

EL ESTADO EN LATINOAMERICA: DIFICULTADES PARA LA INTEGRACION

Ana Marleny Bustamante de P.*

R E S U M E N

Este artículo discute que la característica principal del Estado en Latinoamérica es su debilidad. Esta realidad afecta las políticas de integración a nivel subregional y regional. En primer lugar, presenta las aproximaciones teóricas para explicar tal debilidad y argumenta que ninguna brinda una explicación acabada pues son más complementarias que excluyentes.

En segundo lugar, toma los elementos básicos del Estado y continúa detallando cómo los gobiernos en Latinoamérica son incapaces de controlar población y territorio. Parte de la explicación se encuentra en la falta de infraestructura para las comunicaciones, bajas densidades poblacionales en amplias zonas y dificultades económicas y sociales; pero más importante aún es la inhabilidad o incapacidad de la mayoría de los políticos para regular los antagonismos de la sociedad al mismo tiempo que mantiene a todos los sectores más o menos satisfechos. Concluye haciendo énfasis en la falta de madurez de la maquinaria gubernamental.

Palabras claves: Estado, Integración, Gobierno, población, territorio, políticas, políticos.

The State in Latin America. Limitations to Integrate

ABSTRACT: This article discusses that the main feature of the State in latin America is its weakness. This fact affects the integration policies at subregional and regional level. First, it presents the theoretical approaches to explain such weakness and argues that neither approach provides a full explanation as they appear more complementary than exclusive.

Secondly, it takes the basic elements of the state and goes on to detail how the governments in Latin America are incapable of controlling population and territory. Part of the explanation, comes from the lack of infrastructure for communications, low population density in vast areas, economic and social limitations but most importantly from the inability of most politicians to regulate the antagonisms of the society while keeping every one more or less satisfied. It concludes emphasizing the lack of maturity of the governmental machinery.

Key Words: State, Integration, government, population, territory, policies, politicians

La principal característica del Estado latinoamericano es su debilidad para adelantar políticas de integración regional y subregional. Explicaciones sobre esta debilidad hacen énfasis en la historia, cultura y dependencia. El enfoque histórico-cultural resalta la actitud española durante la conquista y colonización, la cual se convirtió en herencia al momento de iniciar la construcción del Estado en el nuevo mundo. La autoridad real actuaba como protector y árbitro entre los nativos explotados y el europeo explotador. Sin embargo, en la América española ese poder tenía que adaptarse para en principio satisfacer al conquistador y más tarde a la élite colonial, la cual contaba con el poder absoluto como una forma de protección para dominar y construir nuevas sociedades. Pero pronto se desarrolló la tendencia de aceptar formalmente la ley y la autoridad para al mismo tiempo igno-

rarla cada vez que era conveniente o necesario en los asuntos locales. Como resultado se tenía un nivel formal e ideal a través del cual la autoridad era superior y exclusiva del Estado y un nivel informal donde el "disimulo" (Halperin, 1992, 223) era el arte dominante de la política. Es decir, la élite colonial aprendió a utilizar al Estado y su poder para obtener y desarrollar su posición dominante pero no intentó conquistarlo. Es obvio que el 'establishment' -incluyendo los grupos respaldados por el Estado- todavía prefieren beneficiarse del Estado sin asumir la responsabilidad de su construcción. Esta tarea se ha dejado a políticos quienes, a pesar de ser muy hábiles en el arte de la política, carecen tanto de instrumentos como de la capacidad para controlar el 'establishment' o construir el Estado porque en realidad no detentan el poder para ejercer su autoridad.

El enfoque de la teoría de la dependencia centra el análisis de la debilidad del Estado latinoamericano en

variables exógenas, especialmente en la relación con los países desarrollados. Esta relación es la causa principal del subdesarrollo. La teoría de la dependencia elaboró la noción centro-periferia para mostrar que mientras las naciones desarrolladas se expanden, las subdesarrolladas se deterioran porque las economías periféricas están condicionadas por el desarrollo y expansión de las economías del centro. Así, economías nacionales y sociedades completas están condicionadas por eventos externos o más bien por la internacionalización de la economía (Love, 1990, 143; Gunder, 1969, 221; Cardoso, 1966, 147).

De estos enfoques sobre el Estado y la realidad latinoamericana, no podría señalarse que ellos, considerados independientemente, son excluyentes. De hecho, son complementarios en vista de que hay factores históricos y externos que limitan en un amplio grado las posibilidades de desarrollo y del Estado para

actuar independientemente en el escenario internacional. De esta forma, el Estado latinoamericano se coloca en una situación de debilidad relativa frente a los otros estados que participan y/o interactúan en los términos de igualdad jurídica consagrados por el derecho internacional. Los factores internos tales como la falta de cohesión nacional y la incapacidad de los gobiernos para obtener un verdadero control del territorio y población también están en parte asociados con la debilidad producto de la reciente formación del Estado en América Latina y han sido menos considerados.

La integración entre países que tienen limitaciones en su soberanía ilustra que aunque ellos tienen iguales derechos como estados soberanos, sus derechos y capacidad están limitados. El Estado tiene limitaciones de poder para controlar su población con un sistema efectivo de seguridad o un sistema económico y social gobernado por una autoridad central. Los países latinoamericanos han intentado adelantar experiencias de integración para responder a las necesidades económicas y políticas de los estados, pero principalmente han intentado asimilar ejemplos de otras latitudes sin determinar su real necesidad o aplicabilidad a su realidad.

Un examen de los elementos básicos del Estado (territorio, población y gobierno) y su grado de control de la población podría brindar razones para explicar las diferencias entre Estados y su debilidad para adelantar con éxito experiencias de integración. Para empezar con el territorio, la función más obvia del Estado es la organización del espacio de tal forma que ni poderes extranjeros o unidades políticas internas reten la supremacía de su autoridad o traten de usurparla. para asegurarse que dicha autoridad se mantenga en su posición de privilegio, los gobiernos utilizan medios administrativos y de seguridad (ejercicio, policía, servicio secreto entre otros) para proteger la legitimidad del poder central del Estado. En América latina algunos estados aún no saben



Los países latinoamericanos han intentado adelantar experiencias de integración para responder a las necesidades económicas y políticas de los estados, pero principalmente han intentado asimilar ejemplos de otras latitudes sin determinar su real necesidad o aplicabilidad a su realidad.

donde comienza o termina su propio territorio debido a que persisten problemas de límites. La densidad de la población es generalmente baja pero al mismo tiempo la población tiende a concentrarse en pocas ciudades grandes, dejando amplias áreas despobladas e inaccesibles, especialmen-

te en las áreas de fronteras donde el control del Estado es inadecuado. La falta de comunicación al interior del país y entre países dificulta y disminuye las posibilidades de fortalecer las relaciones y de mejorar los niveles de intercambio. Además, existen áreas pobladas que no son controladas por la estructura del Estado (policía, ejército o empleados del Estado) bien sea porque no se han dotado de infraestructura como por ejemplo, electricidad, agua, cañerías, e inclusive caminos o calles o porque la inseguridad y la violencia ha aumentado a punto de ser declaradas 'zona roja' dada la imposibilidad de circular libremente por ellas. También existen áreas que han sido tomadas por los insurgentes y donde se impide el movimiento de las fuerzas de seguridad del Estado.

Aún más, la capacidad para controlar las tendencias migratorias es bastante limitada. Los países son heterogéneos y las diferencias en las políticas regionales, sociales de seguridad, salud y educación son lo suficientemente amplias para que se produzcan movimientos migratorios desde los peor a los mejor dotados. En lo relativo a la formación del sentimiento nacionalista como una forma de obtener cohesión y reforzar el poder y autoridad, en América latina los estados empezaron a formar la idea de nación a partir de un proyecto, pensando en una unidad por construir a partir de la lucha por la independencia y la ideología de una sociedad mixta, que significaba la construcción de una nación de la mezcla de razas y naciones que vivían y compartían el territorio. Sin embargo, el Estado ha logrado una amplia identificación de la población con los valores y forma de vida promovida por el Estado. Aunque es difícil pensar en casos, a nivel mundial, en que los estados hayan logrado tal identificación, lo que sí es cierto es que en otras regiones el Estado ha tenido que enfrentar con éxito verdaderos retos a su autoridad provenientes de tendencias subnacionalistas como por ejemplo los casos de Bélgica y España por sólo mencionar dos; mientras que en América

Latina la mayoría de los grupos no identificados o asimilados a los valores del Estado o incorporados efectivamente al Estado ofrecen resistencia pacífica; que si bien por una parte facilitan la acción del gobierno en algunas áreas, por otra obstaculizan la creación de consenso en la sociedad.

La dotación de beneficios a la población en asuntos económicos, seguridad contra la amenaza externa, ley y orden, seguridad social, entre otros son también obligaciones del Estado. Al examinar los asuntos económicos se percibe que el Estado latinoamericano tiene menos habilidad para controlar la economía, la industria y la tecnología. Sus economías son muy dependientes de los cambios en los mercados internacionales, de los cuales ellos son seguidores, no los promotores. Además, compañías transnacionales y el capital juegan un papel muy importante en la dinámica interna de su economía. Los gobiernos como actores económicos dependen de los sectores importador y exportador. En consecuencia, su grado de maniobra es muy limitada para adelantar programas de desarrollo interno. Hay grandes inconvenientes para reducir las desigualdades regionales. Esto se debe en parte a la falta de recursos ya que en su mayoría son economías con ingreso "medio bajo" y en parte porque no hay presión política y social desde las áreas menos favorecidas.

Se acepta generalmente que los gobiernos ejercen la autoridad del Estado y se asume que deben cumplir con el propósito para el cual el Estado se fundó. La soberanía del Estado depende de una variedad de factores, que incluyen la capacidad del gobierno para decidir qué es posible, realista, racional, ventajoso y deseable realizar, dentro de la ortodoxia dominante y con los recursos disponibles. Entonces, los gobiernos tienen que actuar como reguladores de antagonismos sociales usando instrumentos económicos, sociales, religiosos, culturales, políticos y de seguridad entre otros. La habilidad para balancearlos mientras que man-

tiene a todos más o menos satisfechos es un signo de madurez de la maquinaria de gobierno. En este sentido, los países latinoamericanos no parecen hacerlo muy bien.

En suma, es evidente que el territorio y la población no son controladas efectivamente por el gobierno. Predomina la fragmentación y la debilidad estatal. Por ello su capacidad para asumir experiencias de integración que incluyan concesiones aunque limitadas de soberanía tienen pocas oportunidades de éxito. Esto se explica en parte en la debilidad del Estado como ya se ha discutido arriba, pero también y en consecuencia, en el temor de los gobiernos de comprometerse a una experiencia que pueda debilitar aún más su ya limitado poder. Se asume entonces que el Estado es un factor importante y decisivo en el avance de los procesos de integración pero también es cierto que se requieren estados fuertes para avanzar en la integración, tal como la Unión Europea lo ha mostrado.

BIBLIOGRAFÍA

Revista especializada

CARDOSO, FERNANDO H., "The Entrepreneurial Elites of Latin America", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 2, 1966.

HALPERIN D., TULLO "Backward looks and forward glimpses from a Quincentennial vantage point", *Journal of Latin American Studies*, Quincentenary Supplement, Vol. 24, 1992.

LOVE, JOSEPH L., "The Origins of dependency Analysis", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 22, Part 1, February 1990.

Libros

GUNDER FRANK, ANDRÉ, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, New York, 1969.

* Ph. D. de la Universidad de Liverpool, M. Sc. en Geopolítica y Fronteras en la ULA. Profesor Agregado del Centro de Estudios de Fronteras e Integración del Núcleo de la ULA en el Táchira. Actualmente, es investigador en el proyecto: "El Estado en los procesos de Integración: el caso de Venezuela en el Grupo Andino."