

El rompecabezas latinoamericano

El fantasma del Leviatán acecha las imágenes contemporáneas de América Latina¹. Se dice que un Estado grande, poco maleable y todopoderoso determina el futuro de los ciudadanos y estipula el rumbo de sus vidas. En el paradigma neoliberal, desde hace tiempo, se ha insistido en que la excesiva dependencia del Estado ha atrapado a Latinoamérica en el caos político y económico y que la mejor solución a los innumerables problemas del continente sería la eliminación de este peso muerto institucional. Durante las últimas dos décadas, el lema de la política dominante ha sido "conseguir que el Estado salga". Una vez libre de la mirada omnisciente y del poder monopólico del Leviatán, como dice la sabiduría actual, las sociedades latinoamericanas y sus mercados se convertirán en democracias prósperas y pacíficas.

¿Pero dónde está este Leviatán?, ¿dónde está la institución capaz de frustrar y oprimir a tantos?, ¿es posible que el Estado latinoamericano sea capaz de dominar la vida de sus ciu-

¹ En el libro me centro en once casos: México y las diez repúblicas por debajo del istmo. Con excepción de algunos comentarios comparativos ocasionales, he hecho caso omiso de Centroamérica y el Caribe. Las razones fueron motivadas en parte por la realidad geográfica y en parte por las limitaciones de cualquier empresa académica. Las conversaciones con los colegas me han convencido de que Centroamérica representa salvedades importantes a mis argumentos. Sentía, sin embargo, que esta región estaba geopolíticamente separada y su inclusión no solo hubiese hecho muy abrumador el trabajo del presente libro, sino que también hubiese complicado innecesariamente una narración que ya de por sí contiene giros y vueltas importantes.

dadanos? A pesar de una discusión extensa sobre “la matriz Estado-céntrica”², de manera sorprendente, todavía sabemos muy poco acerca de la capacidad del Estado en Latinoamérica para hacer algo³. Y lo que sí sabemos apunta en la dirección opuesta de las creencias neoliberales conocidas.

¿A qué se supone que se debe parecer esta criatura institucional? Se han escrito muchísimas páginas buscando la definición de dicho concepto para requerir una discusión amplia de sus diversas interpretaciones y epistemologías⁴. En el presente libro, el Estado se define como el núcleo institucional permanente de la autoridad política sobre la que reposan y dependen los regímenes. Es permanente en la medida en que su contorno y sus capacidades generales se mantienen constantes a pesar de los cambios de gobierno. Se puede institucionalizar en la medida en que se asuma el grado de autonomía para cualquier sector social. Su autoridad es ampliamente aceptada en la sociedad por encima del debate respecto a políticas específicas. Si bien la naturaleza de su composición puede ser problemática, sí posee la coherencia suficiente para ser considerado un actor en el desarrollo de una sociedad. Es decir, incluso si no podemos hablar sobre lo que el Estado “quiere” o “piensa”, podemos identificar las acciones y las funciones asociadas a él. En el nivel más básico, las funciones de un Estado incluyen el suministro y la administración de bienes públicos y el control de la violencia interna y externa.

¿Cómo ha actuado el Estado latinoamericano, de acuerdo con nuestra definición? En general, los resultados han sido menos

² Cavarozzi, “Beyond Transitions to Democracy”.

³ Una excepción prometedora es el trabajo reciente de Peter Evans al vincular las características de las burocracias estatales a los resultados económicos. Evans y Rauch, *Bureaucracy and Growth*. Ver también D. Smith, Solinger y Topik, *States and Sovereignty in the Global Economy*.

⁴ Para una discusión general, ver Barkey y Parikh, *Comparative Perspectives on the State* y la literatura allí citada. Ver también el ensayo introductorio de Michael Mann, “The Autonomous Power of the State”, en *States, War, and Capitalism*. Para trabajos más recientes en campos particulares, ver más adelante.

que ejemplares. Los Estados latinoamericanos han fracasado con regularidad para determinar su autonomía institucional; su escala y alcance siguen siendo una parte del debate político diario, y su legitimidad está a menudo en tela de juicio. También encontramos constantemente que el Estado latinoamericano no ha tenido la capacidad institucional requerida para llevar a cabo incluso un conjunto limitado de tareas⁵.

A pesar de algunas excepciones significativas, por ejemplo, Chile y Costa Rica, autores de diversos informes describen una incapacidad genérica para proporcionar los servicios sociales básicos asociados a un Estado moderno. Si se habla de salud, educación, vivienda, o transporte e infraestructura de las comunicaciones, los Estados latinoamericanos se han desempeñado bastante mal, incluso teniendo en cuenta las limitaciones de los recursos bajo las cuales funcionan la mayoría de dichos países⁶. La distribución de bienes y servicios a través

⁵ A pesar de la importancia de este concepto para la sociología política, sigue siendo en gran medida poco estudiado. Mi uso del término se centra en la capacidad de las autoridades políticas para hacer cumplir sus deseos e implementar políticas. Tal vez la manifestación más extrema de la autoridad estatal es la descrita por James Scott en *Seeing Like a State*. Para una discusión general, ver Migdal, *Strong Societies and Weak States*; Evans, Rueschemeyer y Skocpol, *Bringing the State Back In*; Migdal, Kohli y Shue, *State Power and Social Forces*; y Callaghy, *The State-Society Struggle*. Para Latinoamérica, ver Geddes, *Politician's Dilemma*, esp. 15-19; Canak, *The Peripheral State Debate*; Huber Stephens y Stephens, *Democratic Socialism in Jamaica*; Huber, *Assessments of State Strength*; Fishlow, *The Latin American State*; Faletto, *The Specificity of the Latin American State*; Sikkink, *Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina*; y Bercsztein, *Rebuilding State Capacity in Contemporary Latin America*. Para informes históricos del Estado latinoamericano, ver Oszlak, *The Historical Formation of the State*; Whitehead, *State Organization in Latin America Since 1930*; Coronil, *The Magical State*.

⁶ Incluso aquellos con una gran cantidad de riqueza no han logrado generar algo más que una pátina dramática de la autoridad y los servicios institucionalizados. Ver Coronil, *Magical State*. Latinoamérica ha supuesto un mejor desempeño que África. Sin embargo, sería cuestión de forzar la definición de Estado para incluir a muchos de los países de África. En Latinoamérica tenemos la situación más paradójica, a través de la cual los Estados no son endeble y duran muchos años, rindiendo al menos el mínimo necesario para existir, pero fracasan al desarrollar una capacidad administrativa y política importante.

de clases, razas, géneros y regiones está tan distorsionada en gran parte del continente como para contradecir cualquier noción de un colectivo político y social. Por ejemplo, mientras que los ricos pueden obtener la mejor calidad en atención médica en instituciones privadas, los hospitales públicos de Latinoamérica son conocidos solo por los estándares de sus contrapartes globales. Un abismo divide las condiciones de vida de aquellos que habitan en las ciudades y los que viven en el campo. La gran mayoría de la población rural no tiene acceso al agua potable o al saneamiento⁷. Los Estados han sido en gran parte incapaces de lidiar con la consiguiente inmigración urbana masiva de los últimos cincuenta años, produciendo pesadillas en la salud pública en casi todas las grandes metrópolis de Latinoamérica. Un recorrido casual por cualquier favela, barrio, colonia popular o villa-miseria horroriza a los visitantes y provoca mecanismos de rechazo psicológico y de ingeniería. Incluso la educación, que fue anunciada como una historia de éxito relativo por varias décadas, ha dejado a más de un cuarto de la población analfabeta en muchos países de Latinoamérica. En tiempos más recientes, hemos visto que incluso la infraestructura educativa básica ha comenzado a deteriorarse, con el Estado igualmente incapaz de preservar la calidad de las principales universidades nacionales.

Actualmente las grandes ciudades cuentan con carreteras y sistemas de transporte público impresionantes, pero todos están sobreutilizados y atestados de gente. Viajar fuera de los centros urbanos puede ser difícil y peligroso. Además, el teléfono convencional sigue siendo un lujo en casi todas las sociedades de Latinoamérica, debido a una infraestructura de comunicaciones irregular fuera de los centros principales⁸. Paradójicamente, la región fue uno de los primeros líderes en el auge del

⁷ Naciones Unidas, División de Estadística.

⁸ Uruguay cuenta con el mayor nivel de penetración de la telefonía, con 209 líneas por cada 1.000 personas, mientras que Perú sólo tiene 60 por cada 1.000 (Universidad de Texas, Lanic, *Trends in Latin American Networking*).

teléfono celular, pero no por la sofisticación tecnológica, sino debido a la falta de telecomunicaciones públicas adecuadas⁹. Es decir, más que el mercado para tales juguetes electrónicos fuera obstaculizado por un Estado dominante, el vacío de servicios generó oportunidades.

Si se supone que el Estado debe proporcionar la base fundamental que permita la integración física de la sociedad, el Estado latinoamericano se ha quedado corto. También ha fallado en crear una noción de ciudadanía, que es crucial para la integración de la comunidad¹⁰. Una función importante de cualquier Estado moderno ha sido la "cooperación obligatoria" que requiere de los individuos, puesto que reconoce su ciudadanía común¹¹. Lo anterior incluye forjar una igualdad social básica y una identidad colectiva. Con la posible excepción de los países del Cono Sur, ninguna sociedad en Latinoamérica se ha integrado al punto de que todos los sectores de la población reconozcan intrínsecamente sus vínculos comunes a través de la nación.

Quizá en un área el Estado latinoamericano parece haber ejercido una autoridad considerable. Gran parte del imaginario del abrumador Leviatán viene de las funciones económicas que el Estado ha asumido. En primer lugar, hay que señalar que la influencia económica real del Estado ha sido a veces exagerada y su labor en los países más avanzados ha sido minimizada. No obstante, el Estado liberal del siglo XIX desempeñó un papel significativo en el desarrollo de la economía de exportación. Después de 1930, el Estado estuvo involucrado en todo, desde el comercio hasta la política industrial. No se puede negar que México —a finales de los años treinta— y Brasil —a finales de los sesenta— tuvieron muchos de los ras-

⁹ En consecuencia, el continente está muy atrasado en el uso de Internet (Universidad de Texas, Lanic, *Trends in Latin American Networking*).

¹⁰ Pinheiro, *Democracies without Citizenship*; Vilas, *Inequality and the Dismantling of Citizenship in Latin America*.

¹¹ Mann, *Autonomous Power of the State*, 23.

gos asociados con los llamados Estados desarrollistas. Incluso en aquellos donde la intervención del Estado ha sido muy criticada y su capacidad ha sido mayor, la habilidad del Estado latinoamericano para imponer su voluntad a una población se ha visto gravemente limitada¹². El Estado proporciona empleo para algunos y protección para otros, pero por lo general falla al obligar a la gente que supuestamente rige a cambiar su comportamiento¹³. La nómina pública estaba plagada de corrupción e ineficiencia, mientras que la industria, protegida y nacionalizada, producía bienes de mala calidad. La facultad del Estado para ser generoso creció, pero no su capacidad de exigencia. El Estado resultante fue grande pero ineficaz.

Observemos la forma en que el Estado latinoamericano ha cumplido con sus responsabilidades fiduciarias, tales como la emisión y gestión de una moneda nacional y el manejo prudente de las cuentas nacionales. Una vez más, el resultado ha sido un desastre casi absoluto. La inflación ha llegado a estar tan relacionada con el continente que puede ser considerada una enfermedad de América Latina. Durante los últimos treinta años, países como Bolivia presenciaron una inflación tan sorprendente (11,749% solo en 1985) como para que la idea de una moneda careciera de sentido. Un millón de pesos

¹² Evans, *Predatory, Developmental, and Other Apparatuses*; P. Smith, *The Rise and Fall of the Developmental State*, 51-73. El ejemplo más claro de fracaso puede ser, precisamente, en aquellos casos en los que se trató de crear una variante del desarrollismo autoritario en Asia oriental. En un libro anterior describí la cuasileninista revolución tecnocrática de Carlos Salinas. Nótese, incluso, que este proyecto no pudo evitar un brote de la guerra de guerrillas, no pudo proteger a las instituciones básicas de las incursiones de la mafia de la droga, no pudo contar con una fuerza policiaca y desde luego no pudo proteger su moneda.

¹³ Algunos han visto el surgimiento de la economía informal en las últimas décadas como un indicio de opresión de un aparato estatal económico poderoso. No obstante, ¿no es un enorme sector económico libre de impuestos y regulaciones un indicio de la incapacidad del Estado para imponer sus normas? El porcentaje de trabajadores no cubiertos por la seguridad social o planes de salud pública no refleja un movimiento amplio para escapar de las garras del Estado, sino más bien la incapacidad del Estado para mantener a la población en su dominio.

argentinos' en 1979 literalmente no hubiese tenido ningún valor en 1997. Aun países como Chile, que fueron excepciones clásicas para este tipo de problemas, han alcanzado una inflación anual de dos dígitos casi perpetua¹⁴. Durante la última década, varios países han considerado entregar su poder para emitir una moneda, ya sea estableciendo una igualdad con el dólar de Estados Unidos, o convirtiéndolo en la moneda de curso legal¹⁵.

No es coincidencia que los presupuestos hayan estado constantemente desequilibrados. El Gobierno latinoamericano que sea capaz de ser autosuficiente económicamente es, de hecho, poco frecuente. Lo mismo puede decirse de muchos Gobiernos en todo el mundo durante los últimos cincuenta años, pero la fragilidad fiscal del Estado latinoamericano ha sido extrema. Por lo general, dichos Estados tuvieron que buscar fondos fuera de sus propias economías, amenazando con ello su autonomía nacional. Por otra parte, la amortización de estos préstamos ha creado una carga más, ya que a menudo obliga al país a dejar de lado consideraciones de orden interno en una búsqueda frenética de monedas convertibles. Puede ser solo una ligera exageración para describir las operaciones fiscales de algunos Estados como meras transferencias de la riqueza nacional a los prestamistas internacionales.

El fracaso de los Estados para cubrir sus gastos es también un indicio de su capacidad limitada para gravar con impuestos a su población. A pesar de su reputación voraz, los Estados latinoamericanos históricamente han gravado un porcentaje mucho menor de su riqueza nacional que en otros países más ricos. Mientras que las comparaciones de los sistemas fiscales son difíciles debido a diferentes definiciones, medidas y ju-

¹⁴ Datos del Comité de Estudios de Latinoamérica, Universidad de California, Los Ángeles, SALA, cuadro 3322.

¹⁵ El problema casi universal de la fuga de capitales es otro indicio de la capacidad relativamente débil del Estado latinoamericano para controlar las funciones económicas básicas.

risdicción fiscal, las tendencias generales son reveladoras. En promedio, los impuestos a las economías latinoamericanas están en aproximadamente un tercio del nivel de aquellos en el G7¹⁶. Así, con esta medida, el Estado latinoamericano está lejos de ser un Leviatán voraz. Sería más preciso llamarlo un enano fiscal.

Los fracasos políticos han sido aún más evidentes. Se ha centrado mucha atención en el autoritarismo, pero poca en la obediencia real de las órdenes. La capacidad del Estado para mantener el monopolio por medio de la violencia o la territorialidad ha sido siempre sospechosa¹⁷. Con un par de excepciones, se podría decir que pocas capitales nacionales han gobernado las zonas rurales desde el siglo XIX o incluso a principios del siglo XX. Aún hoy en día Perú, Ecuador y Bolivia carecen de la capacidad para controlar la Sierra; México continúa luchando contra los rebeldes en al menos dos provincias; Brasil no puede hacer cumplir las políticas federales en las regiones, y Colombia se está desintegrando rápidamente.

En lo que respecta al mantenimiento del orden civil o social, los ciudadanos que viven en cualquier ciudad importante de Latinoamérica cada vez más son víctimas de la delincuencia y están recurriendo a algún tipo de protección privada¹⁸. Para los ricos, estos servicios pueden ser proporcionados por el auge de la industria de la seguridad; para los pobres, este hecho puede implicar convertirse en miembro reacio de una pandilla o participar en chantajes; para aquellos de clase media, la seguridad puede no ser más que la posesión de un arma

¹⁶ El promedio para Latinoamérica es de 13,3% del producto interno bruto (PIB) (la media es de 12,8%). Para el G7 (Grupo de los Siete [los países industrializados]) es de 36,8% (misma media) (Comité, SALA, cuadros 3119, 3120 para 1993-1996; OECD, Estadísticas de Ingresos, 64).

¹⁷ Whitehead, *State Organization*.

¹⁸ Londoño y Guerrero, *Violencia en América Latina*; Eclac, *Public Insecurity on the Rise*; Colburn, *Crime in Latin America*; Universidad de Texas, Austin, Departamento de Sociología, *Rising Violence and the Criminal Justice Response in Latin America*.

(que cada vez están más disponibles), o simplemente evitar cualquier exposición innecesaria en el ámbito público. En algunas ciudades, donde ni siquiera la seguridad de las figuras políticas más poderosas está garantizada, la vida cotidiana ha adquirido un carácter casi depredador. En ninguna parte, de nuevo con la posible excepción de Chile, se puede confiar en el Estado para proporcionar una garantía de protección.

Una vez que se comete un crimen, es igualmente difícil para el ciudadano común refugiarse en el sistema de justicia. Aunque los académicos han prestado poca atención a este aspecto importante de la vida latinoamericana, el sistema legal en dichos países está por los suelos¹⁹. Los prisioneros, excepto los más privilegiados, a menudo desaparecen en el laberinto de un aparato administrativo que no es capaz de realizar un seguimiento de su paradero, ni mucho menos garantizar un juicio rápido. Las víctimas de delitos raramente se molestan en denunciar las agresiones. Dependiendo del país, las disputas de negocios requieren de un tercero que no sea el Estado para intervenir y manejar los conflictos, con el fin de proponer y hacer cumplir las resoluciones. En las disputas por la propiedad la capacidad del Estado para servir como árbitro neutral es sumamente cuestionable. La legitimidad del sistema judicial oficial y el nivel de confianza en su facultad para buscar las verdades jurídicas y la justicia objetiva son bastante bajos.

Entonces, ¿qué pasa con la concepción popular del Estado latinoamericano como un tirano sanguinario? Ciertos Estados latinoamericanos han participado en el asesinato en masa: la matanza de El Salvador, la campaña antimaya de Guatemala y la "guerra sucia" de Argentina son algunos ejemplos. A pesar de que estos sucesos fueron brutales y trajeron sufrimiento y

¹⁹ Guillermo O'Donnell ha sido el protagonista de algunas de las recientes preocupaciones por la debilidad del sistema judicial. Ver, por ejemplo, *The Judiciary and the Rule of Law* y *The State, Democratization, and Some Conceptual Problems*. Ver también Mahon, *Reforms in the Administration of Justice in Latin America*.

la muerte de miles de personas, incluso el peor de los casos de Latinoamérica palidece en comparación con lo que sucede en la mayor parte del resto del mundo²⁰. En los capítulos siguientes demuestro que, en su contexto, la violencia política en Latinoamérica ha sido relativamente silenciada. El Estado no ha sido activamente responsable de muchos crímenes, relativamente hablando. De hecho, ha sido la ausencia del Estado en gran parte la responsable por las muertes entre la mayoría de la población²¹.

Muchas de ellas, producidas por la violencia política, son el resultado de la incapacidad del Estado para imponer su autoridad de manera definitiva y permanente. Los puntos conflictivos de una violencia inspirada en la política en la Latinoamérica contemporánea, por ejemplo Colombia, son consecuencia no de un esfuerzo "leviatanesco" por imponer nuevos órdenes sociales o por deshacerse de determinadas comunidades, sino de la persistencia de aquellos rivales que reclaman una autoridad legítima. En otros casos, México y Colombia, siendo de nuevo los más prominentes, demuestran la incapacidad —o falta de voluntad— del Estado central para imponer un Estado de derecho sobre un negocio internacional. El aumento de la delincuencia en casi todas las capitales de Latinoamérica en los últimos veinte años se ha producido no por las acciones sancionadas de manera oficial, sino debido a policías sinver-

²⁰ Comparemos los datos sobre Latinoamérica, por ejemplo, con los resultados detallados de Rummel, *Death by Government*.

²¹ Si queremos incluir a las víctimas de la inacción del Estado, el número de muertes prematuras causadas por la ausencia de servicios básicos tiene que estar por lo menos parcialmente establecido a puertas de la autoridad política. Consideremos el caso de Brasil, apreciado como la sociedad industrial más desigual en el mundo. Mientras que los ricos e influyentes de São Paulo evitan los embotellamientos al desplazarse en helicóptero, los más pobres tienen una esperanza de vida que puede ser décadas más cortas que los pocos afortunados. Dada la existencia de una gran riqueza, al menos potencialmente disponible para el Estado, su fracaso en apropiarse de ella y redistribuirla para evitar que algunos sufran puede ser juzgado como un delito y como el orden real de la violencia.

güenzas y criminales que se sienten con la libertad para aterrorizar a una sociedad cada vez más desesperada.

También es fundamental echar un vistazo a las motivaciones detrás de la violencia política que ocurre en Latinoamérica. Los holocaustos globales del siglo pasado han estado asociados con tres formas de exclusión política diferentes: el primer tipo y el más común define la identidad a través del territorio y una presencia sublime en una región particular de la religión secular del nacionalismo; una segunda forma relacionada define la identidad por medio de la etnia, a veces asociada al territorio, como en la forma anterior; otras veces con secciones solo de uno o más Estados formales; un tercer factor de motivación es la ideología, a menudo combinada, implícita o explícitamente, con alguna de las afirmaciones de identidad descritas anteriormente. Todas estas identidades reivindican el derecho a imponer "el sacrificio final" en sus poblaciones. Lo que distingue a Latinoamérica es que la violencia política raramente se asocia con la intensidad emocional relacionada con los dos primeros tipos, e incluso el tercero no ha traído consigo el tipo de movilización masiva vista en Europa. De nuevo, ello no significa negar los momentos de extrema violencia política, pero sí hacer hincapié en que estos han sido un epifenómeno. No tenemos evidencia de la violencia intensa sistemática legitimada por las rúbricas políticas clásicas²².

Por último, tenemos que discutir los casos de violencia externa. Este es quizá el aspecto más desconcertante de la situación de Latinoamérica, porque han existido muy pocas guerras internacionales que impliquen los Estados de esta región en más de doscientos años de independencia. Es decir, desde princi-

²² Quizá la excepción más interesante de Latinoamérica se pueda encontrar en la guerra Fría. No obstante su claro carácter autoritario, el régimen cubano nunca ha estado involucrado en el asesinato masivo de los otros países comunistas. Más aún, incluso las guerras en América Central en las décadas de 1970 y 1980, a pesar de que fueron extremadamente sangrientas, palidecen al lado de la masacre organizada de las luchas equivalentes en otras partes del mundo.

pios del siglo XIX el subcontinente ha estado relativamente libre de conflictos internacionales. Incluso si incluyéramos las guerras civiles, Latinoamérica ha disfrutado de una paz relativa. Fuera de los casos de Paraguay, México y Colombia, ningún país ha sufrido un gran número de muertes durante la guerra convencional²³.

En el mundo, América Latina se destaca por la ausencia general de una masacre organizada. El sudeste y sur de Asia, el Medio Oriente y sobre todo Europa han tenido experiencias históricas mucho más sangrientas. Aunque Estados Unidos ha sido, por lo general, pacífico dentro de sus fronteras, ha participado en algunas de las contiendas más sangrientas fuera de ellas. Escandinavia, tras su reciente historia bélica, ha sido pacífica durante casi trescientos años y también ha sido excepcional en una gran variedad de formas que hacen difícil una comparación con Latinoamérica. África ha estado relativamente libre de conflictos internacionales, aunque la mayoría de sus países han disfrutado apenas treinta años de independencia, en contraste con los casi dos siglos de Latinoamérica²⁴.

En ninguna parte está más clara la paz general del continente que en un mapa. Al examinar la cartografía latinoamericana de 1840 veremos que las fronteras generales y las configuraciones de los países se parecen sorprendentemente a las actuales. Si bien las primeras unidades tales como la Gran Colombia, la República de Centroamérica y la Confederación Peruano-Boliviana desaparecieron, ningún Estado con reco-

²³ Las guerras centroamericanas de las décadas de 1970 y 1980 representan otra excepción, pero no estoy seguro de dónde encajaría la guerra de guerrillas en los modelos clásicos analizados en la literatura sobre Estado y guerra. Los recientes acontecimientos en la frontera peruano-ecuatoriana y las tensiones entre Venezuela y Colombia no auguran un cambio en la configuración de la paz, dadas las cantidades relativamente pequeñas de violencia y tiempo requerido. (Ver capítulo 2 para obtener más detalles sobre el número de guerras).

²⁴ En el caso africano, ver Jackson y Rosberg, *Why Africa's Weak States Persist*; Herbst, *States and Power in Africa*.

nocimiento político ha desaparecido como consecuencia de la Conquista. En casi doscientos años de historia con una política independiente, Latinoamérica aún podría perder una Polonia, un Borgoña, una Sajonia o un reino de las dos Sicilias. De hecho, los Estados contemporáneos y los límites se asemejan muchísimo a aquellos de la administración colonial española del siglo XVIII.

El estudio académico de Latinoamérica refleja la falta de experiencia sobre la guerra. Independientemente de si se mide por los registros bibliográficos, la atención dedicada en las reuniones disciplinares o el espacio asignado en obras tales como la *Enciclopedia de Cambridge* o la *Historia de Cambridge*, la guerra ha merecido poca atención²⁵. El Estado latinoamericano, por lo tanto, parece haber actuado de una manera muy diferente a la de los otros Estados. En otras palabras, no podemos construir un caso en torno al significado o a la fuerza del Estado latinoamericano sobre la base de su desempeño como un protector del territorio, ya que el potencial para demostrar dicha capacidad ha sido limitado. En todo caso, como explicaré a continuación, esta falta de acción internacional puede ser el mejor indicador de la fragilidad del Estado.

En resumen, empleando el lenguaje original de Weber para referirse al Estado, no se puede hablar de Estados dominando a sus sociedades. Aunque las generalidades son siempre peligrosas, podemos clasificar a la mayoría de los Estados latinoamericanos, aun hasta bien entrado el siglo XX, como despóticos, aunque sin embargo son a la vez Estados con una infraestructura débil. Son "despóticos" en la capacidad de las élites estatales para llevar a cabo las decisiones sin una negociación de rutina con la sociedad civil. Son débiles en la capacidad institucional del Estado o en su capacidad para poner en práctica las deci-

²⁵ Una importante excepción reciente es López-Alvez, *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*.

siones²⁶. A pesar de su reputación en términos de autocracia y represión, el Estado latinoamericano ha sido mucho menos capaz de imponerse a sus sociedades que sus homólogos europeos. En realidad, al Estado latinoamericano no se le puede llamar un Leviatán o el equivalente del mito opresor neoliberal, o incluso el aplastante centralizador de las leyendas negras del culturalismo ibérico. Lo que caracteriza al Estado latinoamericano no es su concentración de poder, sino la dilución de este²⁷.

Al igual que con cualquier generalización en múltiples casos, podemos situar las capacidades de los diversos Estados latinoamericanos en un espectro. Si excluimos a Centroamérica y el Caribe, encontramos tres tipos²⁸. En un extremo del espectro hallamos los países donde el Estado como institución ha logrado establecer algunas normas administrativas y hay una capacidad institucional relativa. El punto final más evidente de nuestro espectro es Chile, seguido por Uruguay y Argentina. En el otro extremo están los países en los que la viabilidad del Estado sigue siendo cuestionada; Bolivia y Perú son ejemplos de fallas en la administración y la institucionalización, mientras que Colombia representa el colapso de la autoridad. En el medio están los dos países más grandes de Latinoamérica: México y Brasil²⁹. Dentro de cada grupo de países debemos tener en cuenta la variación regional, con la autoridad del Estado concentrada en

²⁶ Mann, *The Sources of Social Power*, vol. 2 (New York: Cambridge University Press).

²⁷ Gurr, Jagers y Moore, en "Transformation of the Western State", anotan que "la falta generalizada de la mayoría de las sociedades latinoamericanas para establecer un sistema coherente y políticamente institucionalizado de cualquier tipo democrático o autocrático [...] cuando las autocracias coherentes se establecieron en Latinoamérica, sus instituciones por lo general eran demasiado débiles para sobrevivir a la élite fundadora" (94).

²⁸ Estoy tomando prestada gran parte de esta clasificación de Whitehead, "State Organization", pero sigue la opinión estándar del estudio.

²⁹ Tomando prestado el lenguaje de Charles Ragin, podemos hablar que el primer grupo tiene una participación confusa en el conjunto de Estados de $< 0,5$; aquellos en el medio pueden tener una participación del $0,5$; y aquellos con los Estados más desarrollados pueden tener una participación alrededor del $0,75$ (Ragin, *Fuzzy-Set Social Science*).

torno a determinadas zonas geográficas y a menudo prácticamente desapareciendo en las fronteras menos accesibles³⁰. La tarea analítica en el presente libro es explicar tanto el modelo genérico de Latinoamérica como sus variaciones.

Por lo tanto, América Latina representa un enigma empírico doble. Por un lado, algunos de los Estados se han desarrollado solo en forma mínima, y por otro, tenemos una excepción igualmente interesante en cuanto al comportamiento internacional estándar, ya que dichos países han evitado en su mayoría una guerra a gran escala. Una región que ha logrado escapar de la guerra y de la formación de un Estado fuerte durante los últimos cien años exige un análisis y promete lecciones importantes para el desarrollo de la vida política contemporánea. El enigma latinoamericano también ofrece una oportunidad perfecta para explorar la relación entre el conflicto militar y el desarrollo político posterior en la formación del Estado.

¿Cómo surgen los Estados?

¿Cómo explicar la relativa falta de desarrollo del Estado latinoamericano? ¿Cómo tener en cuenta la variación que existe en el continente? ¿Cuál es la relación entre la existencia de este Estado limitado y el nivel y las formas de violencia política registrados en la región? Después de revisar algunas respuestas teóricas posibles para el desarrollo particular del Estado latinoamericano, apunto a un énfasis relativamente reciente en lo que podríamos llamar una versión belicista o centrada en la guerra del surgimiento de los Estados nacionales³¹.

Durante el último siglo, las ciencias sociales han producido múltiples teorías acerca del desarrollo del Estado. Si bien no es el lugar para una revisión exhaustiva, sí será de utilidad un resumen de las teorías principales y su aplicación en Latinoamérica.

³⁰ De hecho, a menudo es difícil distinguir entre "Estado" y las autoridades no oficiales. Ver Nugent, "State and Shadow State in Northern Peru".

³¹ Tomo prestado el término belicista de Gorski, *Birth of the Leviathan*.

En Estados Unidos la versión más popular del Estado lo ve como un escenario en el que los distintos miembros de una comunidad pueden expresar sus preferencias y utilizar las reglas acordadas con anterioridad para llegar a una decisión colectiva. Esta decisión, incluso si no satisface a todos, representa una distribución óptima de las inclinaciones públicas. No es coincidencia que el Estado en este modelo sea una especie de mercado para la política. Al igual que un mercado, el Estado no tiene preferencias o inclinaciones; no es más que un recipiente vacío que una población puede utilizar como mejor le parezca.

Desde este punto de vista, la característica más importante de una sociedad es su capacidad para participar en la serie de deliberaciones que definen el Estado y obedecer las directivas resultantes. Siguiendo la analogía del mercado, esto se expresa como una forma de capital social, en la que un Estado refleje las competencias colectivas y atributos plasmados en su ciudadanía³². El Estado surge de la experiencia acumulada de la autonomía de la población a medida que crece y requiere mayor coordinación. Cuando se aplica a Latinoamérica, esta perspectiva general origina dos debates muy diferentes. En el primero, el Estado latinoamericano se percibe como abrumador, centralizado y coercitivo, rasgos vistos como aspecto enraizado en la cultura ibérica traída por los españoles³³. Una visión muy diferente y menos desarrollada toma prestada de manera implícita el concepto de "sociedades fuertes/Estados débiles" de Migdal y analiza la manera en que los compromisos políticos con los grupos sociales inhabilitan al Estado³⁴.

³² Putnam, Leonardi y Nanetti, *Making Democracy Work*.

³³ Véliz, *The Centralist Tradition of Latin America*; Morse, *The Heritage of Latin America*; Wiarda, *Politics and Social Change in Latin America*.

³⁴ Los culpables pueden ser o bien las élites al crear protectores represivos de privilegios o bien los grupos populistas al crear laberintos de clientelismo. Ver, por ejemplo, Malloy, *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*; Collier y Collier, *Shaping the Political Arena*.

Mientras que el análisis del Estado como una especie de mercado colectivo ha gozado de un auge intelectual en los últimos tiempos, es el grado de autonomía que un Estado posee lo que más ha dividido a los científicos sociales contemporáneos³⁵. Es decir, ¿hasta qué punto el Estado sigue siendo independiente de la sociedad que está tratando de integrar y controlar? Desde una perspectiva weberiana clásica, el Estado sirve como un oficial de policía imparcial y un vendedor honesto³⁶. Weber sostuvo que la función del Estado es crear las condiciones en que las diversas relaciones entre los miembros de una sociedad puedan desarrollarse. En concreto, el Estado crea las bases institucionales que exigen una economía de mercado y un orden jurídico burocratizado, a través de la dominación o la imposición de su control por medio de la violencia. Las perspectivas y las preferencias de la población son, en este sentido, irrelevantes. El Estado existe por encima y más allá del alcance de sus ciudadanos, tiene que serlo o no sería capaz de cumplir con sus funciones. Los marxistas podrían estar de acuerdo con que el Estado cumple estas tareas necesarias, pero discrepan del concepto de que lo hace con neutralidad; una sociedad capitalista solo puede producir un Estado capitalista. Ya sea por la determinación estructural o el control instrumental, el Estado atiende los intereses a largo plazo de la clase dominante. Cualesquiera que sean sus argumentos, tanto Weber como Marx adoptan una perspectiva hobbesiana o de conflicto. El Estado es necesario para culminar una serie de luchas sociales, económicas y políticas³⁷.

³⁵ Para una discusión sobre Latinoamérica, ver Stepan, *The State and Society*; Hamilton, *The Limits of State Autonomy*; y Waisman, *Reversal of Development in Argentina*.

³⁶ La literatura de derechos de propiedad es un enfoque conexo; ver North y Thomas, *Rise of the Western World and North, Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*.

³⁷ Para una discusión general, ver Whitehead, *State Organization*; Oszlak, *The Historical Formation of the State*. Para una aplicación explícita y rara de las teorías de Weber, ver Uricoechea, *The Patrimonial Foundations of the Brazilian Bureaucratic State*.

Las opiniones discutidas aquí enfatizan las condiciones internas para el surgimiento de los Estados y determinan su autonomía cara a cara con los actores nacionales. Un conjunto muy diferente de perspectivas académicas destaca la existencia de Estados dentro de un entorno global más amplio. La teoría más famosa asociada con Latinoamérica es la dependencia, cuyas diversas encarnaciones comparten algunos supuestos comunes acerca del Estado en sociedades excoloniales. La teoría de la dependencia sostiene que estas no pueden esperar desarrollar Estados que cumplan con todas las tareas requeridas para gobernar y dirigir un país. Lo anterior se debe a la importancia de entender las relaciones económicas exteriores de dichos países, el escaso desarrollo de las élites nacionales, la abrumadora influencia de las potencias mundiales y la posición marginal de estos Estados dentro de una economía global. También sostiene que los Estados poscoloniales nunca serán escenarios imparciales, ya que fueron construidos desde lejos y siempre deben mirar a los actores externos para su aprobación y apoyo. En este modelo, sus economías no requieren el tipo de integración que el Estado de Weber tiene como objetivo ofrecer ni tampoco sus élites brindan su consentimiento para la dominación política, ya que sus aliados externos son mucho más poderosos y fiables. El resultado es un Estado dependiente que nunca cumple su propio destino³⁸.

Durante las últimas décadas se han aplicado numerosas variaciones a dichas perspectivas para Latinoamérica. Los autores han intentado documentar cómo el Estado ha atendido los intereses de una fracción particular de la élite nacional, la forma en la que ha defendido los intereses de las multinacionales y cómo ha suprimido un movimiento político tras otro. Los académicos han dedicado mucha energía para determinar quién, cómo y para quién se utiliza el poder del Estado. Sin embargo,

³⁸ La fuente estándar es Cardoso y Faletto, *Dependency and Development in Latin America*. Ver también Geréffi y Fonda, *Regional Paths of Development*.

apenas se ha examinado el desarrollo particular de la institución del poder político.

En gran medida, los estudiosos de Latinoamérica han asumido que el Estado estaba ahí para ser utilizado, que la herramienta estaba disponible para la manipulación. Las revoluciones han sido un tema mucho más popular que la construcción de los Estados contra los que estaban dirigidas. Consideremos el número de volúmenes sobre las revoluciones mexicanas y cubanas y luego reflexionemos acerca de la relativa escasez de libros sobre la República de Cuba y el porfiriato. Con nuestra fascinación sobre cómo las paredes se vinieron abajo, no hemos puesto mucha atención a la construcción de edificios, aceptando la existencia de Estados latinoamericanos sin preguntar cuán poderosos eran realmente. Al igual que el mago de Oz, dichos Estados parecían todopoderosos y llenos de grandilocuencia y humo. Pero hemos dejado de buscar al hombre detrás de la cortina.

Así, el estudio sobre Latinoamérica refleja una tendencia general sobre la sociología política; los sociólogos y afines han estado mucho más interesados en el colapso de los Estados que en su desarrollo³⁹. Lo sorprendente es que incluso en el análisis del colapso de los Estados aceptamos su existencia previa. Por ejemplo, consideremos las tres condiciones de la sociología política para la revolución: la presión fiscal, los conflictos de la élite y las revueltas populares⁴⁰. Solo la primera, la presión fiscal, examina la capacidad del Estado para resistir a la oposición y la rebelión. Pero aun así, la investigación se centra en cómo el aparato del Estado que ya está constituido llegó a ser tan débil. Una tradición relacionada con la sociología

³⁹ Examinemos una lista de lectura de los estudiantes de posgrado y tengamos en cuenta el equilibrio entre los temas. Algo de esto puede atribuirse a la relativa influencia intelectual de Marx sobre Weber en la academia. Este último ha sido redactado para explicar el colapso del Estado, uno de los pocos temas que no abordó de manera exhaustiva.

⁴⁰ Collins, *Macrohistory*.

histórica ha seguido a Barrington Moore y trató de explicar las formas de gobierno y las alianzas sociales en las que el Estado funciona. Sin embargo, una vez más, se da por sentada la capacidad administrativa del Estado⁴¹.

Dicho paradigma simplemente no funciona para Latinoamérica. El Estado minimalista no es un producto del neoliberalismo o de la crisis de la deuda. Los Estados latinoamericanos nunca han desarrollado la fortaleza institucional de sus homólogos de Europa occidental, incluso en algunos casos, de Asia oriental. El poder del Estado latinoamericano siempre ha sido superficial y controvertido. La pregunta perspicaz y más interesante es por qué.

Una fuente de orientación teórica es la reactivación de los relatos macrohistóricos de los últimos cuarenta años. Desde McNeill en *The Rise of the West*, hasta Poggi, Moore, Giddens, Mann, van Creveld, Finer, Skocpol y Tilly, los escritores han ofrecido una visión de los últimos quinientos años —y a veces mayor— desde la cima verdadera⁴². Como narraciones históricas, sus obras son piezas maravillosas de erudición, pero dejan pocos indicios de un patrón que pueda ser aplicado a la situación de Latinoamérica. El número de variables y patrones, así como la complejidad del proceso, hacen que sea casi imposible comparar su trabajo con un caso fuera de Europa⁴³.

⁴¹ Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*; Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens, *Capitalist Development and Democracy*. Una excepción notable que vincula estrechamente la capacidad de la revolución y el Estado es Skocpol, *States and Social Revolutions*.

⁴² McNeill, *The Rise of the West*; Poggi, *The Development of the Modern State*; Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*; Giddens, *The Nation-State and Violence*; Mann, *Sources of Social Power*, vols. 1 y 2; Skocpol, *States and Social Revolutions*; Tilly, *Coercion, Capital, and European States*; Van Creveld, *The Rise and Decline of the State*; Finer, *The History of Government from the Earliest Times*.

⁴³ Más problemático aún: cuando los estudiantes y los lectores visualizan patrones más genéricos, tienden a olvidar que estos "metarrelatos" todavía se basan en un conjunto limitado de casos. Ver Centeno y López-Alves, *The Other Mirror*.

Sin embargo, parte de este "regreso a la historia" generó otra perspectiva internacionalista, quizá más útil, sobre el surgimiento del Estado. En lugar de hacer énfasis en el papel que desempeñan sus instituciones en el desarrollo de una sociedad, dicha visión se centra en las bases de las funciones políticas: la defensa en contra de la violencia. Desde esta mirada, los Estados son mecanismos para defender los territorios de amenazas externas⁴⁴. Como señala Geoffrey Best "la sociedad humana políticamente organizada se convierte en un Estado; y los Estados se distinguen de otros Estados, para dejarlo claro, por su habilidad para luchar o para protegerse el uno del otro"⁴⁵. Visto de esta manera, los Estados se ubican por encima de todos los combatientes de guerras y su desarrollo tiene que ser entendido dentro del contexto más amplio de los conflictos y la competencia geopolítica. Es decir que la guerra determina en parte todos los aspectos de los Estados, desde sus estructuras de autoridad, capacidad administrativa y legitimidad, hasta sus niveles de inclusión. Cada uno de esos aspectos contribuye, al mismo tiempo, a determinar cómo luchan.

La perspectiva belicista representa una guía potencialmente rica para analizar el Estado latinoamericano. En primer lugar, más que la mayoría de teorías de la formación de un Estado, proporciona un modelo histórico sencillo que se puede extraer y aplicar a diferentes lugares. La aparición de la guerra es un fenómeno relativamente identificable en la historia, que es posible fechar y desde el cual se logran medir los efectos institucionales. La teoría belicista también hace hincapié en una serie de aspectos diferenciados sobre la formación del Estado, que pueden ser al menos evaluados y comparados adecuadamente. En segundo lugar, mientras gran parte del énfasis reciente ha recaído sobre el desarrollo institucional del Estado, por ejemplo, el crecimiento de las burocracias, la discusión relacionada con el efecto de la guerra se encuentra en la literatura sobre

⁴⁴ Para los trabajos pertinentes, ver la discusión en el capítulo 3.

⁴⁵ G. Best, introducción a M. S. Anderson, *War and Society in Europe*, 8.

nacionalismo y democracia; el análisis de las consecuencias de la guerra abarca una amplia gama de instituciones políticas y aspectos importantes del Estado-nación. En tercer lugar, el estudio sobre la guerra nos permite analizar de forma explícita la contribución del entorno internacional al desarrollo del Estado.

Por consiguiente, bajo esta teoría es factible explorar los dos enigmas que antes identifiqué como únicos en Latinoamérica. A través de ellos, podemos preguntarnos por qué la violencia se da solo en ciertas formas de organización dentro del continente y es muy rara como evento geopolítico, y podemos analizar los momentos de violencia y determinar las consecuencias para los Estados pertinentes a fin de evaluar los posibles costos de la paz. A su vez, Latinoamérica puede proporcionar nuevos conocimientos empíricos para observar la dinámica entre la guerra y la construcción del Estado. La relativa ausencia de guerras y la fragilidad de las formaciones estatales servirían, además, como una hipótesis útil a la experiencia europea, en la que reposan la mayoría de nuestros supuestos teóricos.

Este libro es una historia comparativa de las experiencias y las consecuencias de la guerra en Latinoamérica. Se trata de un enigma histórico inusual: ¿Por qué los perros de la guerra rara vez ladraron en Latinoamérica? No es que los latinoamericanos no hayan tratado de matarse los unos a los otros (sí lo han hecho), pero en general no han organizado sus sociedades con tal objetivo en mente. Dichos países han existido con niveles relativamente bajos de militarización⁴⁶. Para entender mejor la importancia de este aspecto, es necesario ver las explicaciones sobre la violencia tanto a nivel micro como a nivel macro⁴⁷.

⁴⁶ "La sociedad civil organizándose para la producción de violencia [y] la movilización de recursos, materiales y humanos para uso potencial en la guerra" (G. Best, *The Militarization of European Society, 1870-1914*, 13). La excepción importante aquí es Paraguay bajo López, que servirá como una comparación intracontinental.

⁴⁷ El énfasis sobre el aspecto organizacional de la violencia fue sugerido en un seminario maravilloso conducido por Kai Erikson en la primavera del 2000, en la Universidad de Princeton.

El primero explora los rasgos psicosociales y las condiciones que ayudan a comprender la barbarie observada en la guerra. Formula una pregunta sencilla, pero profunda: ¿Cómo se pueden tratar los seres humanos de esta manera? En el nivel macro, una pregunta muy diferente asume la barbarie, pero va más allá para analizar las diversas formas de organización en que se produce. Latinoamérica no parece ser muy distinta de Europa desde la perspectiva micro; sin embargo, las razones por las cuales las personas matan y la manera en que se organizan son completamente opuestas y extremadamente reveladoras. Dicha diferencia en torno al desarrollo es un punto central de este texto.

Un análisis sobre la "paz prolongada" en Latinoamérica arroja varias contribuciones valiosas a la literatura. Al estudiar el caso del perro que no ladró podemos entender mejor las condiciones que condujeron a la guerra. Por ejemplo, el presente libro pone en duda el supuesto implícito de que a menudo la violencia política se organiza a lo largo de las líneas territoriales. La violencia política en Latinoamérica ha ocurrido, en gran parte, en el interior de las sociedades antes que entre Estados. Aquí en el intento explicar el porqué y examinar las consecuencias de esa contradicción.

Las formas de violencia que se ven en el continente ilustran una de las principales diferencias entre los nuevos Estados poscoloniales y aquellos establecidos antes del siglo XIX: por ejemplo, la presencia de potencias extranjeras influyó en los resultados y ayudó a asegurar (¿imponer?) la paz. Dichos políticos externos pueden haber prevenido mucho derramamiento de sangre, pero también pudieron haber bloqueado a las regiones de los equilibrios políticos no aptos para el desarrollo institucional posterior. Hay más que un grano de darwinismo social en la historia centrada en la guerra sobre el desarrollo del Estado. Entonces, ¿qué sucede con un ecosistema geopolítico donde la adaptación no necesariamente condujo al éxito diferencial? A la luz de presiones crecientes para la interven-

ción internacional sobre las luchas nacionales, las respuestas a estas preguntas tienen una importancia contemporánea clara. Los tipos de violencia que se observan en Latinoamérica son relevantes en un mundo donde "el gran teatro de la guerra" visto tradicionalmente en Europa ya no es tan importante, donde los Estados no son los únicos actores militares y donde los resultados no siempre son decisivos.

Asimismo, este libro contribuye al estudio de la historia política, que sigue estando un poco descuidada con respecto a la Latinoamérica del siglo XIX y, específicamente, en cuanto al desarrollo de las instituciones estatales⁴⁸. ¿Por qué la autoridad central estableció el control sobre los medios de violencia en Europa, pero fracasó en general en Latinoamérica? El análisis también arroja resultados acerca de la dinámica de los conflictos internos tras la independencia. A través del prisma de la guerra, igualmente podemos mejorar nuestra comprensión no solo del Estado latinoamericano, sino también del nacionalismo y la democracia en el continente. El enigma sigue siendo sobre cómo los países latinoamericanos han logrado evitar la instauración del orden, sistemas de producción eficaces y eficientes, y una distribución equitativa. Tan magnífica muestra de fracaso institucional merece mayor atención, aunque el papel de la guerra que se encuentra en el interior de las sociedades y los Estados también ha sido poco estudiado.

Finalmente, este texto es un desafío a una larga tradición en la sociología histórica que ha privilegiado a un pequeño número de casos y, a menudo, ha generalizado un fenómeno europeo en un hecho social universal⁴⁹. Por ejemplo, Michael Mann puede afirmar que la relación entre las revoluciones y

⁴⁸ Dos adiciones importantes y recientes (desde perspectivas radicalmente diferentes) son López-Alves, *State Formation and Democracy in Latin America* y Adelman, *Republic of Capital*.

⁴⁹ Para otro maravilloso debate de la universalidad europea sobre la formación del Estado, ver Barkey, *Bandits and Bureaucrats*. Para una discusión más amplia sobre este tema, ver Centeno y López-Alves, *The Other Mirror*.

la presión geopolítica es “como una relación constante igual a la que encontramos en la macrosociología”⁵⁰. Sin embargo, dicha correlación no existe en Latinoamérica. Las revoluciones “burguesas” de ingleses y franceses han sido tratadas como modelos teóricos, mientras que las contrapartes mexicanas y bolivarianas no lo son. El ascenso de Prusia y su burocracia merecen atención, pero no la solidificación del Estado chileno. Todos podemos fechar a Waterloo, pero pocos pueden hacerlo para la batalla igualmente decisiva de Ayacucho. Al preguntar por qué Latinoamérica es diferente, espero motivar a otros a preguntarse si Europa es la verdadera excepción⁵¹. El presente libro es un reto para las expectativas y un incentivo a mirar más allá de “los sospechosos habituales” de los paradigmas históricos.

La inclusión de más casos puede recorrer un largo camino para esclarecer la acalorada lucha reciente entre varios profesionales de sociología histórica⁵². Espero ofrecer un desafío a las “pretensiones implícitas de los universales esenciales e invariantes”, que según Charles Tilly se han vuelto demasiado predominantes en este campo⁵³. Al introducir un conjunto de casos, en gran parte nuevos, a un debate de larga data, mi objetivo es demostrar que la contingencia, la contextualidad y la relacionalidad desempeñan un papel demasiado importante en la evolución histórica para permitir leyes generales que lo abarquen todo, y más cuando estas se basan en muestras defectuosas. El libro sigue lo que Tilly denomina el enfoque de la variación con “grandes comparaciones”⁵⁴ y, por lo tanto, favorece la viabilidad sobre los universales.

⁵⁰ Mann, *Sources of Social Power*, vol. 2, 225.

⁵¹ En términos del desarrollo del Estado, la “idiosincrasia” de la experiencia europea ya ha sido señalada por Finer en *The History of Government*, 5.

⁵² Para una crítica concisa y útil (con sugerencias para una resolución), ver Western, “Bayesian Thinking About Macrosociology”.

⁵³ Tilly, “To Explain Political Processes”, 1597.

⁵⁴ Tilly, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*.

En primer lugar, he tratado de diferenciar la región que llamamos Latinoamérica de otras partes del mundo. No estoy de acuerdo con aquellos que argumentan en contra de tratar el continente como una unidad. Ciertamente, desde el punto de vista de la geopolítica, tiene mucho sentido; pero estos países han compartido los resultados críticos, así como herencias y estructuras sociales. Estos puntos en común nos permitirán estudiar la región como una hipótesis posible a las teorías de desarrollo del Estado, derivadas de la experiencia europea. En segundo lugar, dentro de la región he tratado de encontrar la variación de un patrón general. De esta manera, también estoy tomando prestados dos enfoques diferentes definidos por Tilly. A veces reclamaré un cierto nivel de universalidad de la región, mientras que en otros haré hincapié en las características más particulares de los países pertinentes y terminaré en los detalles históricos. Mi doble propósito es generar una mejor explicación sobre la realidad de Latinoamérica y producir una mejor comprensión sobre las raíces de la exitosa autoridad estatal. Lo considero el objetivo final de la tradición weberiana en la sociología: utilizar datos individuales para considerar y analizar la especificidad de cada caso, mientras se emplean herramientas teóricas para explicar dicha diferencia.

No pretendo que el presente libro desempeñe ninguna parte explícita en el debate en curso sobre el "historicismo frente a la teoría del centrismo" o "la inducción *versus* frente a la deducción"⁵⁵. Siempre me he considerado algo así como un ingenuo epistemológico y francamente me he preguntado acerca de la utilidad que tienen los sociólogos que se involucran en estudios que quizá le competan más a los filósofos. Estoy de acuerdo con Jack Goldstone en que gran parte del debate se reduce a si uno desea hacer hincapié en las condiciones iniciales en comparación con las leyes generales⁵⁶. No encuentro una razón de por qué no podamos hacer ambas cosas. Los

⁵⁵ Ver "Symposium on Historical Sociology and Rational Choice Theory".

⁵⁶ Goldstone, "Initial Conditions, General Laws, Path Dependence", 832.

cuentos bien contados deberían atraer a un público con una buena historia, al tiempo que les deja una moraleja general.

No hay duda de que podemos hablar de una conexión probabilística entre la guerra y el desarrollo del Estado. Mi objetivo central aquí es explorar y refinar esta relación y analizar cómo las diferentes condiciones existentes en Latinoamérica alteran esta relación causal. El proceso de investigar y escribir el presente volumen me ha enseñado el valor de una interacción constante y a menudo dialéctica entre la teoría y la historia. No podemos confiar únicamente en la narración de las historias sencillas. Sin el modelo belicista sería difícil entender el caos de los casos que he estudiado. Sin embargo, sin ese camino empírico sería imposible ir más allá de meras proposiciones teóricas. He llegado a entender la historia de la guerra y los Estados-nación en Latinoamérica, pensando en ella como una serie de causalidades en espiral⁵⁷. Podemos identificar los patrones de las causas que llevan de un momento A hacia un momento B, y estos a menudo se repiten. El modelo, sin embargo, depende en gran medida de lo que había antes y de las condiciones en el momento en que quisimos examinarlo.

El camino desde nuestro punto de partida en el siglo XVIII hasta principios del XX no es ni una línea recta ni una distribución al azar de los acontecimientos. Las acciones y estructuras pertinentes están casualmente relacionadas entre sí en lo que parece ser una forma circular. Podemos utilizar la cronología de la historia para desenredar estos nudos, pero también hay que aceptar la circularidad y la interacción inherentes; en cualquier narrativa histórica los órdenes causales a menudo se invierten e interactúan en circuitos de retroalimentación. El rastreo de esos circuitos y el descubrimiento de las líneas

⁵⁷ Deliberadamente evito el uso del término *dependencia de la trayectoria* a fin de no participar en ese debate particular. Para un resumen excelente del argumento, ver Mahoney, "Path Dependence in Historical Sociology".

generales de sus curvas deberían ser las principales tareas de la erudición macrohistórica⁵⁸.

Sin más, dichos esfuerzos nos van a permitir dar descanso a las batallas doctrinarias inútiles acerca de la importancia relativa de los Estados frente a las sociedades en la determinación del desarrollo político. Como documento, es la interacción empírica de los Estados —como instituciones y agentes— y de las sociedades —como entornos y estructuras— lo que ayuda a producir el modelo latinoamericano⁵⁹. Al igual que en el caso del Imperio otomano, por ejemplo, no podemos hablar de un Estado victorioso o dominante o de la sociedad civil, pero sí se puede describir la creación histórica de una serie de compromisos que ayudaron a definir la condición contemporánea del continente⁶⁰.

En general, la lección que cabe extraer del presente libro es que mientras la guerra pudo haber desempeñado un papel importante en el desarrollo de algunos Estados europeos, su poder explicativo disminuye al cruzar el Atlántico. Las condiciones particulares que definieron el proceso de creación del Estado en el continente impidieron el tipo y las consecuencias de la guerra de formación de Estados. Los estudiosos de las regiones periféricas en Europa donde la violencia produjo resultados similares a aquellas encontradas en Latinoamérica, por ejemplo los Balcanes e Iberia, pueden tener algo que aprender de estos casos. Espero que los analistas de los procesos macrohistóricos se lleven la lección podría decirse más importante que ha alentado nuestro exceso de confianza y que permitió la formulación de modelos proposicionales que oscu-

⁵⁸ Michael Mann señala: "El problema parece ser que para las funciones centralizadas que se convertirán en explotación, es necesario que los recursos para la organización solo aparezcan con el surgimiento de sociedades estatales civilizadas y estratificadas —que es un proceso circular—" (*Autonomous Power of the State*, 21).

⁵⁹ Para una discusión más amplia sobre el enfoque de un "Estado en la sociedad", ver Migdal, Kohli y Shue, *State Power and Social Forces*.

⁶⁰ Barkey, *Bandits and Bureaucrats*, 231-32.

recen las realidades históricas más complejas. Espero que los analistas de los procesos macrohistóricos se lleven la lección —sin duda más importante— de que nuestro exceso de confianza en un conjunto limitado de casos ha alentado y permitido la formulación de modelos proposicionales que oscurecen las realidades históricas más complejas.

Guerra limitada y Estados limitados

¿Cuál era la relación entre la guerra y la formación del Estado en Latinoamérica? Latinoamérica ha luchado, en gran medida, lo que llamo una guerra limitada. Para entender lo que quiero decir con esto, consideremos en primer lugar una definición de la guerra total contemporánea. Se puede afirmar que este tipo de conflicto ha comenzado con la Revolución Militar del siglo XVII, que ha logrado nuevos niveles de destrucción y consecuencias sociales con la Revolución francesa y las guerras Napoleónicas, que se ha convertido en sus contrapartes modernas, comenzando con la guerra de Crimea y la Guerra Civil de Estados Unidos, y que culminó en las dos guerras mundiales⁶¹. Las guerras totales se caracterizan por: (a) el aumento de la letalidad en el campo de batalla; (b) la expansión de la zona de muerte para incluir no solo a cientos de kilómetros del frente de batalla, sino también a objetivos civiles; (c) la asociación con una forma de moral o cruzada ideológica que contribuye a la satanización del enemigo; (d) la participación de una parte significativa de la población, ya sea en combate directo o en función de apoyo; y (e) la militarización de la sociedad, donde las instituciones sociales están cada vez más orientadas hacia el éxito militar y juzgadas por su contribución a la guerra.

El progreso no fue lineal. La guerra de los Treinta Años se asemejaba a un conflicto del siglo XX, mucho más que las luchas dinásticas del siglo XVIII. A su vez, los orígenes de la Primera Guerra Mundial se pueden encontrar precisamente en el tipo de juegos diplomáticos que existieron en una época anterior.

Por lo tanto, dichos esfuerzos requieren que los Estados sean capaces de: (a) reunir y concentrar grandes cantidades de personal y material en un tiempo corto; (b) ampliar sus esfuerzos en cientos, si no miles de kilómetros; (c) establecer algún tipo de mensaje ideológico coherente; (d) convencer a un número significativo de la población para que acepte la autoridad militar directa sobre sus vidas; y (e) transformar sus sociedades para responder a estos retos.

Por el contrario, las guerras limitadas: (a) en general son conflictos de corta duración con momentos aislados de ferocidad; (b) se limitan a pocas y pequeñas zonas geográficas; (c) se desarrollan entre los Estados que comparten perfiles ideológicos o culturales y se originan en los enfrentamientos económicos o fronterizos; (d) son libradas bien sea por ejércitos mercenarios profesionales o por aquellos constituidos por un pequeño número de conscriptos de las clases bajas, y (e) pueden ser prácticamente ignoradas por los civiles comunes. No requieren sacrificios personales o fiscales dramáticos o de un Estado fuerte para imponerlas. Lo más importante es que no requieren de la movilización política o militar de la sociedad, excepto, y no siempre, en los primeros momentos de euforia. Debido a estas necesidades limitadas, dichos conflictos dejan muy poco de la herencia histórica asociada a las guerras totales. Las calles no están llenas de veteranos, el Estado no es un Leviatán posbélico y la riqueza económica es apenas tocada por las autoridades fiscales. La vida sigue igual que antes. Como dejaré claro en las siguientes páginas, el patrón de la guerra limitada ha definido en gran medida la experiencia latinoamericana.

Las guerras no son simplemente el producto de los Estados, sino que también pueden contribuir al desarrollo de las diferentes estructuras de autoridad. Mi objetivo en el presente libro no solo es entender la naturaleza de la guerra en el continente, sino también comprender las consecuencias de este patrón particular de la violencia. Me gustaría hacer hincapié que con esto no quiero decir que el estudio de la guerra en sí

mismo tenga todas las respuestas al enigma del Estado latinoamericano. La guerra simplemente ofrece un prisma a través del cual se pueden analizar mejor las diversas experiencias. Por ejemplo, el éxito europeo en la dominación del mundo después del siglo XV pudo haber tenido mucho que ver con una mayor propensión a la guerra y a los acontecimientos políticos y económicos resultantes⁶². La unidad nacional de más de un país se ha basado en la negación de la identidad de otro y se ha forjado en la batalla con ese enemigo. Se dice que la guerra es el padre moderno del Estado-nación. Hasta cierto punto, el concepto de un Estado es imposible sin la guerra; por otra parte, un ejército masivo de reclutas, cada uno capaz y esperando empuñar las armas, lleva más que una afinidad histórica y estructural pasajera para la democracia electoral.

¿Cuáles han sido las consecuencias de la paz para Latinoamérica? ¿Habría producido el derramamiento de sangre antes y de manera más decisiva un Estado más fuerte, más cohesionado y más equitativo? ¿Habría creado una inestabilidad previa un continente con menos Estados? ¿Habrían sobrevivido a largos conflictos las divisiones de clases que impregnan estas sociedades? ¿Ha costado la paz más que la guerra? Estas preguntas son el tema central de la segunda mitad del presente libro.

Para entender la posible importancia de la guerra total en la construcción del Estado, tengamos en cuenta algunos de sus efectos en detalle. Estos incluyen: (a) el aumento de la capacidad del Estado para extraer recursos; (b) la centralización del poder en las capitales nacionales y la gradual desaparición de las lealtades o identidades regionales; (c) el fortalecimiento de los vínculos emocionales entre la población, tanto un conjunto de instituciones del Estado como de la noción abstracta de una nación, que estas tratan de representar, y (d) un cambio cualitativo en la relación del individuo con estas instituciones,

⁶² Parker, *The Military Revolution*; Howard, *The Causes of War*; Wallerstein, *The Modern World System*.

que puede resumirse como la transición de sujeto a ciudadano. Las guerras totales parecen producir Estados más ricos y poderosos, con conexiones más íntimas con la mayoría de las poblaciones que viven en sus territorios.

Ninguna de dichas características implica un tipo particular de régimen. Describen un grado de relación entre un conjunto de instituciones y la población que vive bajo sus alas, no la manera como este último participa en su propio gobierno. Tanto el régimen totalitario como el democrático parecen ser capaces de movilizar a sus poblaciones y recursos de formas que no están disponibles a los regímenes autoritarios limitados que evitan la politización de su población⁶³. La variación en los resultados institucionales de la guerra limitada es mucho mayor que lo que resulta de una guerra total. Sin embargo, podemos predecir con seguridad algunos de los patrones generales. Es probable que las guerras limitadas: (a) dejen alguna forma de crisis fiscal o de deuda a medida que los Estados fracasen en la adaptación de los gastos extra; (b) apoyen el desarrollo de un ejército profesionalizado con poca participación popular y, probablemente, el resentimiento de la población civil que no haya participado en la lucha; (c) den lugar a la alienación de los símbolos patrios, ya que las ganancias de la guerra serán limitadas y surgirá algún elemento de desencanto, y (d) posiblemente produzcan depresiones económicas como resultado de un cambio en los recursos o rompimientos con el mercado global. La tendencia más generalizable puede ser que las guerras limitadas rara vez dejan legados institucionales positivos y con frecuencia tienen costos a largo plazo. En lugar de producir Estados basados en "la sangre y el hierro", se construyen unos hechos de sangre y deuda. Es precisamente este último modelo el que podemos observar en Latinoamérica⁶⁴.

⁶³ Con esto no pretendo negar la capacidad de una amplia gama de posibles formas institucionales de conscripción. Por ejemplo, el Imperio austro-húngaro no era nada diferente a un Estado "total"; no obstante, se las arregló para enviar millones de hombres a tres frentes durante la Primera Guerra Mundial.

⁶⁴ Un primer lector de la presente obra me impulsó a hacer hincapié de nuevo

¿Por qué el excepcionalismo latinoamericano? (ver cuadro 1.1). La tendencia geopolítica hacia la paz y el subdesarrollo del Estado están íntimamente relacionados y necesitan ser analizados en un contexto histórico.

Cuadro 1.1 Comparación de modelos bélicos

	Modelo bélico	Latinoamérica
Tipos de guerra	Guerra en masa	Guerra limitada
Entorno externo	Competencia geopolítica Ausencia de garantías externas	Aceptación de fronteras coloniales Pax Britannica y Pax Americana
Condiciones domésticas	Élite unida Concepto coherente de nación Núcleo administrativo	Élite dividida Raza/División de clases Caos poscolonial

Fuente: Miguel Ángel Centeno

La autonomía política en Latinoamérica surgió principalmente del colapso del Imperio español más que del desarrollo interno de nuevas fuerzas políticas. A medida que aparecieron naciones latinoamericanas en el primer tercio del siglo XIX, disfrutaron de poca autoridad centralista y, sin duda, no pudieron imponer un monopolio sobre el uso de la violencia. Es importante recordar que antes de que las guerras pudieran servir como un estímulo al desarrollo de Europa occidental, los proto-Estados debían establecer su dominación militar. Así, cuando dichos Estados necesitaban los recursos para pelear el nuevo tipo de guerras, en particular después de la Paz de Westfalia, ya contaban con la capacidad política y organizacional para imponer dichas necesidades en sus sociedades. Este no fue el caso de ningún país latinoamericano, con la posible excepción de Chile y Paraguay antes del primer tercio del siglo XIX (la belicosidad de estos dos Estados sugeriría por lo menos una correlación entre una mayor capacidad del Estado y la probabilidad de guerra). Las guerras

en el hecho de que no supongo una relación determinista entre las formas de guerra y las instituciones del Estado. La guerra total no es una condición necesaria ni suficiente para la creación de un Estado "total", pero puede contribuir y surgir de dichas instituciones.

que ocurrieron no brindaron una oportunidad para establecer el poder del Estado sobre la sociedad, precisamente debido a que las guerras eran "limitadas" y los nuevos Estados carecían de la base política y organizacional para llevar a cabo dicha tarea.

El contexto social interno en el que surgieron las repúblicas latinoamericanas fue igualmente importante. Como sucedió en gran parte del mundo poscolonial, los Estados precedieron a las naciones en Latinoamérica. Con limitadas excepciones posibles, encontramos poca evidencia de un sentido de nación paralelo a los futuros límites del Estado. Si bien existía un sentido de "americanidad" vagamente definido, por lo general se limitaba a la minúscula élite blanca. Para la gran mayoría de la población, pertenecer a un Estado recientemente independiente no tenía un gran significado. Mientras al comienzo algunos grupos subalternos consideraron el movimiento independentista como una posible vía de cambios en el *statu quo* económico y social, dichas esperanzas fueron destrozadas por la reacción criolla en torno a las primeras reivindicaciones radicales. Para 1820, "americano" significaba apenas la imposición de obligaciones militares para complementar las pesadas cargas fiscales existentes. Incluso se rompieron dichas primeras promesas tales como la abolición de los tributos e impuestos indígenas especiales.

Ninguno de los recientes Estados independientes, de nuevo con la posible excepción de Chile y Paraguay, pudieron definir fácilmente la nación que debían representar. Las poblaciones latinoamericanas no poseían una identidad común, bien sea por la división por raza, casta o clase, o por una combinación de las tres. Debido a que la construcción de dicha identidad estaba tan cargada de conflicto político, los Estados dudaban seguir los esfuerzos de "construcción de nación" de las contrapartes de Europa occidental. La lucha por definir la nación y los derechos y obligaciones de los ciudadanos consumió la mayor parte del siglo XIX en Latinoamérica. Como resultado, el rumbo de la región fue determinado por las guerras entre —y a lo largo— de un gran número de límites sociales que al final

definieron los Estados latinoamericanos, mas no por las luchas entre unidades cohesionadas y compactadas territorialmente como en Europa.

El desarrollo deficiente de los Estados latinoamericanos y la fragilidad de sus respectivas naciones reflejan el aspecto clave pero con frecuencia menospreciado del desarrollo de los Estados-nación del continente. Las guerras independentistas produjeron fragmentos de imperio pero no nuevos Estados. Existió poca lógica política o económica en torno a las fronteras tal y como se institucionalizó en la década de 1820 (eran básicamente los límites administrativos del imperio). Los nuevos países eran en esencia miniimperios, con todas las debilidades de dichas entidades políticas. Oscar Oszlak capturó la situación al describir un "Estado nacional establecido en una sociedad que no logró reconocer completamente su presencia institucional"⁶⁵.

El elemento final clave para entender los casos latinoamericanos lo constituye el contexto internacional o geopolítico en el que surgieron dichos países. La región latinoamericana surgió como una nación continua; los países estaban todos rodeados en su nacimiento por Estados muy parecidos en su historia reciente e incluso en su estructura social. Ello contrastaba con la situación en Europa occidental, donde los Estados se precedieron entre sí en una cronología compleja, que produjo formas de competencia y emulación no existentes en Latinoamérica. Además, Latinoamérica en su totalidad surgió como una entidad geopolítica en un mundo donde la distribución del poder era extremadamente asimétrica. La capacidad de cualquier país latinoamericano para retar el statu quo geopolítico era limitada. Por ejemplo, a diferencia de Italia y Alemania, dichos Estados no podían siquiera aspirar a desempeñar un papel en la competencia imperialista. Nacieron en la tercera categoría de naciones (en el mejor de los casos), con una probabilidad escasa de ascender. Si pensamos en estas naciones

⁶⁵ Oszlak, *Historical Formation of the State*, 5.

nacientes como Estados-nación, entendemos por qué tenían poca oportunidad de expandirse más allá de sus zonas de influencia asignadas previamente⁶⁶.

Aunque en capítulos posteriores debato el exceso de confianza en causas externas, la paz latinoamericana es en muchas formas la expresión máxima de dependencia. La ausencia de conflictos internacionales refleja en parte la irrelevancia de vecinos inmediatos en cuanto al desarrollo económico y político de cada país. Los Estados latinoamericanos, por lo general, centraron su atención no en sus límites inmediatos, sino en los centros metropolitanos al otro lado del globo. Dichos poderes extranjeros, que también le suministraron un equilibrio hegemónico en el balance de fortaleza al continente, a su vez impidió que pudiera surgir un gigante militar en la región. Este hecho evitó el tipo de competencia basada en la aniquilación recíproca, responsable de gran parte de la guerra contemporánea. No obstante, le arrebató autonomía geopolítica significativa a la región.

Las debilidades del Estado latinoamericano restringieron al continente a guerras limitadas y a largos periodos de paz. Esta situación a su vez le impidió a los Estados alcanzar un ímpetu importante para el desarrollo. Una mirada detallada a los casos latinoamericanos nos conduce a repensar la competencia geopolítica entre los diferentes Estados europeos y las formas resultantes de autoridad política que se suscitaron en dicho

⁶⁶ La fascinante comparación (infortunadamente más allá del alcance de la presente obra) es, sin duda, entre Estados Unidos y Latinoamérica, en particular durante el siglo XIX. Langley formula un buen inicio en *The Americas in the Age of Revolution, 1750-1850*. Estados Unidos igualmente se dividió por regiones y careció de una identidad nacional común. También padeció una guerra civil, con mayor violencia que en cualquier otra región del continente sur. Sus conflictos internacionales durante dichos cien años estuvieron, asimismo, relativamente limitados. Sin embargo, en este caso, las luchas independentistas, la consolidación territorial y la unidad nacional contribuyeron a la creación de autoridad política. Muchas personas sostienen que Estados Unidos es un país creado por la guerra.

continente. Parece que su desarrollo no fue de ninguna manera inevitable ni tampoco reflejó una tendencia política universal. Por el contrario, la interacción de sociedades específicas y una serie de eventos particulares explica más claramente las diferencias observadas. Es justamente en dicha interacción en la que me centro en el resto del libro.

Diseño del libro

En el siguiente capítulo brindo una introducción histórica en torno a la naturaleza de la guerra en el continente. Posteriormente analizo por qué la guerra latinoamericana se desarrolló en la forma en que lo hizo. Propongo un escenario en un ámbito histórico en el que las estructuras de clase, el poder organizacional y las restricciones internacionales cubrieron los Estados latinoamericanos en un apacible abrazo. La capacidad administrativa subdesarrollada del Estado latinoamericano, las divisiones en el interior de las clases dominantes y el control ejercido por los poderes europeos ayudaron a moldear las ocasiones de guerra y sus desarrollos posteriores. Latinoamérica estaba relativamente en paz, puesto que no conformó instituciones políticas sofisticadas capaces de manejar la guerra. Sin Estados no hay guerras. Más aún, dentro del esquema de esta historia, parece que los militares como institución han identificado el enemigo nacional fundamental como un enemigo interno. Dada la ausencia de un enemigo externo, las guerras eran superfluas.

En el capítulo 3 analizo la contribución de la guerra a la centralización y fortalecimiento del Estado latinoamericano del siglo XIX. Si bien las guerras brindaban una oportunidad para una mayor cohesión del Estado en algunas circunstancias (Chile en la década de 1830), dichas oportunidades nunca se utilizaron para crear la infraestructura institucional requerida en el desarrollo posterior de la capacidad del Estado. Una pregunta fundamental es por qué las guerras independentistas dieron como resultado una anarquía en contraposición a un autoritarismo militar coherente. Creo que la respuesta está en el nivel

relativamente limitado de organización militar y la violencia involucradas en las guerras independentistas. Lo anterior no niega la destrucción que causaron. Sin embargo, aunque las guerras debilitaron el orden colonial, no lo mataron. El esfuerzo armado fue lo suficientemente pequeño como para requerir la militarización de la sociedad en todo el continente. Sin ninguna duda, en comparación con las guerras equivalentes en la historia europea, como por ejemplo la guerra de los Treinta Años, los conflictos independentistas dejaron un legado institucional mucho más limitado. Las guerras posindependentistas también produjeron resultados ambiguos.

Los casos latinoamericanos nos obligan a pensar de nuevo cómo la guerra, de hecho, produce orden a partir del caos. ¿Cómo las exigencias del Estado por dinero y obediencia conducen a una mayor autoridad en lugar de una guerra interna y un conflicto nacional? Por ejemplo, M. S. Anderson sugiere que los esfuerzos conducentes a encontrar el dinero necesario pudieron estimular el descontento que era políticamente peligroso⁶⁷. David Kaiser ha demostrado que las exigencias de guerra ayudaron a debilitar los Estados europeos en el siglo XVI y, efectivamente, contribuyeron a destruir la economía española⁶⁸. De nuevo, Paul Kennedy ha expandido esta discusión para incluir el posible declive de todos los imperios⁶⁹. No obstante, algunos Estados en ciertas situaciones están en capacidad de pagar por ejércitos más grandes y guerras más costosas. Un Gobierno en particular puede y ha demandado sacrificios, que pudo posteriormente canalizar de manera eficiente. ¿Por qué la expansión del poder fiscal tuvo éxito en algunos casos y en otros no?⁷⁰

⁶⁷ M. S. Anderson, *War and Society in Europe*, 20.

⁶⁸ *Politics and War*.

⁶⁹ Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*.

⁷⁰ Una anotación interesante aquí es la aparente reivindicación de Michael Mann en torno a que el gobierno representativo puede tener mayor capacidad de extraer los recursos necesarios (*Sources of Social Power*, vol. 2).

Una parte de la explicación puede ser el miedo a un peligro mayor proveniente de afuera. Este hecho fue especialmente importante en las primeras etapas del caso japonés⁷¹. A pesar de ello, Polonia afrontó amenazas similares, incluso más desalentadoras. Una estructura de clase preexistente en una sociedad ayuda a determinar el tipo de aparato extractivo y coercitivo construido por el Estado. Si la clave para el Estado feudal la constituía la cooperación de la monarquía con la sociedad civil existente, en consecuencia, posteriormente grandes secciones de la poderosa élite también estaban deseosas de proporcionar una alta recaudación impositiva porque se dieron cuenta de que sus propios intereses podían ser satisfechos por medio de un Estado más fuerte⁷². En algunos casos, los oponentes potenciales eran comprados: "Luis XIV no controlaba su nobleza manteniéndola sin hacer nada en Versalles; le brindaba empleo estatal"⁷³. En otros casos, el Estado suministraba una protección importante a las clases dominantes. El capitalismo puede necesitar militarismo en parte debido a que "requiere un grado inusual de regulación política a larga distancia apoyado por la fuerza"⁷⁴. Sin embargo, estructuras de clases similares dieron como resultado mecanismos centralistas diferentes. Lo que funcionó para los aristócratas no funcionó para los hidalgos españoles.

La respuesta a una imposición de autoridad exitosa reside en un conjunto de condiciones medioambientales y estructuras sociales y políticas internas. Las primeras brindan el estímulo; las últimas le permiten a un Estado en particular responder a dicho estímulo. En caso de ausencia de una amenaza externa, el Estado carece de una oportunidad crítica —pero no la única— de transgredir su sociedad. No obstante, la guerra no brinda garantías. Por ejemplo, a pesar de más de dos siglos

71 Ralston, *Importing the European Army*; Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, 437-40.

72 P. Anderson, *Lineages of the Absolutist State*; Hall, *States in History*.

73 Duffy, introducción a Duffy, *The Military Revolution and the State*, 4.

74 Mann, *States, War, and Capitalism*, 136.

de guerra sin tregua, España se mantuvo dependiente del ingreso externo y nunca desarrolló una infraestructura fiscal interna adecuada. No pudo mantenerse como una potencia importante puesto que no adaptó su estilo de manejo de Estado a la Revolución Militar⁷⁵. Egipto puede ser un ejemplo contemporáneo de cómo la presencia de la guerra dentro y fuera de sí no garantiza el desarrollo de un Estado coherente.

Los casos latinoamericanos que se analizan en el capítulo 3 sugieren una definición mejor y más precisa del aspecto de dichas combinaciones en particular. ¿Cuáles fueron los efectos de las guerras limitadas del siglo XIX en Latinoamérica sobre la capacidad fiscal del Estado? En pocas palabras, fueron casi inexistentes y crearon Estados mendigos en bancarrota perpetua. La disponibilidad de fácil financiamiento externo le permitió al Estado el lujo de no entrar en conflicto con aquellos sectores sociales que contaban con los recursos necesarios. Bien sea mediante préstamos o la venta de un bien básico, el Estado latinoamericano eludió la necesidad de imponerse sobre la sociedad. Cuando dichos préstamos no se cumplían, el Estado dependía de impuestos (que no requerían un compromiso administrativo extenso) o sus instituciones simplemente dejaban de desempeñar un papel importante en la sociedad.

En este capítulo también describo cómo la relativa ausencia de guerra y las limitaciones de aquellas que sí ocurrieron no brindaron una oportunidad para la centralización política y posterior centralización fiscal. Las guerras latinoamericanas no duraron largo tiempo ni amenazaron lo suficiente como para permitirles a las instituciones nacionales anular los intereses de las clases. Los intereses particularistas siempre sobrevivieron las guerras y nunca sintieron la necesidad de permitirle a un Estado fortalecerse lo suficiente para proteger y demandar. En resumen, en Latinoamérica, el equivalente de la aristocracia ganó la *fronde*. El modelo europeo más cercano puede ser Sici-

⁷⁵ Porter, *War and the Rise of the State*.

60 lia, donde un observador ha comentado que "siempre que cayó un gobierno fuerte, los nobles eran quienes llenaban el vacío de poder"⁷⁶. La lección comparativa central en este caso es que no es la guerra en o fuera de sí la que brinda los "nervios del Estado". Por el contrario, es la guerra en combinación con un grupo dominante existente dentro del aparato del Estado lo que le permite extraer recursos de una sociedad recalcitrante.

En los capítulos 4 y 5 me alejo de la discusión del Estado en sí y enfatizo en el desarrollo de las naciones y los ciudadanos sobre los que rige. Si bien es obviamente arriesgado generalizar acerca de la relación entre ciudadanía y servicio militar, podemos ver los ejércitos como Estados-nación modernos abastecedores con una población educada y relativamente disciplinada, lista y capaz de trabajar en el nuevo orden industrial. Sin embargo, dicha población actualmente también tiene por lo menos acceso inmediato a los medios de violencia y le ofrece al Estado un recurso necesario. Lo anterior forma la base para un nuevo contrato político. La conscripción y los ejércitos masivos también coadyuvaron a revolucionar la naturaleza de la violencia que formaba parte del conflicto militar. Los nuevos tipos de guerras transformaron temporalmente "las jaurías de lobos" en organizaciones obedientes y coherentes⁷⁷. Esta situación no condujo a un declive en los niveles totales de asesinatos; no obstante, la manera en que se logró tuvo ramificaciones importantes para el Estado.

Las guerras fomentan una actitud diferente hacia el Estado, que está basada en la identidad colectiva. El vínculo entre el conflicto militar y la lealtad nacional es bien conocido⁷⁸. Nada une más a una nación tras un líder vacilante, como una guerra; la manera más rápida de hacer una nación es hacer un

⁷⁶ Mack Smith, mencionado en Tilly, *Coercion, Capital, and European States*, 142.

⁷⁷ Howard, *War in European History*.

⁷⁸ A. Smith, "War and Ethnicity".

ejército⁷⁹. Una guerra total puede ayudar a evadir el conflicto social y orientar esa lucha hacia enemigos externos⁸⁰. En el siglo XIX algunos creían que era imposible crear una nación sin una guerra⁸¹.

Aunque se mantiene un debate considerable acerca de la relación entre “naciones” definidas por características étnicas comunes y “Estados” definidos por algún tipo de existencia legal, podríamos discutir que durante gran parte del siglo XIX el Estado creó el nacionalismo y no al contrario⁸². Un mecanismo para lograrlo fue mediante el ejército y la actividad militar. Los ejércitos y la experiencia de la guerra ayudaron a forjar una identidad unificada que pudo oscurecer las divisiones internas. La experiencia militar aumentó el alcance de lo que Mann denomina la alfabetización discursiva: el conjunto de hipótesis y mitos que contribuyen a la creación de una identidad nacional. Las guerras quizá fueron la clave para la creación de “comunidades imaginadas”⁸³. Mediante la absorción de elementos de las recién surgidas burguesía y pequeña burguesía, los ejércitos tal vez fomentaron también la cohesión de clases durante periodos críticos de la temprana industrialización⁸⁴. En dichas circunstancias, los ejércitos y la guerra coadyuvaron a transformar las sociedades formadas por clases en naciones armadas y, de acuerdo con Palmer⁸⁵, contribuyeron a romper las redes y filiaciones provinciales y reemplazarlas con unas más centradas sobre una comunidad nacional.

¿Propagaron los ejércitos y la guerra la idea de una nación en Latinoamérica?, ¿sirvieron como “instituciones de educación

⁷⁹ Porter, *War and the Rise of the State*, 18.

⁸⁰ En las palabras “apócrifas” de Cecil Rhodes: “Si quieren evitar una guerra civil, deben volverse imperialistas”.

⁸¹ Howard, *Causes of War*. Podríamos agregar que es difícil volverse imperialista en medio de una guerra civil.

⁸² Hobsbawm, *Nations and Nationalism Since 1780*.

⁸³ B. Anderson, *Imagined Communities*.

⁸⁴ G. Best, “Militarization”.

⁸⁵ Palmer, *The Age of Democratic Revolutions*.

popular”? En el capítulo 4 se analizan los hallazgos aparentemente ambiguos de los siglos XIX y XX. Dada la reputación de “nacionalismo” —generalmente mal concebida— de los países latinoamericanos, encontramos poca evidencia del tipo de identificación masiva manifiesta en Europa o en Estados Unidos. Con algunas excepciones, las guerras no brindaron la mitología sobre la que depende gran parte del nacionalismo moderno. Latinoamérica carece de los monumentos a “nuestra gloriosa muerte” que están omnipresentes en el paisaje de Europa y Estados Unidos. Una vez más, las luchas internacionales limitadas que sucedieron no pudieron superar las divisiones internas.

En el capítulo 5 señalo la manera en que la conscripción contribuyó —o restó valor— al proceso de democratización y la creación de derechos ciudadanos. ¿Se discutieron alguna vez los beneficios de la circunscripción? ¿Estaban conscientes las élites de los posibles beneficios y costos? ¿Hubiese servido un ejército masivo como la protección más segura para la ciudadanía democrática? ¿Por qué el Estado latinoamericano ignoró a su propia población?

Los Estados latinoamericanos nunca fueron suficientemente fuertes para reclamar una circunscripción completa. Quizá aún más importante, nunca existió una necesidad observada para el tipo de agitación social implícita por los ejércitos masivos. El Estado no necesitaba la población en forma de soldados o incluso como futuros trabajadores, ya que podía excluirlos. El Estado y las élites dominantes en casi todos los países de la región también preferían las poblaciones pasivas. Un sentido de nación demasiado activo o ferviente podía, de hecho, fracasar y crear condiciones hostiles para continuar la dominación por parte de la élite.

Los capítulos 4 y 5 conducen a una comprensión mejorada de la creación de “comunidades imaginadas” de naciones y del vínculo entre dichas creaciones y los derechos democráticos. Mediante datos extraídos de un censo de monumentos nacio-

*Memoria
+
Monumentos*

nales y mediante análisis de la estructura social de los ejércitos, sugiero una mejor definición del vínculo entre experiencia militar y sentimiento nacionalista. Dicho proceso puede también esclarecer la unicidad del patrón europeo y señalar los obstáculos que enfrentan los países que intentan emularlo sin la experiencia histórica correspondiente.

El capítulo final brinda un resumen de los hallazgos más importantes. Debato la manera en que Latinoamérica como región se diferencia del resto del mundo y analizo la diferenciación dentro del continente. Curiosamente, los hallazgos de los dos conjuntos de comparaciones ayudan a su confirmación mutua.

Pasos siguientes

66 Todos los libros tienen limitaciones y el autor es cada vez más consciente de ellos a medida que se acerca a su fin. He observado algunos de los límites geográficos de mi cubrimiento. Un análisis de Centroamérica podría confirmar o contradecir gran parte de lo consignado aquí. Solo puedo esperar que estudiosos de la región estén lo suficientemente motivados por este libro como para, sin más, contradecirme. Me he centrado en un periodo específico: aunque mi debate en torno a la larga paz no trata tendencias ni eventos contemporáneos, la mayoría de los análisis históricos se centran en el siglo XIX debido a que allí se construyeron las bases de los Estados ulteriores. Además, para analizar las repercusiones de la guerra, tuve que estudiar el periodo en el que dichas repercusiones fueron más pertinentes.

Finalmente, enfoqué mi trabajo casi exclusivamente en las funciones bélicas del Estado e ignoré, en gran medida, su papel en la guerra pública. Creo que la primera ayuda a explicar la segunda; no obstante, aún requiere su propia investigación. En el presente libro hago énfasis exclusivamente en el Estado como guerrero y tengo muy poco que decir acerca del

Estado capitalista que surge a partir de la última parte del siglo XIX o de los Estados desarrollistas que se establecieron en la década de 1830. Si los Estados clásicos de Europa noroccidental fuesen hechos por la guerra, se habrían transformado por el énfasis en la guerra pública en dicha década. En los años venideros espero finalizar un volumen adjunto en el que compararé la construcción y limitaciones de la guerra del Estado latinoamericano con sus equivalentes europeos y norteamericanos. Si el Estado latinoamericano no peleara, sería algo más exitoso en la creación de nuevas economías y sociedades. No obstante, espero que el legado de sangre y deuda sea y continúe siendo difícil de evadir.