

Mapeando las interacciones entre desafiantes y agentes estatales en América Latina contemporánea

por ANDREAS FELDMANN | Universidad Católica de Chile¹ | afeldmann@uc.cl
y JUAN PABLO LUNA | Universidad Católica de Chile¹ | jlunaf@uc.cl

Endnotes

- ¹ Kent Eaton, "Conservative Autonomy Movements: Territorial Dimensions of Ideological Conflict in Bolivia and Ecuador," *Comparative Politics* 43 (3) 2011: 291-310.
- ² Diane Davis, "Non-State Armed Actors, New Imagined Communities, and Shifting Patterns of Sovereignty and Security in the Modern World," *Contemporary Security Policy* 30 (2) 2009: 221-245.
- ³ Interview with Carlos Baquerizo, President of the Junta Cívica de Guayaquil, June 4, 2008, Guayaquil.
- ⁴ Benjamin Goldfrank and Andrew Schrank, "Municipal Neoliberalism and Municipal Socialism: Urban Political Economy in Latin America," *International Journal of Urban and Regional Research* 33 (2) 2009: 443-62. ■

Introducción

En una región como América Latina en la que se observan evidentes manifestaciones de debilidad y/o precariedad estatal resulta relevante desarrollar categorías analíticas que nos ayuden a entender mejor los contextos sociopolíticos existentes y por ende los desafíos que enfrentan las autoridades y los y las ciudadanas comunes. En ese sentido es trascendental entender cómo la naturaleza, intereses y estrategias de los actores no estatales que desafían al Estado y, en contraposición a ellos, la reacción del Estado para preservar su capacidad infraestructural y su legitimidad, moldean el contexto sociopolítico existente (Feldmann y Luna 2012).

Imagine un barrio homogéneamente pobre y territorialmente segregado en las afueras de una de las grandes metrópolis de América Latina. Asuma que las instituciones estatales no están proyectadas eficientemente en esa área y que, por tanto, los agentes públicos que entregan servicios, como la policía, los profesores o los profesionales de la salud, están escasamente presentes. La infraestructura pública básica es mínima o simplemente inexistente. A pesar de estar geográficamente próximos, la localidad está funcionalmente aislada. Cite *Soleil*, un arrabal en la capital haitiana, Puerto Príncipe, ejemplifica esta situación: el débil Estado haitiano, pese a tener sede administrativa en la capital, casi no tiene presencia allí, por lo que la población está condenada a ingeniárselas para de alguna manera organizar la provisión de servicios públicos básicos, incluyendo la seguridad (Marcelin 2011).

Asuma ahora que después de cierto tiempo, la ausencia de la aplicación de la ley y la proximidad espacial del barrio con la ciudad, generan incentivos para que una

banda de micro tráfico de drogas comience a operar. En este segundo escenario, el Estado es "capturado" por un actor privado que desarrolla operaciones ilegales y que muchas veces termina *de facto* reemplazando al Estado, ya sea amenazando o cooptando a sus funcionarios. Con el tiempo, esta banda puede comenzar a participar en la provisión de protección social y servicios de bienestar con lo que consolida y legitima su presencia ante la población. La situación en muchas *favelas* de Rio de Janeiro ejemplifica esta situación: hay actores que desafían directamente al Estado, en particular traficantes de droga como el *Comando Vermelho*, que han tomado el control reemplazando al Estado. A pesar de su naturaleza violenta, ellos gozan de un alto grado de legitimidad entre los residentes (Arias 2006).

Finalmente, asuma que, por la razón que sea, los funcionarios estatales deciden entrar y "liberar" una zona que ha sido tomada por un grupo ilegal. Para tal efecto, ellos buscarán cerrar un trato con el actor que desafía su poder o alternativamente confrontarlo abiertamente a través de medios violentos en un intento de retomar el control y reintroducir el estado de derecho. Las redadas llevadas a cabo por la policía y los militares en Rio de Janeiro ejemplifican esta situación (Gay 2010; Koonings Kruijt 2007).

De este último ejemplo, conflicto entre el Estado y un desafiante, se pueden desprender tres escenarios adicionales. Primero, una situación en la cual la lucha entre el Estado y el desafiante perdura a lo largo del tiempo y consolida la violencia. Algunos barrios en urbes colombianas (Comuna 13 en Medellín) son ejemplos de lo anterior (Vargas 2009; Moncada 2010). Segundo, un escenario en el cual los funcionarios estatales locales llegan a un

acuerdo con el desafiante, en virtud del cual ambos actores establecen un acuerdo de cooperación que “captura” al Estado. La convivencia y cooperación entre las mafias organizadas y la policía en muchos sectores del conurbano bonaerense ejemplifica esta situación. Allí, a cambio de un “impuesto”, la policía deja en libertad de acción a los grupos delictuales para que lleven a cabo sus operaciones; en algunas oportunidades los agentes del Estado incluso participan directamente en la comisión de delitos (robos, secuestro, contrabando) (Dewey 2012). Tercero, en un tipo de acuerdo de cooperación diferente, el Estado central delega en un desafiante labores vinculadas a sus funciones primarias, en particular la provisión de seguridad. En la mayoría de los casos el desafiante comienza a actuar con total autonomía pero en connivencia con el Estado. Los para-militares y los grupos de autodefensa (vigilantes) en Perú y Colombia ejemplifican este tercer escenario (Starn 1998; Cubides 1999).

Las situaciones que hemos descrito corresponden a distintas interacciones posibles entre el Estado y potenciales desafiante (o sustitutos).² Tal como mencionamos anteriormente, las situaciones arriba descritas dan cuenta de distintas formas a través de las cuales emergen diversos escenarios locales a lo largo del tiempo, contingentes a los patrones de interacción del Estado y diversos tipos de desafiante.³ Estos patrones revisten enorme importancia no sólo porque afectan la vida de los/las ciudadanos/as sino también porque influyen y constriñen el campo de acción del Estado en la consecución de sus fines como entidad social y política.

Basándonos en el trabajo de Mahoney y Thelen (2010) sobre estrategias de cambio institucional, mapeamos analíticamente las interacciones entre agentes estatales y

desafiante en América Latina contemporánea. Estos autores plantean que los agentes que buscan cambios institucionales pueden desarrollar diversas estrategias para lograr sus objetivos. Estas estrategias son, a saber: (i) subversiva; (ii) oportunista (iii) insurreccionaria; (iv) parasitaria simbiótica, y (v) parasitaria mutualista.

Estado y Desafiante como Agentes de Cambio Institucional

La primera categoría desarrollada por Mahoney y Thelen, e.g., agentes que persiguen estrategias *subversivas*, no es relevante para nuestro análisis, ya que se trata de actores que actúan a través de canales institucionales previsibles y democráticos y que, por tanto, no despliegan una lógica de desafío al Estado. Respecto a la segunda categoría, actores que desarrollan una agenda *oportunista*, Mahoney y Thelen sostienen que estos actores buscan un cambio institucional a través de la *conversión* (cambio gradual) sin tener preferencias específicas con respecto a la preservación del *status quo*. En otras palabras, estos actores no rechazan ni apoyan el *status quo*, sino que, de acuerdo al contexto y las oportunidades, se aprovechan de la situación para extraer ventajas en función de sus objetivos. Aplicado a las interacciones entre agentes estatales y desafiante, en una estrategia subversiva los actores privados reemplazan al Estado pero sin desafiarlo directamente, aprovechando la ausencia de este. Las organizaciones ilegales que *de facto* reemplazan a un estado incapaz de proyectar su poder en un territorio dado constituyen un ejemplo concreto de este tipo de estrategia.

A la inversa, los desafiante que persiguen *estrategias insurreccionarias* buscan

concretamente el *desplazamiento* del Estado a través de una lucha abierta. No solamente buscan desbancar y luego reemplazar funcionalmente al Estado, sino también transformar sustancialmente el *status quo* [e.g., movimientos guerrilleros (ver Wickham-Crowley 1992)]. Este tipo de estrategia es consistente con los modelos de *reemplazo* del cambio institucional.

Los desafiante que participan en relaciones *parasitarias* con funcionarios estatales, persiguen el cuarto y quinto tipo de estrategia. En ambos casos, los agentes estatales locales y los desafiante cooperan, aunque bajo modalidades diferentes. Las estrategias *simbióticas* implican acuerdos entre las organizaciones o grupos ilegales y los agentes estatales locales. Estos últimos explotan el espacio para la discrecionalidad en la aplicación de la ley para extraer rentas privadas. En este caso, el Estado está debilitado debido a la ruptura de la relación principal-agente entre funcionarios estatales con diversas jurisdicciones de poder (nacional o federal; departamental o provincial; municipal o comunal). Los agentes que persiguen estrategias simbióticas no buscan transformar el Estado, sino subvertir el estado de derecho para lograr objetivos particulares. Esto es consistente con el modelo de *desviación* del cambio gradual. De forma similar, las estrategias *mutualistas* se materializan a través de asociaciones ilícitas normalmente clandestinas en las que el Estado y un actor no estatal actúan en connivencia para lograr un objetivo medular para el Estado, normalmente en el área de la seguridad. Los grupos de auto-defensa o vigilantes y las organizaciones paramilitares constituyen ejemplos contemporáneos de esta modalidad. Los actores no estatales que participan en este tipo de estrategia no buscan transformar el Estado, sino, por el contrario apoyarlo y fortalecerlo, porque coinciden en la conveniencia de mantener

el *status quo*. El Estado por su parte, recurre a vías ilegales porque resultan más eficientes y enmascaran su responsabilidad en hechos que infringen el estado de derecho.

Las características generales de las interacciones entre desafiantes y agentes estatales se encuentran resumidas en la Tabla 1. A modo de describir de forma ilustrativa estas categorías analíticas utilizamos ejemplos concretos de Brasil. Hasta 2010, las favelas de Complexo do Alemão en Rio de Janeiro constituyeron un ejemplo de desafíos *oportunistas*: organizaciones ilegales se habían apoderado del control territorial de un Estado “ausente”: como consecuencia de ello monopolizaron los mecanismos de coerción y comenzaron a proveer servicios sociales y “bienes públicos” básicos (Arias 2006, Gay 2010). En este escenario, el imperio del desafiante reemplaza al de la ley.⁴ La situación se modificó cuando el estado decide retomar el territorio ocupado por estos desafiantes territoriales, lo que generó un alza marcado de violencia debido a la confrontación de ambos actores. La situación observada en el Complexo do Alemão desde fines del 2010 y durante el 2011, después de que las fuerzas militares tomaron la iniciativa de retomar el control de las favelas, ejemplifica este segundo escenario.

La presencia de estrategias *simbióticas* también requiere el involucramiento activo de los funcionarios estatales locales. Pero, en este caso, los desafiantes y los funcionarios estatales locales cooperan. Estos últimos se basan en sus “medios” legales (recursos, capacidad coercitiva), pero los utilizan para conseguir “fines” ilegales. La policía y/o los funcionarios públicos en una localidad dada se basan en su capacidad coercitiva, aplicándola selectiva y contingentemente. En este

contexto, los desafiantes del Estado pueden comprar protección estatal para llevar a cabo sus actividades ilegales. Eventualmente, ellos pueden incluso cooperar con la policía o con los funcionarios locales para doblegar o procesar “legalmente” a bandas rivales. El caso de la protección policial de *Boqueiras* (bocas de venta de droga) en las favelas de São Paulo ilustra este tipo de acuerdos (Feltran 2010), los que derivan en una aplicación selectiva de la ley (corrupción), pero al mismo tiempo, contribuyen a reducir la violencia (Arias 2006).

Las estrategias *mutualistas* también implican un acuerdo de cooperación entre los funcionarios estatales y los desafiantes del Estado, los cuales en este caso actúan como sustitutos, utilizando “medios” ilegales para conseguir “fines” legales. Escenarios como éste se consolidan en casos en los cuales los funcionarios estatales delegan sus funciones a actores privados. Los grupos de vigilantes y limpieza social que operan en varias ciudades brasileñas ejemplifican este tipo de acuerdo. En algunos casos, los actores privados no sólo asumen parte del control de seguridad, sino que también llevan a

cabo procesamientos para-legales. El caso de los tribunales judiciales paralelos desarrollados por grupos delictivos en las favelas de São Paulo ilustra esta posibilidad (Feltran 2010).

Observaciones finales

Las estrategias de diversos tipos de desafiantes discutidas en este trabajo representan fidedignamente el rango de interacciones que se configuran entre los funcionarios estatales locales y los desafiantes del Estado en la América Latina contemporánea. Si bien la mayoría de los ejemplos que proveemos en este trabajo están restringidos a un país (Brasil) y a dos áreas urbanas específicas (Rio de Janeiro y el área metropolitana de São Paulo), creemos que constituyen ejemplos útiles para captar cinco características de las relaciones entre agentes estatales y desafiantes de América Latina contemporánea. Primero, dentro de un mismo país se pueden dar simultáneamente diferentes interacciones Estado-desafiante (Davis 2006). Ello sugiere la necesidad de desagregar el análisis a nivel local. Segundo, el nivel local no debería ser

Tabla 1. Tipos de Desafío, Ejemplos y Resultados Sustantivos

Desafío	Tipo de interacción	Agentes estatales	Ejemplo	Resultado sustantivo
Oportunista	Ninguna	Pasivo	Complexo do Alemão hasta 2010	Sin Estado de derecho
Insurreccionario	Conflictiva	Resistencia/Buscan recuperar	Complexo do Alemão desde 2010-2011	Violencia abierta
Simbiótico	Cooperación	Cooptado	PCC de Boqueira en las favelas de São Paulo	Corrupción, aplicación selectiva de la ley
Mutualista	Cooperación	Delegación Implementación	Tribunales judiciales en las favelas de São Paulo	Sin Estado de derecho

concebido necesariamente como aquel delimitado por las demarcaciones territoriales legales (ver Snyder y Durán-Martínez 2009 para un argumento similar). Más aún, la comparación entre los dos escenarios de Rio y los dos escenarios de São Paulo, toman lugar dentro de las mismas jurisdicciones legales y políticas. Tercero, los ejemplos también sugieren que el mismo desafiante (el PCC en São Paulo) puede desarrollar una serie de estrategias (*desafíos*) diferentes, aún cuando opera en una misma ciudad, al relacionarse con distintas agencias y organizaciones estatales a nivel barrial. Cuarto, los dos ejemplos de Rio muestran otra característica importante de las interacciones contemporáneas entre los funcionarios estatales y los desafiantes: los acuerdos emergentes pueden ser fluidos, contingentes a *shocks* externos (ver Giraudy y Luna 2012) y a cambios en las interacciones observadas entre los funcionarios estatales y los desafiantes (cambio endógeno). Aquella fluidez no encaja fácilmente con la literatura establecida sobre los determinantes de largo plazo de la capacidad y la penetración estatal. Por último, pero no menos importante, a pesar de las diferencias locales existentes, los ejemplos muestran también diferencias significativas a lo largo de las ciudades. En relación a esto, en las favelas de Rio, los funcionarios estatales locales están primero “ausentes” y subsecuentemente comienzan a presionar para retomar el control de la escena local. En São Paulo, en cambio, la emergencia de uno de los dos escenarios cooperativos implica que los funcionarios del Estado tienen al menos alguna capacidad para amenazar a los desafiantes (y de ahí que pueden llevar a cabo acuerdos con ellos, que los benefician mutuamente).

Esta breve reseña aspira a contribuir a la discusión sobre la necesidad de trabajar con categorías analíticas que nos ayuden a

entender mejor la forma en la que operan los Estados en la región, dada la presencia de actores que fuertemente constriñen su capacidad para ejercer el poder. Esto resulta relevante, creemos, porque lejos de observar un fenómeno uniforme de desarrollo gradual de poder infraestructural del Estado, vemos como actores no estatales desafían al Estado generando dinámicas específicas que tienen amplias y variadas repercusiones que es necesario entender mejor.

Notas

- ¹ Agradecemos a Valentina Salas por asistencia en materia de investigación y edición y a Agustina Giraudy por sus valiosos comentarios. Esta publicación se inscribe en los Proyectos FONDECYT N° 1110565 y Milenio NS 100014.
- ² Aunque en el contexto de este artículo nos referimos a los “desafiantes” del Estado, aplicamos este término de una manera laxa. Los actores no estatales que subrogan o cooperan con los agentes del Estado también son concebidos como desafiantes, aún si ellos cooperan funcionalmente con el Estado para cumplir con los objetivos de este último.
- ³ En este análisis hacemos uso de la tipología sobre el alcance estatal-territorial de Giraudy y Luna (2012).
- ⁴ Antes de 2010, y con la excepción de una breve (pero extremadamente violenta) intervención militar en la favela (Junio 2007), la violencia abierta en el *Complexo* es atribuida a la rivalidad entre diferentes bandas de narco-tráfico (especialmente entre el Comando Vermelho y el Terceiro Comando).

Referencias

- Arias, Desmond.
2006. “The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro,” *Journal of Latin American Studies* 38 (2): 293-325.
- Cubides, Fernando.
1999. Los Paramilitares y su Estrategia. In *Reconocer la Guerra para Construir la Paz*, ed. Malcom Deas y María Victoria Llorente, 151-200. Bogotá: Cerec, Ediciones Uniandes y Grupo Editorial Norma.
- Davis, Diane E.
2006. “The Age of Insecurity: Violence and Social Disorder in the New Latin America.” *Latin American Research Review* 41 (1): 179-197.
- Dewey, Matías.
2012. *The Enemy at Home: Observing the Margins of the State*. Monografía
- Feldmann, Andreas y Juan Pablo Luna.
2012. *Concept Paper*, Conference on “Stateness” in Latin America in the 21st Century: Conceptual Challenges, Marzo, Santiago de Chile.
- Feltrán, Gabriel de Santis.
2010. “The Management of Violence on the São Paulo Periphery: The Repertoire of Normative Apparatus in the PCC Era.” *Vibrant* 7 (2): 34-56.
- Gay, Robert.
2010. “Toward Uncivil Society: Causes and Consequences of Violence in Rio de Janeiro. En *Violent Democracies in Latin America*, ed. Enrique Desmond Arias y Daniel M. Goldstein, 201-225. Durham: Duke University Press.
- Giraudy, Agustina y Juan Pablo Luna.
2012. “An Explanatory Typology of State’s Territorial Reach: State actors and territorial challengers in Latin America”, APSA Meeting, New Orleans.

The Expectations States Create: How State Capacity Shapes the Scope of Politics

by HILLEL SOIFER | Temple University | hsoifer@temple.edu

Koonings, Kees y Dirk Kruijt.

2007. *Fractured Cities: Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*. London: Zed Books.

Mahoney, James y Kathleen Thelen.

2010. "A Theory of Gradual Institutional Change." En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, ed. James Mahoney y Kathleen Thelen, 1-37. Cambridge: Cambridge University Press.

Marcelin, Luise Herns.

2011. "Cooperation, Peace and Reconstruction? A Tale from the Shanties." *Journal of Peacebuilding and Development* 6 (3): 17-31.

Moncada, Eduardo.

2010. "Counting Bodies: Crime Mapping, Policing and Race in Colombia." *Ethnic and Racial Studies* 33 (4): 696-716.

Snyder, Richard y Angélica Durán-Martínez.

2009. "Drugs, Violence and State-Sponsored Rackets." *Colombia Internacional* 70 (July-December):61-91.

Starn, Orin.

1998. "Villagers at Arms: War and Counterrevolution in the South-Central Andes." En *Shining and Other Paths. War and Society in Peru 1980-1995*, ed. Steve Starn, 224-257. Durham: Duke University Press.

Vargas, Gonzalo.

2009. "Urban Irregular and Violence Against Civilians: Evidence From a Colombian City." *Terrorism and Political Violence* 21 (1): 110-132.

Wickham-Crowley, Timothy.

1992. *Guerrillas and Revolution in Latin America*. Princeton: Princeton University Press. ■

Much scholarly attention has focused on the origins of state capacity and the challenges states face as they seek to rule. But beyond these drivers of important change, a wide- lens examination of Latin America reveals continuity: those states that could more effectively impose order, collect taxes, and provide public goods a century ago have only grown more powerful, while weak states have remained quite weak.

This continuity is little acknowledged and remains unexplained. In this brief essay, I suggest one factor that underpins it. Against explanations for the origins of state capacity, which overwhelmingly place initiative in the hands of state leaders, I focus on the agency of societal actors, but situate this agency in historical context. In strong state contexts, people expect the state to take a leading role in provision and crisis management, and hold it accountable to this standard. These expectations lead to pressure (via protest or appeals to politicians) for increased state intervention, and thus to increased administrative capacity. By contrast, where the state is weak, even as people recognize the poor performance of governments, they expect no more from the political arena, and rather than pressing for increased intervention, turn instead to self-help and civil society organization. The result of the absence of demand-making and political pressure is an absence of state expansion, and thus weak states remain weak.

This essay examines state response to three recent natural disasters in Latin America. Natural disasters are almost completely neglected by social scientists. Their effects cut across social class more neatly than do other arenas of political contention, which makes state-society relations interesting to explore. Disasters are also interesting because they can drive societal actors to

desire state intervention, and thus they call into question views of state-society relations as inherently oppositional. The three cases are chosen for comparison for several reasons. First, the disasters themselves all saw relatively similar levels of damage and relatively little international assistance. Second, the cases had strikingly different levels of state capacity: the Peruvian state was quite weak, while those of Chile and Venezuela were powerful. Finally, the two strong state cases saw divergent responses to tragedy: the Chilean state was strikingly effective, unlike the Venezuelan state. Thus, these cases allow the comparison of expectations in strong and weak states, of pressures on strong states as their performance varies, and of how those pressures result in increased state capacity.

El Niño, Peru 1998

Due to its cyclical nature, El Niño's arrival in Peru was forecast in advance. Yet flooding caused massive damage, including at least 296 deaths, the destruction of hundreds of thousands of homes, 88 bridges and \$640 million in damages to highways. Between January and April, disease spread, including thousands of cases of cholera. The government's initial statements were strikingly tone deaf. Fujimori commented that since the recent Japanese embassy hostage crisis, he was bored and eager for a new challenge (*Semana Económica* Jan. 18, 1998). The central plank of government assistance was emergency housing that could be purchased for \$400, a high price for homes without windows, furnishing, and sometimes even walls. Assistance tended to appear only with Fujimori, who personally oversaw relief efforts with hardhat and shovel in hand (Cruzado-Silveri 1999, 18). *Caretas* recounted stories of people given furniture