

EL MODELO IBEROAMERICANO: UNA PARADOJA AGRIDULCE

THE IBEROAMERICAN MODEL: A BITTERSWEET PARADOX

Carlos Escudé

Centro de Estudios de Religión, Estado y Sociedad



Carlos Escudé es un intelectual argentino formado en la Universidad Yale, Universidad de Oxford y la Universidad Católica Argentina. Es politólogo y especialista en relaciones internacionales, campo al que nutrido con sus aportes sobre el realismo periférico. Actualmente, Director del programa de investigación Realismo Periférico radicado en el Centro de Estudios Avanzados (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba) y dicta el seminario “Política Exterior Argentina” en la Maestría de Relaciones Internacionales, en la misma institución. Es, también, director del Centro de Estudios de Religión, Estado y Sociedad, del Seminario Rabínico Latinoamericano “Marshall T. Meyer”.

Resumen || El presente trabajo procura dilucidar aquellas causas que explican el peculiar lugar que ocupa Latinoamérica en las relaciones internacionales del mundo contemporáneo. Parte del supuesto que, frente al panorama internacional, los países latinoamericanos deben comprenderse a la luz de algunas peculiaridades que provienen de su mismo nacimiento y origen. Se propone, entonces, interrogar dos epifenómenos que caracterizan a la región, ofreciendo una crítica acerca de la relativa ausencia de guerra internacional y genocidio masiva a lo largo de la historia de Latinoamérica, y de la concentración de ingresos y los altos porcentajes de pobreza, en tanto aspectos que señalan una debilidad del Estado en la región.

Palabras clave || modelo iberoamericano – relaciones internacionales – Latinoamérica – gobernabilidad – Estado

Abstract || The present work tries to elucidate those causes that explain the peculiar place that Latin America occupies in the international relations of the contemporary world. It parts of the assumption that, in the face of the international panorama, Latin American countries must understand themselves in the light of certain peculiarities that come from its very birth and origin. The work proposed, then, to question two epiphenomena that characterize the region, offering a critique of the relative absence of international war and mass genocide throughout Latin American history, and of the concentration of income and high percentages of poverty, in as much as aspects that indicate a weakness of the State in the region.

Keywords || Latin American model – international relations – Latin America – governability – State



1. Las variables dependientes

Dos epifenómenos especialmente relevantes caracterizan a la región latinoamericana. No sólo distinguen a estos países de manera singularísima, sino que parecen vinculados entre sí por una relación causal, indirecta y paradójica:

1. La relativa ausencia de guerra internacional y genocidio masivo durante toda su historia, aunque más significativamente en el siglo XX, y
2. La concentración del ingreso, que es la más alta entre todas las regiones del mundo.

Si agregamos un elemento valorativo, el primer fenómeno resulta “benigno” y el segundo, “perverso”. Cómo arguyo en otra parte (Escudé, 2019), el vínculo causal indirecto entre ambos proviene, conjeturalmente, de las particularidades de la formación del Estado en las antiguas provincias americanas de los imperios ibéricos.

El primero de los rasgos anotados remite a la hipótesis formulada por Miguel Ángel Centeno, acerca de la excepción representada por América latina frente al “modelo belicista” de formación del Estado, de amplia difusión en la sociología política. Éste fue formulado, entre otros, por Charles Tilly y Samuel E. Finer, sobre la base de aportes precursores de Max Weber y Otto Hintze. En verdad, el aforismo de Tilly, “la guerra hizo al Estado y el Estado hizo la guerra”, convertido en cliché, es uno de los de mayor circulación de todos los tiempos en las ciencias sociales.

Esta dialéctica funcionó de manera imperfecta en América latina, porque allí casi no hubo guerras totales que obligaran a movilizar las sociedades de una manera absoluta, so pena de sufrir la extinción del propio Estado. Las guerras totales exigen la extracción de ingentes recursos humanos y materiales, y sólo pueden ser libradas por Estados institucionalmente capaces de imponer tales exacciones. La guerra consolida esa capacidad, y superado el conflicto, deja una herencia institucional positiva y duradera:

The building of a successful military machine imposed a heavy burden on the population involved: taxes, conscription, requisition, and more. The very act of

building it—when it worked—produced arrangements which could deliver resources to the government for other purposes. (Thus almost all the major European taxes began as ‘extraordinary levies’ earmarked for particular wars, and became routine sources of governmental revenue). It produced the means of enforcing the government’s will over stiff resistance: the army. It tended, indeed, to promote territorial consolidation, centralization, differentiation of the instruments of government and monopolization of the means of coercion, all the fundamental state-making processes. War made the state, and the state made war (Tilly 1975:42).

Este mecanismo estuvo en gran medida ausente en América latina y este señalamiento es la principal contribución de Centeno en el estudio de esta cuestión. Antes había sido escuetamente anunciado por el mismo Tilly, en palabras que a su vez remiten al concepto de “tiempo mundial” difundido por Immanuel Wallerstein: “*The European state-building experiences will not repeat themselves in new states. The connections of the new states to the rest of the world have changed too much*” (Tilly 1975:81).

Ciertamente, la experiencia latinoamericana no fue ni podía ser similar a la de Estados del “viejo mundo”. Por el contrario, a diferencia de los europeos, la mayoría de los Estados de América latina nacieron súbitamente, como consecuencia de la crisis generada en la Península Ibérica por las guerras napoleónicas. Los procesos que culminaron con su fundación no se originaron en su interior (como ocurrió con las trece colonias angloamericanas), sino en acontecimientos de ultramar. Su verdadero libertador fue Bonaparte (Cisneros y Escudé, 1998). Muy lejos estaban las ciudades-estado hispanoamericanas, que adquirieron autonomía gracias a la invasión napoleónica de España, de poder imponer a sus poblaciones la movilización masiva requerida para la guerra total. A partir de entonces, las guerras latinoamericanas fueron casi siempre limitadas. Y paradójicamente, este carácter limitado de la guerra resultó disfuncional para la formación de instituciones estatales verdaderamente fuertes (Centeno, 2002:21-24).

Este razonamiento nos plantea ante una bella paradoja. Por una parte, es verdad que no hay mayor bendición que la de no padecer guerras totales. Pero por la otra, hay pocas maldiciones peores que la de ser súbdito de un Estado incapaz de hacerse obedecer. Tal Estado es fácilmente capturado por elites depredadoras (Escudé, 2006: 125-147).



Carece de la autonomía necesaria para oficiarse de mediador en las disputas de la sociedad civil. Al convertirse en el instrumento de una élite, puede llegar a ser despótico, pero sigue siendo institucionalmente débil: no es autónomo. Jamás se convirtió en un movilizador totalitario de recursos, como lo fueron tanto Estados Unidos y Gran Bretaña como Alemania y Rusia en tiempos de guerra total. Y precisamente porque no atravesó esos episodios de totalitarismo (a veces) pasajero, no desarrolló las instituciones necesarias para superar un autoritarismo (frecuentemente) crónico.

2. La guerra y la paz

No obstante, la afirmación de que la región latinoamericana se caracteriza por la relativa ausencia de guerra internacional no está libre de controversias en la bibliografía académica. En su *Violent Peace*, por ejemplo, David Mares aplica una metodología cuantitativa para sostener que:

In terms of international wars since 1816 (the start date for quantitative studies of war) Latin America is not exceptionally peaceful. Europe (30) is by far the most warlike, followed by Asia (22) and Latin America (20) (...). Latin America's ranking is not entirely different when we just examine the twentieth century. (...) The frequency of Latin American wars (6) in that century keeps the region in the middle of the group (Mares, 2001:27).

En contraste, otros especialistas como A. Kacowicz (1998) y M. Desch (1998:245-265) consideran que, en términos comparativos, América latina ha disfrutado de una "larga paz". Y en *Blood and Debt*, Centeno afirma:

There have been very few international wars involving (Latin American states) in almost two centuries of independence. (...) Even if we include civil wars, Latin America has enjoyed relative peace. (...) Worldwide, Latin America stands out for the general absence of organized slaughter. (...) Nowhere is the general peace of the continent more clearly seen than on a map. Examine a map of Latin America in 1840 and the general borders (...) look surprisingly like today's. While early units such as Gran Colombia have vanished (...), no politically recognized state has disappeared through conquest. In almost two hundred years of independent history Latin

America has yet to lose a Poland, a Burgundy, a Saxony, or a Kingdom of the Two Sicilies (Centeno 2002:9).

Quizás esta diferencia de percepciones académicas esté condicionada por las divergentes deformaciones profesionales de sociólogos y politólogos. Por lo menos parte del desacuerdo proviene de la metodología cuantitativa de Mares, que equipara las guerras mundiales con la de Malvinas, un episodio que, con menos de mil muertos, ni siquiera alcanza el requisito convencional de la ciencia política para ser considerada "guerra".

En cualquier caso, las cifras y tablas sobre muertos en batalla presentadas en *Resort to Arms: International and Civil Wars, 1816-1980*, el estudio ya clásico de Small y Singer (1982), le dan ampliamente la razón a Centeno. Y no es menor el dato que éste apunta arriba: nunca ha desaparecido un país iberoamericano debido a su conquista por un vecino. En el concierto europeo, en cambio, ha ocurrido en múltiples ocasiones. Polonia, por ejemplo, fue repartida entre sus vecinos más poderosos en 1772, 1793 y 1795, y no volvió a ser independiente hasta 1918. El Reino de las Dos Sicilias fue anexado a Italia por conquista en 1861, para nunca más volver. Hay cientos de casos similares, perdidos en la amnesia colectiva, cuyo nombre no sería reconocido por el lector medio excepto como provincia del país que lo conquistó. En el concierto latinoamericano, tales desenlaces serían culturalmente inaceptables para pueblos y gobiernos.

En verdad, por más que el escudo de Chile incluya un lema belicoso, "Por la razón o la fuerza", en sus dos siglos de independencia jamás libró una guerra contra Argentina. En contraste, en ese período Francia y Alemania libraron tres guerras, en 1870, 1914-18 y 1939-45. Las últimas dos fueron las mayores catástrofes bélicas de toda la historia humana registrada.

Algo similar se registra en la historia de las relaciones entre Argentina y Brasil. En toda su vida independiente libraron una sola guerra, muy limitada, por cierto, que pueda definirse como auténticamente interestatal: la de 1825-28. Es la única registrada como tal por la historiografía argentina. La versión brasileña agrega una segunda instancia, la del derrocamiento del dictador Juan Manuel de Rosas en 1852, cuando los mini-estados argentinos de Entre Ríos y Corrientes, en alianza con Brasil, derrotaron al mini-estado argentino de Buenos Aires. En cualquier caso, la situación es bien distinta a la de los grandes Estados contiguos de Europa: desde bastante antes de la unificación italiana



(1870) y alemana (1871), no ha habido conflictos bélicos entre Argentina y Brasil.

También es significativo que, aunque tanto Brasil como Argentina poseen más tecnología nuclear que cualquier país del Medio Oriente excepto Israel, estos vecinos sudamericanos están en las antípodas de la India y Pakistán, en términos de su amistad y cooperación nuclear. Brasil desarrolla un submarino nuclear. Argentina exporta reactores —su cliente más reciente es Australia, un país avanzado. Aunque hasta 1979, año de la firma del Tratado de Corpus-Itaipú, hubo competencia entre ambos en el ámbito del desarrollo atómico, desde entonces rige una cooperación activa en este delicado campo.

Por cierto, abonando la tesis de la propensión latinoamericana a la paz, con el acceso al Tratado de No Proliferación Nuclear de Argentina en 1994 y de Brasil en 1998, América latina se convirtió en la mayor región del planeta libre de amenazas nucleares. Y en febrero de 2008, ambos países firmaron un acuerdo para el establecimiento de una planta binacional para enriquecer uranio con fines comerciales, bajo el sistema de salvaguardias de la Agencia Internacional de Energía Atómica.

A pesar de la controversia, parece claro que la región es la más pacífica del orbe en términos de guerras interestatales. América del Norte la supera en términos intra-regionales, pero exporta violencia masiva. A lo largo de los doscientos años de independencia latinoamericana, los Estados de Europa y América del Norte han tenido casi cuatro veces más hombres alistados y mataron a decenas de millones más que los de América latina. Además, con el tiempo ésta se volvió más pacífica, siendo el siglo XX menos violento que el XIX en términos de guerras, tanto interestatales como civiles (Centeno, 2002:37).

Obviamente, esto no significa que en ella no haya violencia a raudales. Pero incluso en el ámbito del conflicto interno, América latina no ha sido partícipe de ninguno de los holocaustos globales del siglo XX. Sin ánimo apologético, resulta claro que ni Pinochet ni Videla son comparables con Hitler o Pol Pot. Como señala Centeno, ni la religión secular del nacionalismo, ni el odio étnico, ni el fanatismo religioso, ni el fervor ideológico, condujeron en ella a genocidios de la magnitud de los protagonizados por Estados europeos, asiáticos y africanos. No hubo, en los doscientos años de vida independiente de la región, el equivalente de una guerra civil española, una limpieza étnica como la de la ex

Yugoslavia, una tragedia análoga al genocidio armenio, o masacres como las protagonizadas en Ruanda entre hutus y tutsis. Incluso los guerrilleros de la región son incomparablemente menos peligrosos que Al Qaeda, Hamas o Hezbolá, a la vez que hasta ahora no se ha dado en ella un caso de terrorismo secesionista exitoso como el del IRA original, que diera nacimiento a la República de Irlanda en pleno siglo XX.

Por cierto, incluso en este delicado tema del separatismo, América latina registra una historia peculiar. La secesión de Panamá (que era parte de Colombia), único acontecimiento de este tipo en el siglo XX, fue perpetrada en 1903 con la instigación y apoyo de una potencia extraregional, Estados Unidos, que estaba interesada en la construcción y dominio de un canal transoceánico en ese territorio.

Es verdad que resulta difícil realizar una contabilidad de secesiones latinoamericanas en el siglo XIX, porque la región está signada por un común origen ibérico que le legó muchas ambigüedades, en términos de qué territorio corresponde a qué jurisdicción. En el pasado, ese legado se prestó a que lo que desde un país se consideraba secesión, fuera percibido desde otro como un desenlace acorde con la doctrina del *uti possidetis juris* (“poseerás lo que poseías”), convenida en el siglo XIX por el concierto regional.

No obstante, es evidente que la actitud latinoamericana actual hacia el separatismo es marcadamente diferente a la del concierto europeo. Esto se verificó hace una década, cuando Bolivia corrió el peligro de sufrir la secesión de cuatro de sus departamentos. Uno de ellos fue Santa Cruz de la Sierra, que produce el 50 por ciento del PBI boliviano y posee el 10 por ciento de sus recursos de hidrocarburos. Otro fue Tarija, con el 85 por ciento de las reservas de gas natural de ese país. El primero linda con Brasil y el segundo con Argentina.

Si este escenario se presentara en Europa, Asia o África, las maniobras de los Estados circundantes probablemente estarían enderezadas a competir por estos bocados de cardenal. Pero no en Iberoamérica, cuya civilización rechaza esa rapiña a la vez que condena de plano la conquista. En cambio, en 2006 Estados Unidos instaló como embajador en Bolivia a un experto en secesiones, Philip Goldberg, cuyo puesto anterior había sido en Kosovo. Alentó el separatismo de Santa Cruz hasta que



fue expulsado por el gobierno boliviano, en septiembre de 2008.

El contraste entre este idealismo iberoamericano y la cruel *realpolitik* practicada por europeos y estadounidenses no podría ser más agudo. En la ex Yugoslavia, por ejemplo, violando los Acuerdos Dayton de 1995, la OTAN instigó la separación de la provincia serbia de Kosovo, cuya independencia fue reconocida por la mayoría de sus miembros en febrero de 2008. Como respuesta a este acto que consideró inamistoso, en agosto Rusia reconoció la independencia de Osetia del Sur y Abjasia, provincias prorusas de Georgia.

Estas maniobras de inspiración geopolítica se llevaron a cabo a pesar de que sientan precedentes peligrosos, tanto para Rusia como para algunos miembros de la OTAN. Por cierto, en el bloque occidental, España padece el separatismo de los catalanes. Y la Federación Rusa es un imperio multiétnico que no sólo enfrenta enemigos secesionistas en Chechenia, Ingushetia y Daguestán. Varias otras repúblicas de mayoría islámica, menos agitadas que éstas, permanecen en la Federación sólo por la permanente presencia militar rusa, a la vez que, en Kaliningrado, exclave ruso entre Polonia y Lituania, son muchos los rusos étnicos que preferirían formar parte de la Unión Europea antes que de la Federación.

Por lo tanto, no se puede argüir que esta diferencia entre Europa y América latina surja del temor de países como Argentina y Brasil de sufrir sus propias mutilaciones territoriales, si cayeran en la tentación de instigar el secesionismo de territorios ajenos, como Tarija y Santa Cruz. Argentina y Brasil no enfrentan desafíos separatistas en el presente. En cambio, el hecho de que Rusia y algún país de la OTAN lidien con enemigos secesionistas muy peligrosos y actuales, no impide que tanto Moscú como la Alianza Atlántica agiten esos demonios en otras latitudes. Hay algo en la cultura política y ética del concierto latinoamericano que prohíbe a sus Estados especular con secesiones ventajosas, impidiendo la vigencia, entre ellos, de la cabal *realpolitik* que salvajemente practican europeos y angloamericanos.

En verdad, para la cultura iberoamericana el territorio de un Estado es inmutable, y las disputas emergen de desacuerdos respecto de qué territorio pertenece, casi ontológicamente, a cada una de las partes de un conflicto. Los europeos, en cambio, están mucho más acostumbrados al cambio violento de los límites fronterizos.

Este contraste en términos de la significación del modelo del Estado belicista, que se proyecta también al ámbito de la magnitud de la violencia interna, representa cabalmente lo que Robert King Merton llamó un “dato *serendipity*”: un inesperado trozo de realidad, capaz de modificar paradigmas teóricos. Como lo sugirieran anteriormente Juan Carlos Puig, Arie Kacowicz y Mary K. Meyer, en América latina parece haber emergido una singular cultura diplomática, que constituye una vía alternativa, altamente civilizada, para la resolución de conflictos.

Es como si, a lo largo de doscientos años de vida independiente signados por Estados débiles que no tienen el poder interno necesario para librar guerras externas totales, hubiera surgido una cultura política acorde con esa realidad. Una singularidad de origen estructural, común a toda la región, parece haber engendrado una conciencia colectiva que forja imperativos categóricos relativamente pacifistas. Uno de ellos sería el precepto “no bombardearás ciudades”: obsérvese que las ciudades iberoamericanas jamás sufrieron bombardeos como los que sepultaron a urbes enteras de Europa y Asia, frecuentemente perpetrados por otros europeos y asiáticos.

Quizás en este ámbito acotado, antes de formular la típica pregunta del paternalismo neoimperialista, “*what is wrong with Latin America?*”, debiéramos investigar “*what is right with Latin America*” y “*what is wrong with the rest of the World*”.

3. La relativa impotencia fiscal del Estado

No obstante, no todas son luces en Iberoamérica. Como señalamos al principio, hay un epifenómeno perverso que no es menos importante que la relativa virtud de la región en el ámbito de la guerra y la paz. Como sabemos, padece la mayor concentración del ingreso de todas las grandes regiones del mundo.

Este segundo rasgo de nuestro modelo también parece haber trascendido su origen estructural, para convertirse en parte de la cultura. En América latina, las grandes desigualdades sociales se toman con naturalidad. En materia social, la región se caracteriza por la ausencia de un imperativo categórico que está muy presente en la cultura de las democracias capitalistas avanzadas, aunque se



cumplimente siempre de manera limitada e imperfecta. Ese precepto reza: “no explotarás en demasía a tu propio pueblo”. Muy lejos de ese ideal, en la América latina profunda la pobreza extrema es incluso parte de la pervertida estética local.

Como en el caso de la ausencia de guerra total, este rasgo también parece vinculado causalmente a la debilidad del Estado. Quien no tiene poder interno para movilizar, para la guerra, los recursos humanos y económicos de una sociedad, tampoco puede cobrar los impuestos sin los cuales no hay educación adecuada, buenos niveles de salubridad ni un régimen humanitario de jubilaciones y pensiones. En otras palabras:

- si es verdad, como se dijo al principio, que en Europa y Estados Unidos “la guerra hizo al Estado y el Estado hizo la guerra”;
- si como sugiere la sociología histórica, es cierto que la capacidad de recaudación surgió con las movilizaciones militares;
- si la documentación estudiada por eruditos como Tilly no miente, y los impuestos que permitieron reducir la injusticia social fueron prohijados por mecanismos de recaudación instalados en tiempos en guerra,

entonces viene de suyo que una región que desde su independencia no ha sufrido la guerra total, será también menos capaz de cobrar tributos y más injusta socialmente, que una en la cual sucesivas guerras devastadoras fueron engendrando impuestos que, transformados, sobrevivieron al conflicto mismo para convertirse en el cimiento de la justicia social.

Esta hipótesis, a su vez un corolario del hecho de que el modelo belicista de formación del Estado poco sirve para comprender la gestación de los Estados latinoamericanos, se verifica en forma cabal. Mientras a comienzos del siglo XXI, en promedio, los países del G-7 recaudaban impuestos equivalentes al 37% del PBI, los de América latina llegaban apenas al 13% (Centeno, 2002:6). Si algunos Estados de la región intentaran alcanzar los niveles de imposición de las democracias avanzadas, seguramente enfrentarían una

rebelión fiscal generalizada que no podrían reprimir. Esto es particularmente cierto del impuesto al ingreso o a la riqueza. El equilibrio fiscal, cuando se consigue, proviene de mecanismos regresivos y distorsivos, como el impuesto al valor agregado, que profundiza la concentración del ingreso.

La mención de una rebelión fiscal no es mera conjetura. Es lo que ocurrió en Argentina entre marzo y julio de 2008, cuando el gobierno aplicó un sistema de retenciones móviles a las exportaciones de soja. El tributo se cobraba al momento de exportar, porque ese mecanismo es muy difícil de evadir. Los objetivos de la medida no se limitaban a la recaudación, sino que (por lo menos en teoría) apuntaban también a desalentar el avance de la soja, un cultivo que destruye la fertilidad de la tierra pero que está reemplazando a otras producciones debido a su altísimo precio internacional.

El aumento del impuesto movilizó a las cuatro principales organizaciones del sector agrícola-ganadero, representativas de los productores grandes y chicos del campo argentino, aunque no sembraran soja. Las organizaciones convocaron a un paro para desabastecer el mercado. Simultáneamente, cortaron las rutas con piquetes, para impedir que productores desobedientes enviaran sus mercaderías a las ciudades. Mientras tanto, intermitentemente, el centro de Buenos Aires se vio atiborrado de manifestaciones, algunas en contra y otras a favor del gobierno. Cuando después de meses, el conflicto amenazaba la gobernabilidad, el impuesto fue sometido a consideración del Congreso. La Cámara de Diputados lo aprobó, pero en el Senado se registró un empate. Entonces el vicepresidente desempató, votando en contra de su propio gobierno y cerrando la cuestión.

Más allá de las imputaciones de corrupción en el uso de fondos públicos, y de las discusiones técnicas acerca de la pertinencia y constitucionalidad de este tipo de impuesto, la rebelión fiscal argentina de 2008 puso de manifiesto que ese Estado no es suficientemente fuerte como para privar a la burguesía de lo que los norteamericanos llaman un “*windfall profit*” (ganancias en vendaval que no son el producto del esfuerzo productivo sino de circunstancias excepcionales del mercado internacional). Sin arriesgar una rebelión que puede derrocar al gobierno, el Estado argentino no puede implantar el tipo de tributo que Jimmy Carter impuso a las empresas petroleras de su país en 1980, y que Ronald Reagan no derogó hasta 1987.



Aunque la coalición de productores rurales acusó al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner de despotismo, lo que la historia de los últimos treinta años demuestra es que el Estado argentino sólo puede ser despótico cuando sirve a los intereses de las burguesías prebendarias que frecuentemente lo capturan. Reiteradamente en las últimas décadas, por ejemplo, se estatizaron enormes deudas privadas, usando el poder del Estado para transferir riqueza masiva de los pobres a los ricos (Escudé, 2006). Lo que ese Estado no puede hacer sino circunstancialmente es transferir ingresos en el sentido opuesto. No puede implantar una política fiscal progresiva que afecte la renta de aquellas burguesías. No puede ejecutar medidas como la que, en fecha tan temprana como 1794, tomó el presidente norteamericano George Washington, cuando despachó quince mil soldados para reprimir a los granjeros de Pensilvania, que se habían rebelado contra un impuesto al whisky sancionado por el gobierno central.

Por cierto, en cuestiones fiscales los contrastes entre América latina y las democracias avanzadas son notorios. En las grandes crisis norteamericanas, tanto bélicas como económicas, se impusieron tributos a las “ganancias excesivas” que hubieran sido tildados de “comunistas” en Iberoamérica. Como nos recuerda W. Elliot Brownlee en *Federal Taxation in America* (2003), el presidente Franklin D. Roosevelt llegó a decir al Congreso en 1943 que, en una emergencia nacional, “ningún ciudadano debe tener un ingreso anual post-impuestos de más de 25.000 dólares”. El resultado de esa política fue que, hacia 1945, el uno por ciento más rico de los hogares estadounidenses ya aportaba el 35 por ciento de los impuestos a los ingresos personales, a la vez que éstos representaban el 40 por ciento de la recaudación total del fisco, correspondiendo otro 33 por ciento al impuesto a los ingresos corporativos (2003:116). Por cierto, la república norteamericana debe parte de sus éxitos a que, pese a la permanente oposición de fuerzas conservadoras, sus padres fundadores se inclinaron por un principio sentado por Adam Smith en *La Riqueza de las Naciones*, que postula que “no es muy irrazonable que los ricos contribuyan a los gastos públicos, no sólo en proporción a sus ingresos, sino en una relación algo mayor” (Libro V, Capítulo II).

Políticas progresistas de este tipo, que explican la vigencia de una equidad relativa en las democracias capitalistas desarrolladas, jamás estuvieron al alcance de los

Estados latinoamericanos. Y la diferencia entre ambos no puede justificarse con el argumento de la falta de transparencia en el uso de fondos públicos en América latina, porque las formidables maquinarias de recaudación de Europa y Estados Unidos es instituyeron antes de que se alcanzara la muy relativa transparencia que conocemos hoy. El poder estatal para imponer tributos vino antes que la virtud republicana.

Por todo esto, puede afirmarse que el episodio argentino de 2008 no hizo más que poner de relieve, una vez más, el contraste entre la debilidad de estos Estados y la fortaleza de aquéllos. Contribuye a explicar por qué la recaudación fiscal ha sido históricamente insatisfactoria en toda la región. La consecuencia inevitable es que, en América latina, ni las más elementales funciones sociales del Estado moderno sean adecuadamente provistas.

4. El Estado cautivo

No obstante, la mitología neoliberal da por supuesto que el Estado latinoamericano es un gigante tributariamente opresivo, y las elites que frecuentemente manipulan al mismo adoctrinan a las multitudes con esa noción. Un eslogan típico, ampliamente difundido en algunos de estos países, proclama que “achicar el Estado es agrandar la Nación”.

Por otra parte, el único ámbito en que el Estado latinoamericano ha ocupado un lugar importante en el siglo XX ha sido la economía. Por cierto, hasta muy recientemente, la mayoría de estos Estados producía una sorprendente gama de bienes y servicios, casi siempre caros y de mala calidad. A su vez, esas empresas estatales eran y siguen siendo abastecidas por proveedores privados que se enriquecen con sobrefacturaciones sistemáticas. Con este y otros mecanismos, se benefician las burguesías prebendarias que capturan a ese Estado.

En el caso argentino, investigaciones conducidas desde la Universidad de Harvard han documentado que las privatizaciones de las empresas estatales fueron salvajemente resistidas por los poderosos contratistas privados hasta que, durante la década de 1990, el negocio de participar en la privatización se planteó en términos aún más provechosos, para los intereses privados, que las sobrefacturaciones crónicas con que éstos se habían beneficiado durante las décadas previas (Corrales, 1998:24-

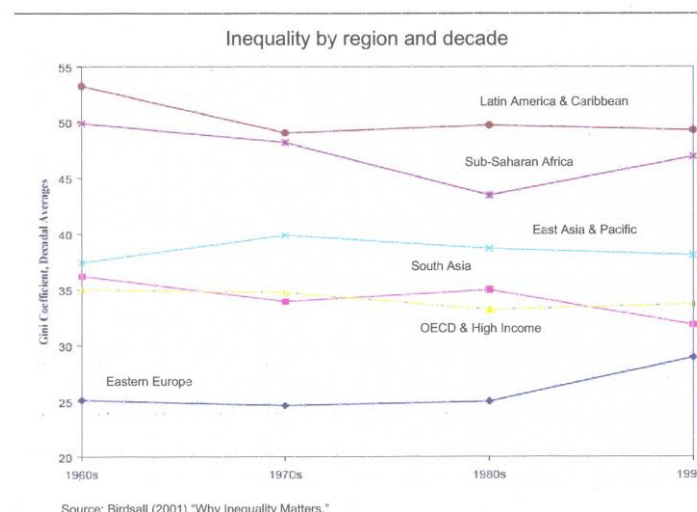


51). Los otrora contratistas privados de las empresas estatales privatizadas pudieron convertirse en copropietarios de las mismas a precios gruesamente subsidiados. Así como en fases previas del ciclo de vaciamiento se estatizó la deuda privada, en esta etapa se regalaban activos públicos (Escudé, 2006).

Es el colmo de la paradoja: las empresas del Estado canalizan riquezas hacia la burguesía prebendaria, pero su privatización concentra aún más riqueza en ese sector. No se trata de simple corrupción. Porque el Estado no tiene el poder de abolir las prebendas de las empresas privadas que operan como proveedoras de las empresas públicas, sólo se puede privatizar si el negocio, para aquellas empresas privadas, es aún más lucrativo que el anterior. De lo contrario, el gobierno que intenta privatizar es desestabilizado por estos poderosos intereses.

A través de mecanismos como el descrito, la debilidad institucional ha retroalimentado las desigualdades sociales. En algunos países, a las étnicas también. En toda la región, hizo más ricos a los ricos y más pobres a los pobres (Escudé, 2006). Y por lógica, tampoco pudo generarse en América latina la integración étnica y social sin la cual la movilización masiva de la guerra total sólo engendra revueltas (recordemos la Rusia de 1917). Aunque las constituciones formales digan lo contrario, en América latina el sujeto nunca se convirtió en verdadero ciudadano [Centeno 2002: 4].

Por lo tanto, la misma debilidad del Estado que postulamos, que se manifiesta benignamente en la ausencia relativa de guerra internacional, sería la causa eficiente de la singularidad más perversa de la región: su alta concentración del ingreso y sus astronómicos porcentajes de pobres e indigentes, con muy bajos niveles educativos.



5. Democracia y populismo sistémico

La dinámica postulada por nuestro modelo explicativo de la singularidad de América latina estuvo vigente desde tiempos fundacionales. No obstante, hubo una modificación importante cuando, a partir de las últimas dos décadas del siglo XX, al son de un nuevo consenso interno y externo respecto de la inaceptabilidad de los gobiernos militares en la región, se generalizó la democracia electoral. A partir de entonces, las grandes mayorías pauperizadas adquirieron cierto tipo de poder. Así, aumentó la propensión al populismo, porque al momento de los comicios la satisfacción de algunas necesidades inmediatas de las masas pasó a tener un premio electoral superior al de cualquier otro programa de gobierno.

Esto no significa que se haya interrumpido la transferencia de ingresos de abajo hacia arriba, ni que se haya eliminado el poder de veto de la burguesía prebendaria frente a las políticas fiscales progresivas. Lo que se instaló es un ciclo al que he llamado "populismo sistémico". Mientras los pobres son manipulados con propósitos electoralistas a través de las dádivas típicas del "populismo clásico", una vez capturado el poder político invariablemente se practica un "populismo de derecha", transfiriendo riqueza a la burguesía amiga del gobierno. Antes de la democratización, los regímenes militares podían saltar la fase clásica y pasar directamente al populismo de derecha, pero esencialmente tanto los gobiernos democráticos como los militares se dedicaron a concentrar riqueza en segmentos diversos de la



burguesía. El funcionamiento de esta dinámica ha sido oscurecido por la comprensible obsesión de los científicos sociales con las transiciones latinoamericanas a la democracia.

Ambas fases del populismo son parte del mismo todo sistémico. Siguiendo una lógica olsoniana, los intereses y comportamientos de firmas privadas que se benefician de sinacuras del gobierno son análogos a los de los trabajadores y desempleados subsidiados que transitoriamente mejoran su suerte gracias a la demagogia electoral. Las clases subordinadas recompensan a los políticos con su voto y apoyo en manifestaciones. La burguesía prebendaria los recompensa con fondos electorales y sobornos. Las clases subordinadas castigan a los políticos con huelgas, cortes de ruta, empresas tomadas y edificios ocupados. La burguesía prebendaria, que es más poderosa, ha llegado a despedir operarios innecesariamente, y a financiar huelgas y manifestaciones populares contra el gobierno, para castigar y desestabilizar a políticos no cooperativos encaramados en el poder (Escudé, 2006).

Por cierto, en vigencia del sufragio universal, cuanto mayor sea la población por debajo de la línea de pobreza, mayor será la proclividad a esta dinámica populista. La gente sin esperanzas y escasa educación no suele apostar al futuro, especialmente cuando ha sido sistemáticamente traicionada. Razonará que es mejor pan para hoy y hambre para mañana, que hambre para hoy y para mañana también. Por eso, su voto puede ser comprado por modestas dádivas, devolviendo el poder a quienes ejercen el populismo de derecha.

6. Conclusiones. Disminución de la gobernabilidad y ocaso de la política exterior

Sin embargo, a medida que aumenta la pobreza se deterioran las instituciones y la gobernabilidad. Esto significa que, en el largo plazo, el poder del Estado disminuye aún más. Y junto con esta regresión, emerge una tendencia a adoptar políticas exteriores que, más que la expresión de alguna concepción (aunque fuera elitista) del interés colectivo de largo plazo, son una proyección de necesidades urgentes de política interna, que muchas veces sacrifica el futuro en aras del presente.

Aunque este fenómeno no es común a todos los Estados latinoamericanos, su presencia parece haberse incrementado con el brote populista emergido de la conjunción de la pobreza masiva con la democracia electoral. Además, en aras de la preservación de su orden interno, incluso países con estrategias geopolíticas consolidadas y de largo plazo, como Brasil, a veces se vieron obligados a hacer concesiones sorprendentes frente a organizaciones criminales o subversivas, propias y ajenas.

En verdad, como arguyo en otro estudio (Escudé, 2019), parece claro que las singulares características del origen e independencia de los países iberoamericanos hicieron que el vínculo entre lo interno y lo externo fuera más fuerte en ellos que en otras comunidades de naciones. No me refiero al consabido cliché de los efectos del imperialismo, sino por el contrario, al fuerte impacto de las políticas domésticas sobre las externas. Como es lógico, en tiempos fundacionales la construcción del Estado primó sobre cualquier otro objetivo. Esta limitación inicial nunca se remontó por completo. Y en los tiempos actuales, la imperiosa necesidad de conservar una gobernabilidad amenazada, distrae energías sobre el planeamiento estratégico frente al mundo.

Por lo tanto, como se arguyó al principio, existe un vínculo causal entre los epifenómenos “virtuoso” y “vicioso” de la América ibérica. La debilidad relativa del Estado, nunca totalmente superada, ha contribuido a forjar una civilización que es, simultáneamente, la menos violenta y la más injusta del mundo entero. Como lo demuestran la situación boliviana de septiembre de 2008 y la situación venezolana de 2019, sin embargo, esta ecuación es inestable, y un estallido de violencia en gran escala en la región no es descartable.



Referencias bibliográficas

- CENTENO, Miguel Ángel (2002). *Blood and Debt – War and the Nation-State in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- CISNEROS, Andrés y ESCUDÉ, Carlos [eds.] (1998-2003). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Quince volúmenes. Buenos Aires: Nuevohacer/GEL.
- CORRALES, Javier (1998). "Coalitions and corporate choices in Argentina, 1976-1994: the recent private sector support of privatization". En: *Studies in Comparative International Development*, Nro. 32 (4), pp. 24-51.
- COX, Robert W. (1986). "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory". En KEOHANE, Robert [ed.]. *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press.
- DESCH, Michael (1998). "Why Latin America may miss the Cold War: the United States and the future of inter-American security relations". En: DOMÍNGUEZ, Jorge [ed.]. *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, pp. 245-265.
- ELLIOT BROWNLEE, Winston (2003). *Federal Taxation in America*. Cambridge: Woodrow Wilson Center y Cambridge University Press.
- ESCUDÉ, Carlos (1992). "Education, Political Culture, and Foreign Policy: The Case of Argentina". En: *Occasional Paper*, Nro. 4, serie del programa conjunto de estudios latinoamericanos de Duke-UNC.
- ESCUDÉ, Carlos (2006). "From Captive to Failed State: Argentina under Systemic Populism, 1975-2006". En: *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 30 (2).
- ESCUDÉ, Carlos (2019). "‘Linguistic Peace?’ Reflections on the Interstate Security Consequences of Iberian American Linguistic Kinship Versus European Linguistic Fragmentation": En: PRESS-BARNATHAN, R. Fine y KACOWICZ, A. [comps.]. *The Relevance of Regions in a Globalized World*. Londres: Routledge.
- KACOWICZ, Arie (1998). *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. Albany: State University of New York Press.
- KACOWICZ, Arie (2005). *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- MARES, David (2001). *Violent Peace – Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press.
- MEYER, Marie K. (1997). "Cooperation in Conflict: The Latin American Diplomatic Style of Cooperation in the Face of Foreign Threats". En: FRY, D. y BJORKQVIST, K. [comps.]. *Cultural Variation in Conflict Resolution: Alternatives to Violence*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, pp. 159-171.
- PUIG, Juan Carlos (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Fundación Bicentenario de Simón Bolívar.
- SMALL, Melvin y SINGER, J. David (1982). *Resort to Arms: International and Civil Wars, 1816-1980*. Beverly Hills: Sage.

TILLY, Charles (1975). "Reflections on the History of European State-Making". En: TILLY, Charles [comp.]. *The Formation of National States in Western Europe*. New Jersey: Princeton University Press.

Recepción: 15/03/2019

Aceptación: 05/05/2019