

Violencia y democracia. Balance de los estudios sobre violencia

Arturo Alvarado M.

Resumen

La violencia y la democracia son antitéticas en principio. Sin embargo, en varias de las jóvenes democracias latinoamericanas la violencia no sólo persiste, sino que coexiste e interactúa con la democracia. Una breve reseña histórica y teórica de la relación entre la transición de los regímenes latinoamericanos a formas democráticas de gobierno y la perenne violencia —tanto estatal como no estatal— de sus sociedades es la base para una comparación entre tres países del continente con rasgos comunes pero contextos distintos: Colombia, Brasil y México. El régimen de partida (consociacional, militar o autoritario) marca en parte la evolución de las formas democráticas y de violencia en cada caso. La paradoja está en que mientras ninguno de los regímenes se colapsó, los gobiernos se sostienen, al tiempo que su control es disputado por actores que echan mano tanto de la violencia como de estrategias electorales.

Palabras clave: violencia, democracia, autoritarismo, instituciones.

Abstract

Violence and democracy. An assessment of studies on violence

Violence and democracy are antithetical in principle. However, in several of the young Latin American democracies violence not only persists but coexists and interacts with democracy. A brief historical and theoretical overview of the relationship between Latin American regimes' transition to democratic forms of Government and the perennial —both State and non-State— violence of their societies is the basis for a comparison between the three Latin American countries with common features but different contexts: Colombia, Brazil and Mexico. The regime of origin (consocia-

tional, military or authoritarian) partly marks the evolution of democratic forms and violence in each case. The paradox is that although none of these regimes collapsed, governments survived, while at the same time political control is vied for by actors who resort to both violence and electoral strategies.

Key words: violence, democracy, authoritarianism, institutions.

Presentación

Hace algunos años emprendí el estudio de dos fenómenos que parecían coyunturales. México transitaba de un régimen autoritario hacia uno aparentemente democrático; al mismo tiempo, experimentaba una ola inusitada de violencia delictiva. Las expectativas iniciales eran optimistas pues creíamos que México transitaría efectivamente a una democracia, y que la violencia tendería a reducirse a medida que avanzáramos en la consolidación de un Estado de derecho. Ante tal situación, investigué la relación entre el cambio político y la criminalidad. No imaginé que México padecería una ola de violencia como la que vivimos hoy día y que la lucha por construir una democracia enfrentaría tantos obstáculos, errores y fracasos. Para estimar el tamaño de los problemas a los que nos enfrentamos, ofrezco ahora una reflexión comparando otros regímenes que han recorrido problemas similares.

Esta presentación es un balance de las investigaciones que he realizado sobre las relaciones entre la violencia y la transformación de los Estados en América Latina. Abordaré dos tópicos y enunciaré algunas conjeturas de trabajo. El primero de ellos es sobre la evolución de los regímenes políticos, la llamada transición a la democracia y, en segundo lugar, la manera en que la violencia (personal, social y política) ha afectado la creación de los sistemas democráticos.

Historia de dos procesos

Las parábolas sobre la construcción de la democracia

Entre finales de los años ochenta y principios de los noventa, los países de América Latina entraron a una transición política, camino que en varios casos llevó a la creación de democracias. Cada país siguió su camino original, partiendo de dictaduras militares, sistemas autoritarios de partido único, regímenes consociacionales o guerras civiles. La literatura que ha tratado el tema de la transición se ha concentrado en las negociaciones entre élites o

entre pasos y etapas de las transiciones, mientras que otros estudios abordaron a fondo el cambio de las instituciones.

La mayoría de los países del continente comparte una serie de rasgos, instituciones, procesos y reglas electorales formalmente democráticos, tales como elecciones regulares y cambios de gobierno por procedimientos constitucionales. No obstante, varios indicadores de gobernanza muestran los diversos problemas y carencias propios de estos nuevos regímenes. Si tomamos en consideración las opiniones y evaluaciones ciudadanas que sobre estos gobiernos nos ofrecen las numerosas encuestas de opinión, la gran mayoría de ellos son, en el mejor de los casos, regímenes electorales, y varios podrían considerarse neo-autoritarios (O'Donnell y Schmitter, 1994; Schedler, 2006), pero no democráticos. Además, en las encuestas de opinión sobre el régimen político, el apoyo a la democracia todavía es ambiguo. La más reciente encuesta de Latinobarómetro muestra que el apoyo a regímenes democráticos tipo *churchilianos* (Moreno, 2012; Latinobarómetro, 2010:28) varía entre Uruguay, Brasil, Colombia o México: en Uruguay 91% de los encuestados está de acuerdo con la afirmación de que “la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno”, en Brasil 81%, en Colombia 78% y en México sólo 67%. Estos países tienen todavía limitaciones a la libertad de prensa y en México periodistas han sido amenazados y asesinados.

Sus gobiernos tienen una serie de tribulaciones comunes: persistentes desigualdad (17 países del continente tienen un coeficiente de Gini mayor a 0.45) y pobreza entre sus habitantes; una cadena de injusticias, privaciones y discriminación. Otros obstáculos notorios son la falta de respeto a las leyes, la inexistencia de un Estado de derecho democrático, enquistada autonomía y comportamiento abusivo de los militares y de las policías.

Por si fuera poco, estos regímenes enfrentan problemas de criminalidad torales. De acuerdo con Latinobarómetro, desde 1995, la preocupación de los residentes en América Latina por la criminalidad aumentó de 5% a 27% como el problema más importante.¹ La tasa de homicidios por cien mil habitantes en el año 2010 en Centroamérica era de 25, en América del Sur era de 22 (UNODC, 2011a:22) y en México cercana a 19 (UNODC, 2011a:50, 93, 107), superiores a la de África (17.4) y la global (6.9) (UNODC, 2011a:21).

¿Por qué estos regímenes han mantenido altas tasas de violencia y de impunidad? ¿Cómo es posible afirmar que estos gobiernos son democráticos cuando la población no tiene garantizado el derecho a la seguridad personal, física y la de sus bienes? Esta violencia es antitética con la de-

¹ Entre los encuestados, 27% afirmó que el problema más serio de sus países era la criminalidad, seguido del desempleo (19%) (Latinobarómetro, 2010:8; 2011:73).

mocracia. Para responder estas interrogantes, ensayaré a continuación una interpretación de este problema y del periodo que hemos llamado “transición a la democracia”.

Comenzaré por destacar algunos de los rasgos institucionales comunes en la gran mayoría de estos regímenes:

- 1) Débil y precario control civil por parte de gobernantes democráticamente electos de los militares y de la policía (por hablar de uno de los componentes de cualquier Estado moderno) y del monopolio de la coerción física.
- 2) Carencia de un monopolio de la violencia legítima, aunado a falta de control de espacios o partes del territorio estatal.
- 3) Ausencia de prensa libre y de opinión pública autónoma, equitativa y equilibrada, es decir, libre de restricciones y de amenazas.
- 4) Falta de estrategias de control y reducción de la violencia (no es lo mismo hacer políticas públicas para administrarla, que estructurar una política pública de reducción de la violencia pública y privada).
- 5) Estado de derecho cuasi inexistente.²

Todos estos regímenes han llegado al mismo conjunto de tribulaciones que podemos resumir en tres tipos de comportamientos. Por una parte, los gobernantes son electos y responden parcialmente a los ciudadanos, pero también a los actores ilegales y a intereses políticos particulares. Luego, los ciudadanos también se comportan de manera ambivalente, porque mientras que participan y apoyan electoralmente a los gobiernos, también se involucran voluntaria o forzosamente en actividades ilícitas, de forma tal que minan las posibilidades de una responsabilidad gubernamental y mantienen apoyos ambivalentes a la democracia. En tercer lugar, los actores ilegales aprovechan sus recursos violentos para incentivar o para coaccionar a los gobernantes y a los ciudadanos a participar en procesos económicos y políticos adversos a sus intereses y a los de una democracia. El clientelismo en los nuevos regímenes es habitual y si bien no es ilegal, es una interfaz entre actividades coercitivas no democráticas e ilegales.

² Utilizo la noción de Guillermo O'Donnell de Estado democrático de derecho (O'Donnell, 1999:315-319).

*La violencia en América Latina*³

Uno de los temas que no han sido suficientemente abordados en la literatura sobre las transiciones ni en la construcción de regímenes democráticos, es la forma en que éstos reorganizan y regulan la violencia; también cómo resuelven las violaciones de derechos cometidas por los gobernantes anteriores. El tema de re-organizar la violencia abarca tanto la producida por el Estado (policías, militares, cuerpos de persecución y coerción clandestinos, impunidad), como la originada por actores no estatales (paramilitares, milicias, guerrillas, grupos vigilantes y hasta seguridad privada). Todo Estado establece formas de ejercicio de la violencia, pero las democracias deben construir reglas para respetar y promover la libertad, la igualdad, la justicia y ejercer la violencia legítimamente (North, Wallis y Weingast, 2009a). Hay que hacer notar que la transición en el continente estuvo acompañada de un incremento de diversas formas de violencia social y estatal (nacionales y globales); en particular por una ola de criminalidad (delincuencia) que en varios casos ha tomado la forma de una confrontación armada entre actores estatales y no estatales.

Por décadas, la región de América Latina ha experimentado formas de violencia persistentes. La más notoria ha sido la violencia homicida que vive la gran mayoría de los países, incluso México (véanse Londoño, Gaviria y Guerrero, 2000; y Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2002). La tasa mundial es de cerca de 7 homicidios por cada cien mil habitantes, mientras que la tasa del continente americano es de poco menos de 16 (UNODC, 2011a:21). La población ha sido víctima de numerosos delitos: asalto, robo, fraude, violaciones, extorsiones, secuestro, con una altísima impunidad (México reporta 99% de impunidad, Colombia 97%).⁴ En Colombia, Guatemala y México, la violencia política es un componente importante del problema. Colombia y Guatemala tienen un récord atroz que ahora enfrenta México. Nuevas modalidades de violencia criminal *fluyen* en nuestros países, como los feminicidios.⁵ México, Guatemala y Colombia ahora confrontan una serie de

³ Adopto la definición de violencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2003:5), así como la interpretación de North, Wallis y Weingast (2009a:14-16) sobre la violencia, la política y el Estado.

⁴ Zepeda (2008); Londoño, Gaviria y Guerrero (2000); Fajnzylber, Lederman y Loayza (2002); Chaffee *et al.* (1992). Latinoamérica tenía a principios de la década de 2000 una tasa de 36.4 muertes violentas por cada cien mil habitantes (OMS, 2003:27; Peres *et al.*, 2008; Pasinato y Adorno, 2009; Waiselfisz, 2007:18; Waiselfisz, 2008:20).

⁵ Los feminicidios son proporcionalmente mayores en los estados de Chihuahua, Chiapas y México. Este fenómeno ocurre también en Guatemala (Alvarado, 2009).

asesinatos masivos y masacres, así como un incremento de la violencia ejercida por bandas armadas ilegales (paramilitares, milicias, grupos vigilantes, para-policías, organizaciones criminales y neo-terroristas). A todos ellos se suma la violencia de bandas, como las *maras* o de nuevos *escuadrones de la muerte*. En recientes episodios en México, los llamados *zetas* en Tamaulipas, presuntamente ejecutaron a 72 migrantes indocumentados; en octubre de 2011, “tiraron” 35 cuerpos sin vida frente a las oficinas donde tendría lugar una reunión de procuradores del país; y también ocasionaron la muerte de 52 personas en un incendio intencional en un casino de Monterrey.⁶

En Colombia, la guerrilla y los paramilitares han cometido numerosas masacres contra la población, la prensa o el gobierno. Hoy día, México enfrenta un problema similar por la violencia del narcotráfico, de los policías y los militares, y por otras actividades ilegales.

Hay nuevas formas de violencia colectiva (producida por organizaciones ilegales y por paramilitares), nuevas estrategias de empleo de la violencia, por parte de las organizaciones de tráfico de drogas (OTD), incluyendo ataques a oficinas de varias policías y puestos de los militares; ataques contra civiles; matanzas sistemáticas de funcionarios de la policía en algunas ciudades del norte de México; ataques contra la prensa (en las ciudades de Acapulco, Monterrey, Tampico, Nuevo Laredo y Ciudad Juárez);⁷ balceras en centros comerciales; terrorismo contra viajeros en el transporte público; uso extenso de sicarios; asesinatos y amenazas en contra de autoridades locales y candidatos electorales, que es una nueva modalidad de violencia política.⁸

Hay conflictos civiles internos que tienen larga data (como el conflicto con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en México o el enfrentamiento con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, en Colombia); tenemos ciudades y entidades en estado de anarquía —tales como Monterrey y el estado de Nuevo León—. Pero también São Paulo en 2006, Río de Janeiro en 2007 y parcialmente Medellín, experimentan formas de “violencia colectiva” (Brzoska, 2007:94-95).

⁶ Véanse, respectivamente, “Narcoviolenia: Zetas ejecutaron por la espalda a 72 migrantes, no pudieron pagar el rescate”, *La Jornada*, 26 de agosto de 2010 (nota de Jesús Aranda; URL: <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/26/index.php?section=politica&article=002n1pol>, fecha de consulta 24 de noviembre de 2011); “Veracruz: tiran a 35 ejecutados en zona turística”, *El Universal*, 21 de septiembre de 2011 (corresponsalía de *El Universal*; URL: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/37768.html>, fecha de consulta 24 de noviembre de 2011); y “Mueren 53 personas tras incendio en casino”, *El Siglo de Torreón*, 26 de agosto de 2011 (agencias; URL: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/655077.html>, fecha de consulta 24 de noviembre de 2011).

⁷ En los años recientes han ocurrido cinco ataques a oficinas de periódicos y la muerte de varios periodistas (13) asociadas a temas de crimen organizado.

⁸ El año pasado fueron asesinados 12 candidatos y en lo que va de 2011 suman casi 30.

Esto ha generado un debate entre expertos y autoridades de gobierno, donde se ha propuesto entender a estos “nuevos actores violentos” como “nuevos insurgentes”, que generan condiciones de guerra contra Estados etiquetados como fallidos.⁹ El gobierno de México declaró una guerra abierta contra las organizaciones del narcotráfico. Las bandas criminales son capaces de comprar o amenazar a diversos candidatos para puestos públicos, imponiendo un nuevo orden político, donde las fuerzas legales se ven políticamente “equiparadas” con las ilegales en el gobierno, y éste responde a ambas.

Otra discusión en la literatura se pregunta sobre lo que son estos nuevos grupos armados ilegales: ¿mafias?, ¿terroristas?, ¿fuerzas insurgentes? Pero no se ha considerado la forma en que las élites políticas están o no integradas a estos grupos, y tampoco la manera en que ellos responden a esos incentivos políticos y a la coerción ilegal.

Un debate académico más delibera acerca de si los conflictos armados internos contemporáneos podrían caracterizarse como guerras o guerras civiles. La literatura sobre el tema critica el uso del término y propone una redefinición de los conflictos, de los recursos, de las personas involucradas o afectadas y de los objetivos de estos conflictos (Kaldor, 2001; para Colombia véanse Arnson y Kirk, 1993; Arnson y Zartman, 2005; Acemoglu, Robinson y Santos 2009:1). No importa cómo midamos la violencia y su intensidad, porque lo que manifiestan estas bandas emergentes es que la lucha de nuestros países contra el crimen organizado se encuentra en estado de “flujo” (Dickinson, 2011). En consecuencia, utilizaré conflicto interno, civil o armado para comprender las situaciones en donde actores estatales o no estatales armados participan en enfrentamientos armados y políticos con el propósito de obtener poder o negociar posiciones de poder y de gobierno; algunos grupos intentan derrocar al régimen, mientras que otros tratan de debilitar al Estado y utilizarlo para su beneficio (capturarlo).

Los actores que tradicionalmente entendíamos como los protagonistas de los conflictos contra las instituciones del Estado han sido derrotados o mutaron (incluso podría argumentarse que algunos fueron tan exitosos en su lucha que ahora forman parte de la élite política).

Los latinoamericanos vivimos en sociedades más violentas en las que el Estado se enfrenta a nuevas condiciones de guerra, algunas de las cuales tienen orígenes históricos, raíces en viejos conflictos nacionales, otras en la manera en que los regímenes militares actuaban.

⁹ Bates (2007:2). De acuerdo con el Human Security Report Project (citado en Clunan y Trinkunas, 2010:284), los muertos en combate representan sólo de 3% a 30% de las muertes ocasionadas directa o indirectamente por guerras.

Una tipología de esta nueva violencia debería tomar en cuenta:

- 1) Viejos y nuevos ilegalismos: tráfico de personas, tráfico de armas, contrabando, piratería, lavado de dinero, feminicidios, narcotráfico, masacres.
- 2) Nuevos o recombinados actores armados no estatales.
- 3) Formas antiguas y nuevas de crimen organizado internacional.
- 4) Violencia producida por fuerzas armadas ilegales con distinto nivel de organización e integración, que van desde lo local hasta lo transnacional:
 - Milicias, grupos *vigilantes* y clanes. Éstos van desde las pandillas, algunos comandos en las favelas o las *maras*.
 - Paramilitares y fuerzas paralelas al Estado, como las Autodefensas Unidas de Colombia.
 - Organizaciones terroristas y de tráfico de drogas (Primeiro Comando da Capital, Comando Vermelho, mafias y organizaciones sindicadas y de protección).
 - Guerrillas (organizaciones anti-estatales: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el Ejército Popular de Liberación, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional).
 - Sociedades secretas y hermandades (algunas son parte del Estado, como las organizaciones de policía secretas en Brasil o México).
- 5) Nuevas formas de conflictos internos e internacionales (Honduras), enfrentamientos militares (Colombia con Venezuela y Ecuador), desastres que han generado la desaparición de los poderes estatales (Haití y las “intervenciones humanitarias”), rebeliones contra el gobierno, disturbios entre grupos internos de los regímenes, revueltas étnicas.¹⁰

Es particularmente importante clasificar y analizar la organización de la violencia pública en cada Estado, así como las actividades abusivas e ilegales de militares y policías, que demuestran la persistente impunidad de estos grupos:

- 1) Nuevos arreglos institucionales para controlar o regular conflictos.

¹⁰ Desde fines de los años ochenta la mayoría de los conflictos armados son internos. Véase el sitio web del Uppsala Conflict Data Program (UCDP) del Department of Peace and Conflict Research de la Universidad de Uppsala: www.pcr.uu.se/research/ucdp.

- 2) Nuevas tareas de las fuerzas armadas (en conflictos internacionales e internos, como policías persiguiendo delincuentes y como agentes de procuración de justicia).
- 3) Vínculos legales e ilegales entre militares y otras fuerzas paramilitares (como Chiapas —México—, Colombia o Guatemala).
- 4) Nuevas formas de clientelismo (que no es ilegal) y de otras actividades ilegales de los grupos políticos.

Antes de la transición democrática, Estados autoritarios como el mexicano resolvían el problema de la violencia a través de la formación de coaliciones dominantes, cuyos miembros poseían ciertos privilegios, que a su vez permitían las actividades de grupos ilegales (Chabat, 2010, sugiere que había colusión). Tenían incentivos para cooperar, en lugar de luchar entre sí violentamente (North, Wallis y Weingast, 2009a:18). Este acuerdo cambió poco con la alternancia; sin embargo, las élites políticas se muestran algo más proclives hoy a utilizar las armas del Estado y las instituciones de procuración de justicia para competir y combatirse entre ellas, antes que para reducir la criminalidad.

Las teorías de la democracia y la violencia criminal

Entre 1946 y 2008 se duplicó la cantidad de países con regímenes democráticos (HSRP, 2011: parte I, cap. 1, gráfica 1.3). Los ciudadanos latinoamericanos participan en elecciones libres, sus gobiernos son elegidos con regularidad; pero estos gobiernos fallan en la protección de sus derechos fundamentales (protección a la vida, a la propiedad, impartición de justicia expedita y equitativa). Sus derechos políticos también han sido vulnerados y persisten formas de violencia política.

Las teorías desarrolladas sobre las transiciones y la construcción democrática carecen de una explicación sobre la persistente violencia. Tanto el enfoque minimalista (Przeworski) como el sustantivo (Dahl) (North, Wallis y Weingast, 2009a: 15) se concentran en la construcción de las instituciones y las reglas del juego, pero no abordan cómo es que la violencia, las ilegalidades y la falta de un respeto a, y cumplimiento de, las leyes afectan a los sistemas (véanse Collier, 2008:20; Fearon y Laitin, 2003:75).

Según North, Wallis y Weingast (2009b:56): “Si la ‘democracia’ fuera definida como un sistema social que genera atención a los intereses ciudadanos y controla la corrupción, entonces la experiencia muestra que aquélla requiere más que elecciones [...]”. También es necesario, continúan estos autores, que

exista prensa libre, aseguramiento de derechos políticos impersonales, soporte legal para un amplio rango de formas organizacionales, acceso de todos los ciudadanos a esas organizaciones y “*prohibición y protección contra el uso de la violencia*” (traducción y cursivas mías). Ninguna sociedad elimina la violencia, en el mejor de los casos la contiene y administra (North, Wallis y Weingast, 2009b:58). Siguiendo esta idea, podríamos decir que la democracia sería aquella forma de gobierno donde la violencia está organizada y controlada de manera legítima por gobernantes electos, que cumplen y hacen cumplir un régimen de derecho justo —aceptado como tal por la gran mayoría de la población—.

El ejercicio de una violencia ilegítima e ilegal (o la intención, la amenaza de ejercerla) viola el principio de elecciones libres, justas y legítimas. En este sentido, las reglas electorales por sí solas no son suficientes para definir una democracia. Debe haber otros mecanismos que propicien la consolidación del Estado de derecho, como rendición de cuentas, control civil y democrático de las fuerzas coercitivas del Estado, monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado, independencia de los poderes, y un sólido monitoreo por parte de la sociedad civil.

La violencia y la erosión de la democracia

A continuación postulo, en primer lugar, entender la violencia y la guerra como un proceso de formación del Estado y no sólo como su fracaso (Tilly, 1985:169). En particular, esto concierne a la integración territorial de fuerzas coercitivas dentro de la coalición política; lo que también vale para la construcción de normas, instituciones y actores que regulan la violencia. Con ello me refiero a la reconfiguración de las instituciones creadas para “monopolizar” la violencia, principalmente las policías y los militares. En lugar de que el Estado se convirtiera o mantuviera como institución fallida (en cierta forma siempre lo ha sido), su función cambió. Las instituciones del Estado se convirtieron en estratégicas para actores legales e ilegales ¿Por qué? La clave en este proceso emergente se encuentra en que los Estados siguen siendo el centro de la competencia por el control de la producción y la apropiación de recursos legales e ilegales (North, Wallis y Weingast, 2009a:17).

Para expresar esta idea con más detalle, retomo el argumento de North, Wallis y Weingast (2009a) y de otros teóricos, para considerar dos aspectos fundamentales.

El primero se refiere a la propuesta que colapsa la identidad del gobernante como el único actor del Estado capaz de ejercer la violencia (legítima,

como postula Weber) (North, Wallis y Weingast, 2009a:17). Este enfoque pasa por alto un hecho ocurrido en América Latina: sus Estados nunca ejercieron el monopolio de la violencia legítima en sus territorios. Regular la violencia en las democracias depende de la estructura y del mantenimiento de las relaciones (personales) entre los individuos poderosos (North, Wallis y Weingast, 2009a:17-18), lo que no ha sido estable por los problemas de confianza en los demás (*trust*) y de cumplimiento que existen más allá de las decisiones de los jefes de clanes o de coaliciones políticas.

El segundo aspecto concierne a la segunda proposición de North, Wallis y Weingast (2009a): considerar al Estado como una organización compuesta por varios actores. Esto además es consistente con lo que Georg Elwert llama: “el surgimiento de un mercado de violencia”; es decir, áreas dominadas por conflictos entre actores armados no estatales, en donde emerge un sistema permanente de mercado de productos y servicios para la adquisición (y sostenimiento) de la violencia ilegal (Elwert, 1999; 2003). Este mercado surgió en las principales áreas metropolitanas de América Latina y aumentó a la par de la globalización. Allí surgieron actividades productivas e improductivas, legales e ilegales; nuevas formas de creación y acumulación de la riqueza y la renta, en la agricultura, industria, comercio, transporte y servicios varios relacionados con la coacción y la guerra.

Este “mercado de violencia” floreció como resultado de la creciente economía informal y tráfico ilegal en el mundo (Naím, 2005:4, 12, 26). En varios casos, las organizaciones ilegales aprovecharon oportunidades para erosionar el monopolio de la violencia del Estado. En otros casos las firmas privadas decidieron garantizar su seguridad con instrumentos y organizaciones propias, que van desde policías privadas hasta el pago de “renta” o “impuestos” a actores armados ilegales (guerrillas o paramilitares); en algunos casos organizaciones ilegales se tornaron o se integraron a partidos políticos locales.

Mi argumento es que junto con el proceso de democratización ocurrió la consolidación de un mercado emergente de proveedores y consumidores *de violencia*, que pueden ser desde empresas familiares hasta asociaciones políticas, así como oligopolios legales e ilegales (guerrillas, organizaciones de comercio de drogas, algunas formas de asociaciones parecidas a empresas y otras patrocinadas por los Estados, bancos y empresas). La mayor parte del mundo participa de este mercado en condiciones de información asimétrica, con actores heterogéneos —desde pequeñas empresas hasta oligopolios—, o incluso clanes integrados en redes y en mercados segmentados. Este mercado de actividades ilegales también incluye los bienes públicos (asignaciones presupuestales, proyectos público-gubernamentales y recursos naturales).

Una tercera idea se refiere al surgimiento de una nueva clase de políticos y empresarios violentos; una nueva forma de llevar a cabo negocios en el contexto de la “soberanía débil o limitada”, o de gobiernos con estructura coercitiva débil, incompleta, incapaz o desinteresada en combatirlos.

La emergencia de actores ilegales-armados, urbanos y/o rurales, contribuyó a la mutación de las estructuras sociales y políticas. Al mismo tiempo, las instituciones de representación y de coerción “clásicas” perdieron su capacidad para hacer frente a esta nueva ilegalidad.¹¹ El proceso no fue un colapso, sino una crisis de las instituciones del Estado, que llevó a una nueva forma de articular a los actores tradicionales con los nuevos, tanto legales como ilegales. Esto involucró corporaciones bancarias, financieras y otras empresas transnacionales industriales, ONG internacionales, organizaciones de comercio de drogas, mafias, bandas, lavadores de dinero y traficantes de personas y de armas. Todos ellos son los nuevos titulares del nuevo régimen y cada uno tiene una poderosa porción del mercado y de la política, son los nuevos *socios accionistas* (*stakeholders*) de los regímenes post-autoritarios, con capacidad de coalición y poder de veto para bloquear a otros agentes.

A partir de aquí, bosquejo un mapa de las diferentes rutas que cada país tomó para llegar a su situación actual. Esto incluye la ruta de cambios en el régimen jurídico y el ingreso de nuevos grupos políticos violentos. Cada país tuvo su camino a un proceso de democratización y, a la vez, de involucramiento de actores y de procesos violentos.

Esta narrativa está constituida por siete elementos: 1) las formas en que los regímenes inician el proceso de cambio, y en particular las instituciones del viejo régimen que se mantienen; 2) las maneras en que las coaliciones políticas (democráticamente elegidas) forjan el control o permiten la autonomía de las fuerzas militares y policiales en el sistema político; esto incluye los arreglos institucionales para regular la violencia mediante las normas del Estado, de las instituciones y de las organizaciones; 3) el mercado emergente de actores sociales violentos (ilegales) y las formas en que presionan al régimen para debilitarlo, y así consolidarse y capturar las rentas; 4) los ciudadanos y las organizaciones políticas, constreñidas para colaborar en este escenario, o incluso para beneficiarse del mismo; 5) las consecuencias electorales y en la formación de gobiernos de este proceso; 6) las dinámicas de violencia que cada arreglo produce y; 7) las implicaciones para la creación de un Estado de derecho. Procedo a describir y destacar algunos de estos elementos con tres ejemplos en sendos países.

¹¹ Pécaut (2006:17 y ss.) propone un argumento similar para Colombia.

Rutas hacia la transformación violenta de los regímenes en Latinoamérica

Tres países que comparten un conjunto de tribulaciones en sus procesos de cambio político son Brasil, Colombia y México. Realizo esta selección para trazar las rutas de la violencia, las acciones ilegales y la manera en que se construyen las nuevas coaliciones políticas. México y Brasil son Estados con niveles de ingreso relativamente mayores que otros países del continente; pero también con altos niveles de desigualdad y concentración del ingreso. Tienen instituciones similares (un sistema federal, un régimen presidencial) pero tienen trayectorias polares respecto a la historia desde la cual partieron hacia la democracia, dado que en Brasil fue producto de negociaciones entre los militares en el poder y la élite política y económica. Hoy, sus fuerzas armadas se mantienen como parte de la coalición en el poder y gozan de amplia autonomía (Alvarado y Zaverucha, 2010). Sus élites políticas y económicas son rentistas y su “poliarquía” es todavía muy limitada. El tercer país es Colombia. Su historia de intensa violencia presenta muchas diferencias, siendo las más importantes una prolongada guerra civil y la enorme magnitud de actividades ilegales (principalmente narcotráfico).

El mercado de actividades ilegales creció a la par que la guerra y los procesos de democratización. Naím (2005) ofrece una visión general de la aparición de estos procesos ilegales, los cuales capturaron a diferentes sectores de las sociedades, ya sea como proveedores o consumidores, e inundaron la economía con mercancía de contrabando, apócrifa y robada.

En Colombia, la lucha entre las élites políticas tuvo por componentes centrales el uso político de la violencia y las limitaciones de la competencia partidista. Todo esto cerró la participación de la sociedad y produjo protestas e inestabilidad. Pero no ocurrió ninguna insurgencia electoral, como en México (aun cuando el M-19 surgió como resultado de una elección ilegítima y cuestionada); tampoco sucedió una situación como la brasileña, de transición a la democracia a partir de una dictadura militar. Es interesante mencionar que a pesar de las crisis, ningún país se colapsó. Todos han mantenido sus procesos electorales, aunque produjeran gobiernos limitados e incapaces.

México está entrando en una inevitable espiral de creciente violencia creada por conflictos entre grupos de narcotraficantes con otros grupos armados insurgentes y con las fuerzas armadas. Incluso Brasil parece estar en una mejor condición en su proceso de construcción del Estado, no obstante que la militarización de su policía, la persistente violencia criminal en varias de sus ciudades, la corrupción y las violaciones de los derechos humanos de sus ciudadanos, son elementos que obstaculizan el proceso de democratización.

Entre las explicaciones posibles de esta asociación considero que el tipo de régimen de donde se origina el cambio determina el proceso (ya sea que provenga de democracias formales, de los regímenes autoritarios o militares). Por otra parte, hay que tomar en cuenta la presencia y los tipos de conflictos internos en el momento de iniciar la democratización (sociales, políticos, guerras civiles, guerrilleros); los niveles de delincuencia, tanto común como la organizada, la impunidad y la presencia de conflictos internacionales. También influyen las desigualdades, la concentración de los ingresos y la concentración de la tierra. Otro factor que consideran algunos estudiosos es la dependencia económica de ciertos recursos naturales (petróleo, café, coca) o los recursos de las remesas y otros de origen ilegal que provienen del narcotráfico, lavado de dinero, piratería, contrabando, el tráfico humano, etc. Y finalmente tenemos que tomar en cuenta la manera en que estaba organizada la violencia del Estado, es decir, sus instituciones coercitivas.

El violento camino de Colombia a la construcción de un Estado nacional

En una conferencia ofrecida en 2011 en la ciudad de Washington D. C., capital de Estados Unidos, el vice-presidente de Colombia, Angelino Garzón, mencionó que su país había vivido una lucha violenta durante más de 62 años.¹² Los costos humanos y económicos de este prolongado conflicto han sido inmensos.

Durante más de medio siglo la oligarquía colombiana organizó un sistema bipartidista que monopolizó la competencia política, utilizó la violencia política de manera extensiva para liquidar a grupos “distintos” a la coalición gobernante y para concentrar la riqueza.¹³ El desarrollo de la economía ilegal, particularmente la producción y comercialización de coca por pocas organizaciones, creó un grupo de empresarios violentos que se abrieron paso en la política.

Durante un periodo de aproximadamente cuarenta años, en Colombia surgieron tres tipos de grupos armados no estatales. El primer grupo fue un

¹² Conferencia dictada en el “Latin American Program” del Woodrow Wilson International Center for Scholars, 26 de enero de 2011. Véase el *webcast* “A Discussion with His Excellency Angelino Garzón, Vice President of the Republic of Colombia”, <http://www.wilsoncenter.org/event/discussion-his-excellency-angelino-garz243n-vice-president-the-republic-colombia>, fecha de consulta 25 de noviembre de 2011.

¹³ Colombia desarrolló un régimen consociacional (Lijphart, citado por Pécaut, 2006) desde el periodo del Frente Nacional. Para una reseña extensa del concepto de democracia consociacional de Lijphart y críticas al mismo, véase Van Schendelen (1985).

conjunto de guerrilleros de “izquierda”, el segundo fue un pequeño grupo armado de grandes narcotraficantes (cárteles), y el tercero fue una coalición de extrema derecha de paramilitares, milicias y asociaciones vigilantistas agrupadas (más tarde) en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Del primer grupo destaca la organización Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), fundada en 1964. Otras organizaciones guerrilleras aparecieron en los años setenta, por ejemplo, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el M-19 (Pécaut, 2006:90). La mayoría de estos grupos guerrilleros luchaba por derrocar al régimen y sostuvieron una política de apoyo a las colonizaciones y tomas de tierras informales e ilegales (Pécaut, 2006:339). En algún momento de la lucha se involucraron en el tráfico de drogas, la extorsión, el secuestro y el cobro de un “impuesto” a terratenientes, empresas, grupos agroindustriales y comerciantes.

Estas organizaciones produjeron un cambio en la forma de la violencia, en su contenido, creando una guerra con fases de enfrentamientos armados y políticos, combinados con periodos de negociación y hasta de confluencia en las elecciones.¹⁴

El segundo grupo fue un conjunto de pocos y grandes narcotraficantes. Esto ocurrió desde la era de los cárteles de Medellín y Cali, desde mediados de la década de 1970. La caída de estos cárteles propició el crecimiento del tercer grupo de fuerzas no-estatales armadas “paramilitares”. Esta categoría incluye milicias, paramilitares, grupos vigilantes, guerrilleros, bandas y otras fuerzas *irregulares* que confluyeron en las Autodefensas Unidas de Colombia, que agruparon a cerca de 50 000 hombres (Acemoglu, Robinson y Santos, 2009:15; Bejarano, 2006:18; Haugaard, Isacson y Johnson, 2011:8-9; Pécaut, 2006:353).

Algunos grupos políticos formaron una coalición mayoritaria que convocó a la asamblea Constituyente en 1991, forjando nuevas instituciones y procedimientos para resolver la crisis. La nueva constitución cambió el panorama político del Estado, modificó el sistema electoral y de partidos, y profundizó la descentralización. Entonces surgió una nueva generación de políticos locales en los departamentos y las alcaldías. Y junto con ellos, este proceso permitió que varios grupos criminales se apropiaran de los nuevos espacios (electorales y de gobierno) locales, mediante procedimientos como el llamado “clientelismo armado” o coercitivo (Garzón, 2008), y establecieron una conexión entre sus actividades ilegales y la economía formal-legal.

¹⁴ Entre 1986 y 1987 ocurrieron 394 asesinatos políticos; 62% de miembros de la UP, 23% del Partido Liberal; 15% del Partido Conservador (Pécaut, 2006:370).

Los paramilitares no luchaban contra el Estado (Valencia, 2007a:12 y ss.). Se organizaron intencionalmente como actores armados independientes y buscaron lazos con grupos políticos y con las fuerzas armadas para defenderse, luchar contra la guerrilla, conquistar o mantener territorios, proteger sus actividades ilegales, mantener la impunidad y capturar la renta pública (Valencia, 2007b:8; Acemoglu, Robinson y Santos, 2009; Garzón, 2008:24).

A medida que los paramilitares se expandieron, comenzaron a invadir la política de varias formas. Una de ellas fue intervenir en las contiendas electorales; otra en el uso de los recursos públicos. Los políticos y los partidos se coludieron con los paramilitares para sostener o incrementar su base electoral (Valencia, 2007a).

Daño al proceso democrático

En el año 2005, la ley de desmovilización de Uribe —Ley de Justicia y Paz (Valencia, 2007a:41)—, fue instrumental y permitió que en las elecciones legislativas la composición de las fuerzas políticas en el país cambiara. Fue un periodo de acciones políticas, militares y de violaciones masivas de los derechos humanos, por el asesinato de aproximadamente 21 000 combatientes y 14 000 civiles, así como el desplazamiento forzado de 1.2 millones de personas. La geografía y el balance electoral de Colombia se transformaron con la nueva coalición.

Los paramilitares controlaron el voto de los ciudadanos en sus regiones. Esto modificó el mapa político de doce departamentos. Creó una generación de gobernadores y alcaldes. Su influencia en el Congreso Nacional les permitió controlar el número de representantes en el Congreso (Valencia, 2007a:14).

Para muchos políticos era imposible ganar las elecciones sin el apoyo de los actores armados ilegales. Más de 30% de representantes¹⁵ fueron elegidos en territorios controlados por los paramilitares (mediante la retención de las tarjetas electorales, campañas apoyadas con fondos ilegales y clientelismo). Esto hace patente la ausencia de voto libre y no coercitivo (Valencia, 2007a:15).

Durante la expansión paramilitar, los militares y las policías consintieron o toleraron las operaciones paramilitares. Entre las AUC y las fuerzas armadas hubo complementariedades en las zonas rurales (Pécaut, 2006:34; Valencia,

¹⁵Acemoglu, Robinson y Santos (2009:3), afirman que abarca a 45% de los senadores electos en zonas de fuerte presencia paramilitar.

2007a; Haugaard, Isacson y Johnson, 2010:26). Ninguno ha podido garantizar un Estado de derecho.

El camino de Brasil a un régimen híbrido

Entre 1964 y 1985, Brasil estuvo gobernado por un régimen militar que impuso una constitución con una fuerte ideología castrense, donde se determinó que las fuerzas armadas eran las garantes del orden y el desarrollo. La transformación de la dictadura comenzó a principios de los ochenta. La cumbre de este proceso fue el Congreso constitucional de 1988 y la convocatoria de elecciones generales. La Constitución reconoce una amplia gama de derechos humanos. Sin embargo, no estableció los mecanismos para protegerlos; tampoco hay mecanismos de control de los órganos de Gobierno, en particular los militares. Durante el proceso de transición, las fuerzas armadas fueron capaces de inducir o vetar cualquier proposición que pudiera hacer que el proceso saliera de su control; determinaron que ningún militar iba a ser juzgado por violaciones de los derechos humanos o crímenes del pasado (pueden suspender garantías). Mantienen el control de la policía, de los servicios de información, inteligencia y espionaje. Tienen sus propias instituciones de justicia (Zaverucha, 2005:72).¹⁶ El resultado fue un modelo híbrido.

Desde entonces los brasileños ejercen una democracia electoral estable que parece una de las más diversas y consolidadas en el continente. Sus perspectivas son excelentes y varios de sus programas sociales son considerados como un modelo a seguir.

Brasil también tiene puntuaciones altas en pluralismo y elecciones, en el respeto a las libertades civiles y en su cultura política. El apoyo a la democracia en Brasil fue de 42.2% al comienzo del siglo, y ascendió a 54% en 2010. Pero los indicadores de gobernabilidad nos brindan una visión más crítica. La desigualdad, pobreza y discriminación, combinadas con una alta criminalidad, tienen un efecto erosionante sobre la democracia —31% de los encuestados por Latinobarómetro informó que ha sido víctima de la delincuencia (Latinobarómetro, 2010:13)—. La población tiene gran confianza en las fuerzas armadas (63% de apoyo). Indicadores del Banco Mundial sobre rendición de cuentas y los procesos regulatorios han mejorado, pero la corrupción y la falta de respeto al imperio de la ley persisten. En consecuencia, algunas

¹⁶ Es la mayor fuerza militar en la región, con cerca de 313 mil militares, en 2000, mientras que Colombia tenía 146 mil y México más de 150 mil en ese mismo año (Zaverucha, 2005:123).

organizaciones como Freedom House y el Economist Intelligence Unit clasifican a Brasil como “parcialmente libre” o una “democracia defectuosa”.

Como resultado de este modelo híbrido, los militares han estado involucrados en todo tipo de operaciones, desde huelgas laborales, investigaciones sobre el movimiento de los Sin Tierra (MST), contra guerrilleros, terroristas y en operaciones contra el tráfico de drogas (Zaverucha, 2005:68). Y hoy en día una de sus principales tareas son las operaciones de “pacificación” en las favelas con el apoyo de la población.

La delincuencia, el crimen organizado y los actores armados ilegales en Brasil

La violencia en Brasil ha sido intensa por décadas. La tasa nacional de homicidios es de 24 personas por cada cien mil habitantes, pero en ocho ciudades la tasa de homicidios es mayor a 50. Cuando desagregamos la tasa por grupos de edad, la mortalidad violenta de los jóvenes en Brasil alcanza más de 50 por cien mil (Alvarado y Zaverucha, 2010). Los traficantes de drogas en ambos estados son responsables de la mayoría de los delitos violentos, incluyendo asesinato, tortura y extorsión (HRW, 2007:185),¹⁷ ejecuciones extrajudiciales de niños y periodistas.

Muchos territorios en las ciudades están en disputa constante por las bandas. En mayo de 2006 el Primeiro Comando da Capital (PCC), paralizó São Paulo y lanzó una serie de ataques contra la policía (HRW, 2007:185). El resultado fue más de 300 personas muertas en las calles en una gran respuesta de la policía militar. Acciones similares han ocurrido en Río de Janeiro.

La literatura sobre la delincuencia y el crimen organizado en Brasil menciona que existen dos grandes tipos de grupos delictivos. Por un lado, milicias en las favelas, y por otro los comandos.

Las favelas tienen varios tipos de organizaciones locales armadas. Están formadas principalmente por jóvenes que controlan la distribución de mercancías legales e ilegales y los servicios (transporte, agua, energía, teléfono y cable, centros de cuidado infantil, armas, tráfico de drogas ilegales y hasta justicia informal) (Soares, Batista y Pimentel, 2005; 1996; Zaluar, 2003; Downey y Murdock, 2003; Minayo, 2003; Pereira, 2005; Garzón, 2008). Los niños y adolescentes están obligados a servir como soldados. Algunos grupos forman redes con otras milicias.

¹⁷ Río de Janeiro y Pernambuco tienen las tasas de homicidio más altas para los jóvenes: 102.8 para Río de Janeiro y 101.5 de Pernambuco, en 2006 (Waiselfisz, 2007:18; 2008:20).

Un segundo grupo son los comandos, que operan desde las cárceles en varias ciudades (como el Comando Vermelho, Primer Comando Puro, Comando Joven, Amigos de Los Amigos). Algunos se formaron a finales de los años ochenta en las cárceles para proteger y promover los derechos de los presos. En Río de Janeiro y São Paulo eran responsables de importantes operaciones criminales y ataques contra puestos de policía. Uno de ellos tiene una declaración de principios y estructura de organización explícita. Existen otros tipos de asociaciones criminales, como los contrabandistas y los falsificadores. São Paulo, Río de Janeiro y otras ciudades son los principales mercados informales (Telles, 2010). Hay otras organizaciones de comercio ilegal operando en grandes zonas como el Amazonas o en el “triángulo de oro” (Downey y Murdock, 2003; Minayo, 2003).

Hay indicios de conductas irregulares de los representantes nacionales y estatales. Hay numerosas denuncias de corrupción, manipulación electoral y participación en actividades ilegales a nivel local. Los políticos oportunistas no sólo participan en actividades ilegales para beneficio personal, sino también para movilizar o aumentar sus electores y obtener recursos para campañas electorales. Los gobernadores tienen amplia discreción al administrar sus recursos. Vigilan a sus opositores (el espionaje político, ilegal, es extenso) y en algunos casos hay evidencias de intimidaciones y hasta asesinatos (Riker, 2000; McCann, 2007; Mainwaring, 2007, Pereira, 2003).

El comportamiento abusivo de la policía es extenso. En los estados de Río de Janeiro y São Paulo, la policía ha asesinado a un total combinado de más de 11 000 personas desde 2003 (HRW, 2009:20).¹⁸

De acuerdo con Human Rights Watch, las policías de Río de Janeiro y de São Paulo siguen siendo de las más conflictivas y represoras de los derechos humanos. En 2008 hubo más de 10 000 víctimas de homicidio intencional en Río de Janeiro y São Paulo (HRW, 2009:10). En Río de Janeiro, la policía y las milicias se vinculan participando regularmente en delitos violentos en decenas de barrios, con apoyo de la población.

México en la ruta violenta del continente

En algún momento de los años noventa, México transitó a un sistema de gobierno formalmente democrático, y con la elección del año 2000 obtuvo un halo de legitimidad histórico. Esto fue el resultado de largas luchas de

¹⁸ Human Rights Watch encontró evidencia de que las policías ejecutaron a 35 personas en acciones de “resistencia” en Río de Janeiro y 16 casos en São Paulo. La mayoría de éstos se ha producido en barrios supervisados por unidades especiales (HRW, 2009:22).

movimientos sociales, sindicatos, sociedad civil y de un conjunto de nuevas fuerzas partidistas tanto locales como nacionales, sin efectuar una asamblea constituyente y sin retirar a los militares de la política.

Las señales de actividades ilegales que afectaban al país aparecieron a principios de los noventa. Las estructuras violentas fueron creciendo en diferentes regiones y sectores de la nación, y produjeron su primer estallido a mediados de los noventa. La rebelión neo zapatista de 1994, el asesinato del candidato presidencial del partido gobernante, la crisis económica y la “burbuja de la delincuencia” de esos años fueron los síntomas de estos procesos de formación de una economía y de actores ilegales.

El entonces presidente, Ernesto Zedillo del PRI, respondió a esa burbuja criminal involucrando a los militares. Creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) donde incluyó a los militares en el sistema sin la integridad y los contrapesos legales necesarios. Llegó al extremo de desplegar tropas para patrullar la ciudad de México, pero no disminuyó drásticamente la delincuencia. Reformó también el Poder Judicial. Pero no logró establecer el imperio de la ley.

La derrota del PRI en el año 2000 no tuvo muchas complicaciones políticas. Pero los gobiernos resultantes no tuvieron la capacidad de efectuar las reformas necesarias para consolidar la naciente democracia, ni los mecanismos para que los actores principales se tornaran responsables ante el pueblo (los gobernadores, por ejemplo). El PRI sobrevivió y rehizo su relación con el electorado. No hubo ninguna comisión eficaz para revisar los crímenes del régimen autoritario, especialmente de los militares. Se aplicaron algunas pocas reformas constitucionales, pero no hubo cambios en las fuerzas armadas y muy pocas en las policías. La corrupción no desapareció, antes al contrario, se consolidó. Tampoco hubo avances contra las actividades ilegales, principalmente el narcotráfico.

La administración de Vicente Fox creó una nueva Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Sustituyó parte de la antigua policía judicial corrupta con un experimento llamado Agencia Federal de Investigación. Mantuvo el SNSP y aumentó sus recursos. Pero no fortaleció la procuración de justicia. Por el contrario, la utilizó para un enfrentamiento político contra la oposición al mando de Andrés Manuel López Obrador.

Fox cortejó al ejército: nombró al general Rafael Macedo de la Concha como Procurador General de la República, una oficina civil. Fue una posición decisiva en el gabinete civil que se involucró en tratar de destituir a López Obrador. Esto arrastró al país a una gran confrontación política en la que, al final, Fox dio marcha atrás, con el consecuente despido del militar. Esto ocurrió al mismo tiempo que la violencia escalaba y las organizaciones de

narcotraficantes luchaban por el control de la frontera norte. Los militares tuvieron que efectuar operaciones esporádicas en la zona, sin una estrategia y sin seguridad jurídica ni política.

En este contexto, la clase política reforzó sus organizaciones partidarias, pero no combatió ni la corrupción ni el clientelismo; promovió el resurgimiento de las élites políticas locales (especialmente los gobernadores) sin controles políticos ni jurídicos. Muchos estados todavía son enclaves autoritarios del pasado priista y en ellos está anidado el crimen organizado. La élite política se mostró incapaz de proporcionar a los ciudadanos buenas políticas y de protegerlos contra la inseguridad, la violencia y las actividades ilegales en el país (tales como secuestro, extorsión y asesinatos y masacres). El resultado ha sido la pérdida de control de buena parte del territorio, la destrucción de las policías locales, de la economía y del Estado de derecho.

A pesar de los avances en la elección del año 2000, en el año 2006 el proceso electoral para elegir presidente escenificó un conflicto entre la nueva élite, que derivó en un gobierno sin credibilidad. Las elecciones y las instituciones electorales funcionaban legalmente, pero no producían la legitimidad entre la ciudadanía ni entre la clase política. En ese contexto, Felipe Calderón inició una política que llamó guerra contra el crimen organizado y la tornó el objetivo principal de su gestión. La puesta en marcha de esta estrategia militar fue un alivio temporal para su administración. Declaró una unificación de facto de la policía federal y los soldados en esa guerra y creó una unidad de operaciones especiales del ejército bajo su mando con casi 40 mil hombres. También apoyó una nueva reforma en el poder judicial, pero debilitó la procuración de justicia.

Otras actividades delictivas están creciendo, como la extorsión, el lavado de dinero, el tráfico humano, los asesinatos masivos de migrantes, las desapariciones y los desplazamientos forzados, y la corrupción y la colusión de autoridades de todo nivel con actores ilegales. El presidente ha politizado la lucha y se han manipulado los recursos judiciales y policiales en contra de la oposición. Los resultados son aún inciertos y la explosión de la violencia ha superado todos los esfuerzos. Varias ciudades y estados están al borde del caos. La actual administración ha desplegado a los militares y a su policía para detener huelgas, protestas sociales y movimientos político-electorales. Desde diciembre de 2006 han ocurrido más de 50 mil asesinatos (y en varias entidades, como Chihuahua, la tasa de homicidios supera 90 por cien mil personas; véase Escalante Gonzalbo, 2010).

La guerra contra las drogas parece estar geográficamente concentrada (Shirk, 2011a y b), pero otros indicadores de muerte violenta, de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones se distribuyen en varias otras zonas del

país, junto con un número creciente de cementerios clandestinos (Escalante Gonzalbo, 2010). En los últimos años han ocurrido varios asesinatos de funcionarios del gobierno (policías), civiles y periodistas, y ha crecido el número de violaciones de los derechos humanos (CNDH, 2010). Los señores de la guerra han ido más lejos al ejercer el terror contra los medios de comunicación y contra aquellos que no aceptan sus tácticas.

Y a pesar de los esfuerzos de la sociedad civil por establecer controles legales y judiciales a éstos, todavía no hay reformas positivas (no obstante, el congreso legislativo promovió una iniciativa de reforma constitucional que establece la aplicación universal de los derechos humanos a los mexicanos). De nueva cuenta, son propósitos formales sin un efectivo contenido institucional y político.

Calderón ha demolido sistemáticamente varias de las policías municipales, alegando que están involucradas en la delincuencia organizada, y emprendió una serie de acciones contra grupos de la clase política opositora. Pero la raíz del problema radica en la incapacidad y el desinterés de los gobernantes para intentar controlar la delincuencia y para cooperar en un programa para reducir el crimen. Además, doce presidentes municipales fueron asesinados en 2010, y en lo que va de 2011 son cerca de 30 más. Esto ha tenido un alto costo para los ciudadanos en su seguridad básica, la de su vida y sus bienes. El problema de una estructura o red de protección que el PAN alega era el arreglo político del PRI con el crimen organizado no terminó, se extendió a otros partidos y sectores del país. La ruptura de este acuerdo ha sido señalada por los estudiosos como el inicio de la reciente ola violenta (Chabat, 2010:21-23).

Algunas organizaciones delictivas se convirtieron en transnacionales y tienen posiciones en otros países, como Colombia y Guatemala. Los Zetas son un ejemplo de la organización ilegal con mayor extensión en territorios internacionales, aun cuando casi todas ellas tienen grupos operando en Estados Unidos. Los Zetas son un grupo con negocios diversificados: extorsión, comercialización de productos robados y piratas, comercio de armas, transporte de migrantes y de drogas ilegales, y hasta el control de vendedores ambulantes en varias regiones del Golfo y del Caribe, para distribuir exclusivamente las mercancías de su corporación. Como en Colombia, los jefes criminales cambiaron su comportamiento contra los políticos. Ahora les imponen condiciones a los candidatos y a los electores.

El gobierno también utilizó a la Policía Federal para reprimir tanto grupos guerrilleros como dos movimientos de huelga, uno en Michoacán y otro en Sonora, y para fines políticos. El caso más notorio fue el "michoacanazo", la detención de cerca de una docena de autoridades locales de Michoacán. Pero

en otros casos, la impunidad y las actividades ilícitas dentro de los procesos políticos y electorales han permanecido.

Reflexión general

Este trabajo muestra cómo existen nuevas formas de militarización en la seguridad pública en los tres países, que involucran temas legales, organizacionales y políticos. Los contextos jurídicos donde operan los ejércitos y las policías son muy diferentes entre los países, pero la situación muestra una convergencia. En Brasil, la Constitución establece que los militares garantizan la ley y el orden. En México, las fuerzas armadas no son garantes de la ley ni del orden. El marco jurídico ha sido políticamente manipulado y carece de acuerdos básicos para la implementación y el control de las fuerzas armadas. En Colombia, la Constitución establece un comando civil sobre la policía pero en las leyes secundarias la policía nacional está subordinada al mando militar.

En Brasil, las fuerzas militares federales ejercen responsabilidades de policía y la controlan. En México, los militares han obtenido varios puestos dentro del gobierno civil y aumentaron su influencia en los asuntos internos, sin controles democráticos.

Las estipulaciones constitucionales proporcionan una amplia autonomía a los militares, al establecer códigos de fiscalías especiales, tribunales y fiscales fuera del control de la autoridad civil. Ninguna Comisión de la verdad o para investigación de los delitos militares ha tenido éxito en estos países, dejando el camino abierto para la impunidad.

Junto con el proceso de democratización, nuestros países presenciaron otro fenómeno, la militarización de la policía, con un apoyo popular paradójico, sin crítica del poder legislativo o judicial y con el apoyo de la élite política y económica. Ha sido un proceso político y social popular. Esto reduce la demanda de la creación de una policía civil legal, eficaz y legítima.

El poder militar autónomo persiste con el consentimiento los segmentos políticos y civiles. La élite política no está dispuesta a pagar el costo de una reforma seria a la policía y a los militares, ya que establecerían un Estado de derecho que se verían obligados a respetar.

Los gobiernos han utilizado sistemáticamente a los militares en todas las tareas de seguridad pública, pero cabe observar que éstos también han manifestado su interés y voluntad por obtener posiciones políticas, y al percibir la incompatibilidad entre la militarización y la consolidación de la democracia, las fuerzas armadas han encontrado la oportunidad de perma-

necer en la crisis de la seguridad interior, vinculando los conflictos políticos a temas de seguridad nacional.

El ejercicio de la violencia ilegítima e ilegal, en todo el proceso democrático, representa una violación a la democracia. La democracia es antiética con esta violencia. Los altos niveles de delincuencia y de violencia organizada (tanto de actores estatales como no estatales) tienen un efecto erosivo sobre la competencia política, vulneran el ejercicio de los derechos civiles, políticos y humanos y afectan el rendimiento económico. Esto produce una falla sistémica del Estado de derecho, a pesar de que los políticos mantengan juegos electorales formalmente legales. Las élites políticas pueden sobrevivir con el nuevo monopolio limitado de violencia, pero con representación limitada y con la persistencia de actividades ilegales. Mantienen vínculos con actores ilegales, quienes influyen en la arena política y tienen incentivos para influir en los gobiernos y en sus políticas.

Esto produce una fórmula compleja de procesos políticos y económicos, donde actores legales responden a incentivos y amenazas de los actores ilegales, y estos responden a las políticas de los gobiernos formales. A su vez, las élites políticas no tienen incentivos fuertes para crear un claro control sobre los militares y las policías, y tienden a limitar su capacidad para luchar contra la delincuencia. Las reformas para controlar estas organizaciones fallan, manteniendo la corrupción y la impunidad. El poder judicial es ineficaz en la realización de investigaciones, enjuiciamientos y condenas.

Los ciudadanos tienen incentivos o son forzados a cooperar en este escenario. Lo mismo ocurre con organizaciones tales como los sindicatos, partidos, iglesias y muchas firmas económicas. Los ciudadanos están desprotegidos por su gobierno *representativo* y participan en actividades ilegales (la falsificación, contrabando, como vendedores del sector informal, piratería, drogas ilegales, lavado de dinero...), lo que a su vez corroe el ejercicio de sus derechos y distorsiona la representación y la formulación de políticas públicas.

Los gobiernos responden con políticas ineficaces o violan los derechos básicos de sus ciudadanos (derechos de propiedad, a la seguridad personal, económica o política).

La paradoja es que a pesar de estas limitaciones, estos regímenes no se han colapsado. Por el contrario, las élites políticas participan en elecciones y en la formación de gobiernos (siguen asignando recursos públicos para sus bases legales e ilegales). Los ciudadanos se comportan de una manera también incongruente: votan, critican las políticas del gobierno y su incapacidad para reducir la violencia, y participan en acciones clientelistas e ilegales.

Hay otras consecuencias sobre las elecciones, la formación de gobiernos, la representación política y el Estado de derecho. La participación de los acto-

res ilegales en elecciones produce una transformación de los candidatos, de los partidos políticos (principalmente a nivel local). Coaccionan a los ciudadanos y violan los principios de libertad de voto justo y equitativo. Esto crea una combinación de coaliciones políticas irresponsables que no están dispuestas a eliminar la violencia, y limita la creación de un Estado de derecho.

La desigualdad, la pobreza y la discriminación también siguen teniendo un efecto erosivo sobre la democracia. Y estos procesos estructurales están cristalizados hoy en una amalgama de actividades informales e ilegales que interactúa de muchas formas con la legalidad, y la corroe.

Las elecciones en estos países tienen un significado diferente. En este proceso contemporáneo se ha producido una convergencia de intereses que tornó más poderosos a los intereses ilegales y clientelares que a los electores. Los casos que consideré exponen una situación de distorsión de los gobiernos y del proceso democrático, donde representantes tienen que responder no sólo a su electorado, sino también a otros jugadores de mayor poder, lo que nos lleva a preguntar, ¿quién gobierna?

Recibido: marzo, 2012

Correspondencia: Centro de Estudios Sociológicos/El Colegio de México/
Camino al Ajusco núm. 20/Col. Pedregal de Santa Teresa/Deleg. Tlalpan/C.
P. 10740/México, D. F./correo electrónico: alvarado@colmex.mx

Bibliografía

- Acemoglu, D., J. A. Robinson y R. Santos (2009), *The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia*, Cambridge (Massachusetts), National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 15578, en URL: <http://www.nber.org/papers/w15578.pdf>, fecha de consulta 25 de noviembre de 2011.
- Alvarado, A. (2009), “La policía, los militares y la administración de la coacción en los estados de México”, *El Cotidiano*, vol. 24, núm. 153, pp. 63-72.
- Alvarado, Arturo y Jorge Zaverucha (2010), “La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil”, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México*, vol. XV, *Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, pp. 227-268.
- Arnson, C. e I. W. Zartman (2005), *Rethinking the Economics of War: the Intersection of Need, Creed, and Greed*, Washington, D. C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Arnson, C. y R. Kirk (1993), *State of War: Political Violence and Counterinsurgency in Colombia*, Washington, Human Rights Watch.

- Bates, R. (2007), "Colapso estatal y violencia", en F. López (coord.), *Desarrollo: crónica de un desafío permanente*, Granada, Universidad de Granada.
- Bejarano, J. (2006), *Inseguridad ciudadana y drogas. Realidades y percepciones*, San José, PNUD.
- Brzoska, Michael (2007), "Collective Violence beyond the Standard Definition of Armed Conflicts", en *SIPRI Yearbook 2007*, Appendix 2C, Estocolmo, Stockholm International Peace Research Institute, pp. 94-106.
- Chabat, Jorge (2010), "La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor", en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México*, vol. XV, *Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, pp. 21-40.
- Chaffee, S., L. R. Huesmann, L. D. Eron y L. Berkowitz (1992), "The Effects of Television Violence on Aggression: a Reply to a Skeptic", en P. Suedfeld y P. E. Tetlock (eds.), *Psicología and Social Policy*, Washington, Hemisphere Publishing, pp. 191-200.
- Clunan, Anne L. y Harold A. Trinkunas (2010), "Alternative Governance and Security", en Anne L. Clunan y Harold A. Trinkunas (eds.), *Ungoverned Spaces: Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*, Stanford, Stanford University Press, pp. 275-294.
- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) (2010), *2010 Informe de actividades*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en URL: <http://www.cndh.org.mx/node/120>, fecha de consulta 25 de noviembre de 2011.
- Collier, P. (2008), "Democracy, Development, and Conflict", *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, abril-mayo, pp. 531-540.
- Dickinson, Elizabeth (2011), "How Colombia's Criminals are Bullying and Buying their Way into Office", *Foreign Affairs*, 17 de octubre, en URL: <http://www.foreignaffairs.com/features/letters-from/how-colombias-criminals-are-bullying-and-buying-their-way-into-o>, fecha de consulta 24 de noviembre de 2011.
- Downey, J. y G. Murdock (2003), "The Counter-revolution in Military Affairs: the Globalization of Guerrilla Warfare", en Daya K. Thussu y Des Freedman (eds.), *War and the Media: Reporting Conflict 24/7*, Londres, Sage, pp. 70-86.
- Elwert, Georg (2003), "Intervention in Markets of Violence", en Jan Koehler y Christoph Zuercher (eds.), *Potentials of Disorder*, Manchester, Manchester University Press, en URL: http://www.oei.fu-berlin.de/en/projekte/cscca/downloads/ge_pub_marketsofviolence.pdf fecha de consulta 25 de noviembre de 2011.
- Elwert, Georg (1999), "Markets of Violence", en Georg Elwert, Stephan Feuchtwang y Dieter Neubert (eds.), *Dynamics of Violence: Processes of Escalation and De-escalation in Violent Group Conflicts*, Berlín, Duncker & Humblot, pp. 85-102.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2010), "Panorama del homicidio en México. Esquema de análisis territorial 1990-2007", en A. Alvarado y M. Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México*, vol. XV, *Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, pp. 301-329.
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza (2002), "Inequality and Violent Crime", *Journal of Law and Economics*, vol. 45, núm. 1, pp. 1-40.

- Fearon, James D. y David D. Laitin (2003), "Ethnicity, Insurgency, and Civil War", *American Political Science Review*, vol. 97, núm. 1, pp. 75-90.
- Garzón, Juan Carlos (2008), *Mafia & Co. La red criminal en México, Brasil y Colombia*, Bogotá, Planeta Colombiana, Fundación Seguridad Democracia.
- Haugaard, Lisa, Adam Isacson y Jennifer Johnson (2011), *A Cautionary Tale: Plan Colombia's Lesson for U.S. Policy Toward Mexico and Beyond*, Washington, D. C., Latin America Working Group Education Fund, Center for International Policy, Washington Office on Latin America, en URL: http://www.lawg.org/storage/documents/Mexico/lawgef_cautionary_tale_f.pdf, fecha de consulta 26 de noviembre de 2011.
- HRW (Human Rights Watch) (2009), *Lethal Force: Police Violence and Public Security in Rio de Janeiro and São Paulo*, Nueva York, Human Rights Watch.
- HRW (Human Rights Watch) (2007), *World Report 2007: Events of 2006*, Nueva York, Human Rights Watch.
- HSRP (Human Security Report Project) (2011), *Human Security Report 2009/2010: the Causes of Peace and the Shrinking Costs of War*, Nueva York, Oxford University Press, en URL: <http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/20092010/text.aspx>, fecha de consulta 26 de noviembre de 2011.
- Kaldor, Mary (2001), *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global*, traducción de María Luisa Rodríguez Tapia, Barcelona, Tusquets.
- Latinobarómetro (2011), *Informe 2011*, Santiago, Corporación Latinobarómetro.
- Latinobarómetro (2010), *Informe 2010*, Santiago, Corporación Latinobarómetro.
- Londoño, J. L., A. Gaviria y R. Guerrero (2000), *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mainwaring, S. y E. Zoco (2007), "Political Sequences and the Stabilization of Interparty Competition", *Party Politics*, vol. 13, núm. 2, marzo, pp. 155-178.
- McCann, E. J. (2007), "Inequality and Politics in the Creative City-Region: Questions of Livability and State Strategy", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 3, marzo, pp. 188-196.
- Minayo, M. C. S. (2003), "Violência contra idosos: relevância para um velho problema", *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 19, núm. 3, pp. 783-791.
- Moreno, A. (2012), "Who Is the Mexican Voter?", en R. Ai Camp (ed.), *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, Oxford, Oxford University.
- Naím, Moisés (2005), *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats Are Hijacking the Global Economy*, Nueva York, Anchor Books.
- North, D. C., John Joseph Wallis y Barry R. Weingast (2009a), *Violence and Social Orders: a Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Nueva York, Cambridge University Press.
- North, D. C., John Joseph Wallis y Barry R. Weingast (2009b), "Violence and the Rise of Open-Access Orders", *Journal of Democracy*, vol. 20, núm. 1, enero, pp. 55-68.
- O'Donnell, G. A. (1999), "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), *The*

- (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America, Notre Dame, Notre Dame University Press, pp. 303-337.
- O'Donnell, G. y P. C. Schmitter (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2003), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, editado por E. G. Krug, L. L. Dahlbergh, J. A. Mercy, A. B. Zwi y R. Lozano, Washington, D. C., Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud.
- Pasinato, W. y S. Adorno (2009), "Estudo da impunidade penal no município de São Paulo, 1991-1997: da criminalidade detectada à criminalidade investigada", 33º Encontro Anual da ANPOCS. Caderno de resumos, p. 389.
- Pécaut, Daniel (2006), *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*, Bogotá, Norma.
- Pereira, M. (2005), "Pobreza y exclusión en las favelas de Río de Janeiro", en A. Ziccardi (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*, Bogotá, Siglo del Hombre, CLACSO.
- Pereira, M. (2003), "Novas relacoes entre identidades religiosa e participacao politica no Rio de Janeiro: o caso do movimento popular de favelas", en P. Birman (org.), *Religiao e espacio publico*, Sao Paulo, Attar, pp. 63-95.
- Peres, Maria Fernanda et al. (2008), "Homicídios, desenvolvimento socioeconômico e violência policial no Município de São Paulo, Brasil", *Revista Panamerica de Salud Pública*, vol. 23, núm. 4, pp. 268-276.
- Riker, W. (2000), "Trading Votes at the Constitutional Convention", en S. Kernell y S. Smith (eds.), *Principles and Practice of American Politics: Classic and Contemporary Readings*, Portland, CQ Press.
- Schedler, A. (2006), "The Logic of Electoral Authoritarianism," en A. Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism: the Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Lynne Rienner.
- Shirk, D. A. (2011a), *The Drug War in Mexico: Confronting a Shared Threat*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, Council Special Report No. 60.
- Shirk, D. A. (2011b), "Transnational Crime, US Border Security, and the War on Drugs in México", testimonio rendido ante la cámara baja de Estados Unidos de América (House of Representatives Sub-Committee on Oversight, Investigations, and Management, Chairman: Hon. Michael McCaul), en URL: <http://catcher.sandiego.edu/items/peacestudies/110331-Shirk-Testimony.pdf>, fecha de consulta 25 de noviembre de 2011.
- Soares, L.E., A. Batista y R. Pimentel (2005), *Elite da tropa*, Río de Janeiro, Objetiva.
- Telles, V. (2010), "Illegalismos e jogos de poder em Sao Paulo", *Tempo social*, vol. 22, núm. 2, diciembre.
- Tilly, Charles (1985), "War Making and State Making as Organized Crime", en Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 169-191.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) (2011a), *2011 Global Study on Homicide*, Vienna, Naciones Unidas.

- Valencia, León (2007a), “Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos”, en Mauricio Romero (ed.), *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá, CEREC, Corporación Nuevo Arco Iris, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, pp. 11-58.
- Valencia, León (2007b), “Prólogo”, en Mauricio Romero (ed.), *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá, CEREC, Corporación Nuevo Arco Iris, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, pp. 7-10.
- Van Schendelen, M. P. C. M. (1985), “Consociational Democracy: the Views of Arend Lijphart and Collected Criticisms”, *The Political Science Reviewer*, vol. 15, otoño, pp. 143-183.
- Waiselfisz, J. J. (2008), *Mapa da violência: os jovens de América Latina*, Brasília, RITLA, Instituto Sangari, Ministerio da Justiça.
- Waiselfisz, J. J. (2007), *Mapa da violência: dos municípios brasileiros*, Brasília, Organização do Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura OEL.
- Zaluar, Alba (2003), “Violencia, crimen organizado e impunidad en Brasil”, en Carlos Chacho Álvarez (comp.), *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 219-240.
- Zaverucha, J. (2005), *FHC, Forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002*, Río de Janeiro, Editora Record.
- Zepeda, G. (2008), *Índice de incidencia delictiva y violencia*, México, CIDAC.

Acerca del autor

Arturo Alvarado es doctor en ciencias sociales con especialidad en sociología por El Colegio de México, profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos (CES) de esta misma institución y actualmente director del CES. Entre 2006 y 2007 fue Cogut Visiting Professor en el Watson Institute, Universidad de Brown, Providence (Rhode Island), Estados Unidos. Sus áreas de interés son seguridad pública, justicia y derechos humanos, así como participación ciudadana, gobernabilidad y democracia en México y América Latina. Es editor del libro *La reforma de la justicia en México*, México, CES-El Colegio de México, 2008; y autor de *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, 2012.

