomar con responsabilidad la dirección del estado. En el gobierno, la única preocupación es la burocracia y la persecución del competidor.

Los Estados Latinoamericanos están privados de auxiliares necesarios, como son los partidos políticos, para que rijan unas pautas gubernativas delimitadas.

III

No es un Estado Servidor, en el estricto sentido de la palabra.

La terminología constitucional nos ofrece varias expresiones como las de "Estado Servidor", "Estado para el Progreso", "Estado

Planificador", entre otras, para señalar los cometidos del estado: el bienestar común o servicio colectivo.

El Estado, es entidad humana con fines humanos. Los gobiernos no son hoy los enemigos del hombre, de ningún individuo, sino sus amigos y mejores servidores. En el estado y no en otra parte tienen que encontrar el máximo de seguridad integral todos los individuos. El estado es instrumento de bienestar y progreso humanos.

La política contemporánea desea la universalidad en ese bienestar humano; nadie está excluido del beneficio que brinda el estado; toda persona es destinataria de los fines del estado dentro de la convivencia y vida de relación; por esto agregamos que son beneficios y progresos colectivos.

Los Estados Latinoamericanos no son servidores. Es irrefutable que quienes sienten el estado son pocos; la mayoría es impasible ante el estado y éste indiferente ante las mayorías. Las estadísticas nos alarman cuando invocan a la "población marginal", es decir, aquellos vastos sectores de población, pasivos y pacientes, ignorantes del estado, de sus deberes cívicos y, a su vez, no imaginados siquiera por el estado.

Hay población marginal en la política, en la economía, en la sociedad, en cada aspecto del complejo devenir social.

Cito las siguientes causas:

1ª) El estado está supeditado a las voluntades de grupos de presión reducidos. En oposición, las mayorías, por las consideraciones anotadas, están al margen y no mueven a su favor los actos del gobierno.

2ª) Falta de solidaridad social y de clase. La solidaridad social y la conciencia de clase todavía son rudimentarias en las comunidades latinoamericanas. Afloran los antagonismos, el rompimiento de hostilidades en el seno de los agregados, las posiciones individualistas y lo frágil de la cohesión. Hay fuga y desconcentración de fuerzas sociales, choques de intereses iguales o, sencillamente, "falta de un propósito nacional" que reúna y encauce esfuerzos, inculque un sentimiento de pertenencia y un conocimiento de clase.

América Latina es un continente convulsivo pero en laberinto. El estado no puede servir ni existe una acción conjunta que exija servicio al estado. Al estado se le tiene como "botín burocrático", como "bien adquirido".

3ª) Las funciones estatales se establecen y cumplen sin una orientación científica.

Las clasificaciones de las ciencias han sido adicionadas con la ciencia de gobierno. La política contemporánea es altamente científica, deja los conceptos apriori o dogmáticos para exponer reglas orgánicas y planteamientos experimentados. Los arcaicos textos y estatutos políticos han cedido al paso de mecanismos y procedimientos científicos.

El estado moderno se organiza y funciona técnicamente. Gobernar bien es ejercer científicamente el poder político.

Las estructuras caducas de los Estados Latinoamericanos, ineptas para satisfacer las demandas actuales y sus cimientos socio-económicos visiblemente defectuosos, detienen el más leve intento de proceder a la configuración de una administración aceptable, requisito indispensable para que el estado preste sus servicios.

IV

Es un Estado con Instituciones Estáticas.

No obstante la inestabilidad política y las diariamente llamadas "revoluciones", observamos en la América Latina instituciones políticas, sociales y económicas estáticas que conservan las líneas de los moldes ya superados. Son culturas conservatizadas. En efecto:

Los aportes de la democracia liberal siguen intactos, con el estilo, pretensiones y funcionamiento originales. El culto formal a la ley, por ejemplo, no ha perdido la intensidad que le dieron los clásicos, no se le interpreta teleológicamente ni importa su información social y económica. De esta manera, la ley es obstáculo a la efectividad del derecho y escape a su obligatoriedad.

El respeto teórico a la ley, rechazando el examen de su contenido socio-económico y de su filosofía, lleva a la crisis y al desconocimiento de la normatividad jurídica. Oculto en esta actitud está el pensamiento democrático radical que vé en la ley la "voluntad general", sabia e inefable.

Los parlamentos se resisten a rectificar sus esquemas primitivos, inadecuados para una legislación técnica, reclamada en nuestros días. Son antifuncionales pero merecen aún el antiguo puesto sobresaliente, casi excluyente, que le otorgó la teoría democrática como continuación de la entidad "pueblo".

Funciones esenciales del estado moderno, todas técnicas y que deben pertenecer a otros órganos, están adjudicadas al parlamento; a la inversa, las funciones fiscalizadoras que pueden y deben ser cum-

plidas satisfactoriamente por el congreso, no están suficientemente reglamentadas, degenerando en debates y discusiones inútiles.

Los derechos individuales son acreedores a los calificativos concedidos por la escuela liberal; persevera la acepción negativa, "romántica" de los derechos. Más que a la concreción, el latinoamericano es amante de los reconocimientos universales y lo convencen las declaraciones idealistas.

Los órganos jurisdiccionales son inservibles, formalistas y complicados en extremo, sujetos a procedimientos aberrantes. A los jueces y tribunales de justicia latinoamericanos, no se les permite fallar bien. Nada vale la sabiduría de una ley en manos de jueces atados a impedimentos superficiales.

En idéntico grado de caducidad está la infraestructura socio-económica. El inconformismo agrario, por ejemplo, sólo hace unos seis años entró a los terrenos gubernativos induciendo a algunos estadistas reformas agrarias, demasiado modestas para una anomalía acrecentada por los siglos y de repercusiones incalculables.

La mayoría de las constituciones latinoamericanas incorporan la noción de "propiedad función social" o "propiedad con función social". Los datos reales oponen situaciones extremas: altos índices de latifundismo y minifundismo. Es uno de tantos contrastes del Estado Latinoamericano.

El investigador social descubre al instante en las sociedades latinoamericanas un género de feudalismo social; "élites" privilegiadas, con poderes económicos o sociales decisivos y transmisibles a sus descendientes, por un lado, y "masas" desposeídas, soportando una triste suerte, por el otro. En escasos países el abismo es menos profundo porque lo ocupan contingentes sociales medios.

No hay una lucha de clases consciente o inteligente porque falta la conciencia de clase. Si cabe el vocablo, es una pugna "instintiva" y, desde luego, incoherente y sin rutas prefijadas. Cada uno se defiende, quiere persistir y ascender en perjuicio de unos o de todos. En América Latina se desconocen las jornadas colectivas.

Vemos, pues, desigualdades sociales y económicas mientras el principio de igualdad social y económica descansa sin restricciones en las instituciones políticas y jurídicas.

La caducidad institucional obedece a dos ocurrencias:

1ª) No ha triunfado en la América Latina ninguna revolución social y económica. La conocida como la "revolución de la independencia" no tuvo una visión socio-económica; fue sustitución de los gobernantes representantes de la Corona Española, por gobernantes

criollos, descendientes de familias nobles españolas y que se consideraron "representantes del pueblo". Así, la nueva organización política, la democracia, invadió a la América Latina sin destruir las pre-existentes estructuras socio-económicas.

Bajo estas condiciones, el ideal democrático tenía que quedar escrito, porque el poder económico y social lo institucionalizó, requirió consolidarse borrando cualquier contingencia en su contra.

2º) La evolución institucional no ha obrado en muchos aspectos. Donde la evolución logró romper diques tradicionales, no asumió efectividad, quedó encerrada en los marcos institucionales.

La evolución latinoamericana, así entendida, lleva el nombre de personas. El de algún presidente que se enfrenta valerosamente al pasado y renueva las instituciones. Pero más tarde, esos esfuerzos son devorados por su cultura, desprovista de dinámica para proseguir su curso. Es una evolución del momento, sin energía propia, que no traspasa los linderos institucionales.