

Respuesta a Luis L. Schenoni

Por Rachel A. Schwartz*

Quisiera empezar dándole las gracias a Luis Schenoni por el cuidado y la seriedad con los que leyó y reseñó mi libro. Es un honor recibir críticas tan bien pensadas de un académico al que admiro profundamente y cuyo trabajo me ha servido para avanzar mi propia investigación. También quisiera decir que me sorprendieron algunas similitudes en las conclusiones que cada uno de nosotros extrae de nuestros respectivos estudios, a pesar de que se centran en periodos históricos, tipos de guerra y contextos nacionales distintos. Nuestros libros parecen converger en la importancia del momento de posguerra: en los tipos de coaliciones políticas que finalmente prevalecen (ya sea debido a los resultados de la guerra u otros procesos) y que terminan desempeñando un papel fundamental en la configuración del desarrollo estatal a largo plazo. Aunque este periodo inmediato de posguerra ha sido en gran medida pasado por alto en diversas ocasiones anteriores, el esfuerzo de Schenoni en *Bringing War Back In* por recuperar lo que él llama la “teoría belicista clásica” ayuda a iluminarlo, y presenta vías frutíferas para investigaciones futuras sobre la dinámica de posguerra en casos de conflicto interestatal e intraestatal.

En el espacio que me resta aquí abordaré las dos preguntas principales que Schenoni plantea en su reseña: primero, con base en otros estudios sobre los legados de la guerra civil, ¿existen casos en los que el conflicto armado interno pueda llegar a fortalecer el Estado? Y, en caso de que así fuera, ¿qué podría desencadenar esta trayectoria divergente de fortalecimiento del Estado? Segundo, ¿podemos pensar que la teoría que desarrollo en el libro aplica a casos de guerras civiles simétricas —guerras que a menudo poseen estructuras estatales más burocratizadas— en vez de aplicar sólo a los casos de conflicto contrainsurgente y Estados patrimonialistas que se ven reflejados en los estudios de caso? Estas excelentes preguntas ponen a prueba las condiciones de alcance de la teoría y buscan extender el argumento del libro más allá del contexto empírico en el que fue elaborado, ambos esfuerzos muy valiosos. Aunque mis respuestas son necesariamente preliminares y especulativas, exploro ambas preguntas por separado.

En primer lugar, considerando el posible efecto de las guerras civiles en términos de fortalecer el Estado, Schenoni tiene toda la razón al notar que otras investigaciones han concluido que el conflicto interno puede “hacer el Estado” en lugar de tender uniformemente a destruirlo, como han indicado algunos de los análisis

* Rachel A. Schwartz es profesora en el Departamento de Estudios Internacionales y de Área de la Universidad de Oklahoma. Farzaneh Hall, 729 Elm Avenue, Norman, OK, 73019. Tel: +1 (321) 287-8004. Correo-e: rachel.schwartz@ou.edu. ORCID: 0000-0002-6188-4183.


Recibido el 13 de septiembre de 2024 y aceptado para su publicación el 6 de octubre de 2024.

comparativos entre naciones. La pregunta entonces es en qué condiciones podemos observar el surgimiento de estos arreglos institucionales que tienden a fortalecer, en lugar de debilitar, al Estado. Aunque el capítulo final del libro solamente analiza estos arreglos de manera tentativa, en mi propio análisis recurrí con frecuencia al caso de Colombia y a la introducción del “impuesto de seguridad democrática” en el auge de la violencia a principios de la década de 2000 para buscar respuestas a esta pregunta.¹ Con base en esta comparación, la sugerencia tentativa a la que llego es que la naturaleza de la coalición contrainsurgente —que incluiría a las élites políticas, económicas y a los sectores de seguridad que diseñan políticas en tiempos de guerra— es sumamente importante, puesto que distintas coaliciones canalizarán la amenaza de una posible escalada por parte de grupos insurgentes hacia arreglos institucionales que fortalezcan o debiliten al Estado. La coalición que diseñó y promovió el “impuesto de seguridad democrática” en Colombia era mucho más amplia y multisectorial, esto en contraste con la estrechez de las coaliciones de élite que socavaron las instituciones estatales en Guatemala. Por supuesto, una diferencia clave entre estos dos contextos de guerra civil es el tipo de régimen político en Colombia y Guatemala: mientras que la guerra civil de Guatemala ocurrió bajo un régimen autoritario militar, el conflicto armado interno de Colombia, en particular durante la década del 2000, tuvo lugar bajo una democracia electoral. Por lo tanto, si bien es cierto que estos “pactos de protección” pueden surgir bajo distintos regímenes —y no sólo bajo regímenes democráticos (Slater, 2010)— postulo que las democracias son más propicias para formar coaliciones en tiempos de guerra con las características necesarias para diseñar procedimientos y normas que tienden a fortalecer al Estado.

Este último punto está directamente relacionado con la segunda pregunta de Schenoni sobre si las estructuras estatales burocratizadas —típicas de los conflictos simétricos— son más proclives a desarrollar normas que tienden a debilitar al Estado, o si la teoría aplica principalmente a los tipos de conflicto asimétrico y sistemas patrimonialistas que se desarrollaron en América Central durante la Guerra Fría. Por un lado, efectivamente, creo que los conflictos asimétricos y los sistemas patrimonialistas tienen mayores probabilidades de fomentar el tipo de coaliciones contrainsurgentes estrechas que tienden a introducir normas que debilitan al Estado. Sin embargo, también creo que es importante señalar que el patrimonialismo en sí mismo puede ser endógeno a la guerra civil. El caso de Guatemala es un buen ejemplo de esto último. Durante la década de la “primavera democrática” guatemalteca, en los años de 1944 a 1954, el ejército se volvió sumamente profesionalizado y burocratizado. Incluso tras la dictadura en 1954 y la guerra civil en 1960, el régimen imperante

¹ Véanse Rodríguez Franco (2016) y Flores-Macías (2014), para más información sobre el caso colombiano).

en Guatemala todavía podía describirse como burocrático y autoritario. No fue sino hasta mediados y finales de la década de 1960, en la medida en que fue desarrollándose el aparato de inteligencia, cuando empezaron a aparecer más elementos patrimonialistas, gracias en buena medida al apoyo que Estados Unidos le brindó a élites que gozaban de altos niveles de discreción y que operaban sobre todo para beneficio propio. En otras palabras, las características patrimonialistas que probablemente fomentan la adopción de reglas que tienden a socavar el Estado fueron producto también de transformaciones que se suscitaron durante el mismo periodo de guerra.

Esta manera de responder la segunda pregunta de Schenoni, sin embargo, no nos dice mucho sobre el conflicto simétrico en sí. Mi intuición en este sentido es que el desarrollo de normas en tiempos de guerra que tienden a socavar el Estado es menos probable en contextos de guerras civiles simétricas, principalmente porque no existe la misma preocupación de que el “enemigo interno” logre penetrar las agencias estatales, un temor (real o percibido) que suele justificar la concentración del poder en manos de líderes contrainsurgentes. Aun así, me parece importante notar que, al llevar a cabo la investigación para el libro, me encontré con un caso inesperado que podría desafiar esta lógica: el caso de la guerra civil de Estados Unidos (1861-1865). Hacia el comienzo de la guerra civil estadounidense, el país se vio asediado por “una economía del fraude en constante evolución que lastraba considerablemente el esfuerzo bélico... desencadenada por contratistas descontrolados que se confabulaban con ‘militares codiciosos’” (Greenbaum, 2013).² Estos episodios eventualmente suscitaron la creación del “Comité Selecto de Contratos Gubernamentales” (Select Committee on Government Contracts) para investigar fraudes en adquisiciones, así como la promulgación de la “Ley de Reclamos Falsos” (False Claims Act) aprobada por el Congreso en 1863 para combatir la especulación en tiempos de guerra (Greenbaum, 2013). Desde luego, es cierto que estudios insignes sobre la formación del Estado en Estados Unidos también destacan el papel de la guerra civil en la centralización de la autoridad estatal durante este periodo (Bensel, 1991). Pero es importante notar aquí que, si bien las estructuras políticas y burocráticas de Estados Unidos pudieron haber impedido que las normas debilitadoras se arraigaran, no impidieron en primer lugar que surgiera la depredación en tiempos de guerra. 

REFERENCIAS

- Bensel, Richard Franklin (1991), *Yankee Leviathan: The Origins of Central State Authority in America: 1859-1877*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Flores-Macías, Gustavo (2014), “Financing Security Through Elite Taxation: The Case of Colombia’s ‘Democratic Security Taxes’”, *Studies in Comparative International Development*, 49(4), pp. 477-500.

² La traducción es mía.

- Greenbaum, Mark (2013), “The Civil War’s War on Fraud”, *The New York Times*, marzo, en: <https://archive.nytimes.com/opinionator.blogs.nytimes.com/2013/03/07/the-civil-wars-war-on-fraud/>.
- Rodríguez-Franco, Diana (2016), “Internal Wars, Taxation and State Building”, *American Sociological Review*, 81(1), pp. 190-213.
- Slater, Dan (2010), *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*, Nueva York, Cambridge University Press.