

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Revista de Investigación

Vol. 3
Núm. 3

Nota editorial

Guerra civil y conflicto armado en América Latina

Washington, Logrolling, and Plan Colombia:
Rethinking U.S. Involvement in Colombia's
Armed Conflict

Nathan A. Sears

Charles G. Ripley

¿Guerra civil en Venezuela?: Elementos de
análisis

*Anabel Bilbao y
Santiago Tobar*

Procesos de consolidación del Estado en América Latina

La formación y consolidación del Estado en
América Latina

*Michelle Pérez y
Carolina Zambrano*

La invisibilización de la población
afrodescendiente durante la construcción del
Estado-nación en México

*América Nichte-Ha
López Chávez*

Crimen transnacional organizado y guerra cibernética

Crimen transnacional organizado: Una
perspectiva crítica

Mónica Serrano

Cyberwar: Cyberspace and the Use of Force in
the 21st Century

Gina Cerda Izurieta

Estado del arte

Institucionalización interna de los partidos
políticos: Un ensayo de discusión teórica

*Nelson Nogales
González*



Ciencias Políticas y
Relaciones Internacionales
Revista de Investigación

Publicada por:
Universidad de Las Américas

Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Revista de Investigación
ISSN: 1390-7131
Volumen 3, Issue 1, Número 3
Octubre 2014
Quito – Ecuador

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Revista de Investigación es editada y publicada anualmente por la Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Las Américas (UDLA), Ecuador. Se inicia en 2012 con el fin de contribuir, por medio de la investigación científica, al fortalecimiento del estudio de las Ciencias Políticas y las Relaciones Internacionales. La Revista está dirigida a investigadores, académicos y estudiantes en estas disciplinas, así como a los profesionales en los sectores público y privado.

Editor: Nathan A. Sears
Asistente Editorial: Bernardo Gortaire

Consejo Editorial:
María Alejandra Auza, UDLA, Ecuador
José Ayala Lasso, Universidad Internacional, Ecuador
Fernando Chamorro, Universidad Central, Ecuador
Santiago Guarderas, PUCE, Ecuador
Sebastián Mantilla, CELAEP, Ecuador
Nathan A. Sears, UDLA, Ecuador

Evaluableores externos en esta edición:
Jean Daudelin, Carleton University, Canada
Alberto Gómez, De La Salle University, Filipinas
Josiah Heyman, University of Texas at El Paso, USA
Andrew Liaropoulos, University of Piraeus, Grecia
Antoine Perret, European University Institute, Italia
Diana Orcés, Oakland University, USA
Bernd Reiter, University of South Florida, USA

Diseño y diagramación:
Juan Carlos Poveda
Impresión:
Editorial Ecuador

Equipo Editorial:
Andrea Augusto
Juan Diego Albuja
Gina Cerda
Bernardo Gortaire
Michelle Pérez
Kimberly Ricaurte

Edición en línea:
Andrea Augusto
Araceli Durango
Bernardo Gortaire
Nathan A. Sears

Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales:
Mauricio Montalvo, Decano
Carolina Urigüen, Coordinadora
Edgar Zamora, Coordinador Asistente

Envío de artículos e información: revistapolitica@udla.edu.ec
Suscripciones, pedidos y distribución: revistapolitica@udla.edu.ec
Universidad de Las Américas: Av. De los Granados E12-41 y Colimes, Quito-Ecuador
www.udla.edu.ec

Índice

Nota editorial	
Nathan A. Sears.....	4
Guerra civil y conflicto armado en América Latina	
1. Washington, Logrolling, and Plan Colombia: Rethinking U.S. Involvement in Colombia's Armed Conflict Charles G. Ripley.....	6
2. ¿Guerra civil en Venezuela?: Elementos de análisis Anabel Bilbao y Santiago Tobar.....	23
Procesos de consolidación del Estado en América Latina	
3. La formación y consolidación del Estado en América Latina Michelle Pérez y Carolina Zambrano.....	47
4. La invisibilización de la población afrodescendiente durante la construcción del Estado-nación en México América Nichte-Ha López Chávez.....	57
Crimen transnacional organizado y guerra cibernética	
5. Crimen transnacional organizado: Una perspectiva crítica Mónica Serrano.....	75
6. Cyberwar: Cyberspace and the Use of Force in the 21 st Century Gina Cerda Izurieta.....	91
Estado del arte	
7. Institucionalización interna de los partidos políticos: Un ensayo de discusión teórica Nelson Nogales Gonzáles.....	106

Nota editorial

LA *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* de la Universidad de Las Américas (UDLA) cumple con el propósito de fomentar el desarrollo de un programa nacional de investigación en las ciencias sociales.

La aspiración de la Revista es contribuir a la investigación científica para una audiencia tanto de académicos como de profesionales de las Ciencias Políticas y las Relaciones Internacionales. Mediante artículos teóricos y de relevancia pública, se enfocan grandes temas que orientan la agenda de investigación interdisciplinaria en el siglo XXI y se pretende responder preguntas tales como ¿qué implicaciones tienen los modelos de integración regional para Ecuador y América del Sur?, ¿cómo la sociedad civil, los partidos políticos y las instituciones democráticas pueden contribuir a la prosperidad nacional?, y ¿qué significado tiene el ascenso de China para América Latina y el sistema internacional?

El Consejo Editorial ha implementado varios cambios en este tercer número de la Revista. En primer lugar, se ha creado un Equipo Editorial, conformado por estudiantes de la Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UDLA, que apoya el trabajo del Editor para la revisión, edición y corrección de los artículos presentados. Además, se ha designado un Asistente Editorial y la Revista ha sido muy afortunada al beneficiarse, en la elaboración de este número, del aporte del primer estudiante en este cargo, Bernardo Gortaire.**

En segundo lugar, se han realizado varios cambios a los parámetros de la Revista para la presentación de artículos. En sus dos primeras apariciones, la Revista se caracterizó por artículos cortos pero en mayor número; ahora el enfoque es favorecer menos artículos pero con mayor extensión. Otro cambio fue la adopción del *Manual de estilo de Chicago, 15^a edición (The Chicago Manual of Style)*. El Consejo Editorial ha decidido implementar el sistema bibliográfico de notas al pie de página, particular de *Chicago*, utilizado por diversas revistas de prestigio internacional. Para mantener el rigor de los números anteriores, la Revista ha fortalecido el sistema de revisión por pares, enriqueciéndose de los criterios de especialistas y la participación en redes académicas nacionales e internacionales. Por último, la revista tiene la intención de aumentar su periodicidad de uno a dos publicaciones al año. Estos cambios, esperamos, ayudarán a la Revista a convertirse en referente nacional e internacional de la investigación científica en el campo de las Ciencias Políticas y las Relaciones Internacionales.

De esta manera, el Consejo Editorial se complace en publicar el tercer número de la *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, que cubre una variedad de temas, incluyendo la guerra civil y los conflictos armados, así como los procesos de consolidación del Estado en América Latina, la ciberguerra, el crimen organizado transnacional, y la institucionalización de los partidos políticos. Una breve explicación del contenido de cada artículo se puede encontrar en español e inglés en los resúmenes que los preceden.

Nathan A. Sears*

Editor, *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*
Universidad de Las Américas, Quito – Ecuador

* Nathan A. Sears es profesor a tiempo completo de Relaciones Internacionales en la Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Las Américas y Editor de la Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Tiene un Master en Artes, con especialización en Relaciones Internacionales de la Escuela Norman Paterson de Asuntos Internacionales (Norman Paterson School of International Affairs), Universidad de Carleton, y una Licenciatura en Artes, con honores de especialización en Historia y un "Minor" en Ciencia Política de la Universidad de Western Ontario.

** Bernardo Gortaire es un estudiante de séptimo semestre en la Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad de Las Américas y autor del artículo "La Identidad como sustento para la Integración", que se publicó en el segundo número de la Revista. Véase Bernardo Gortaire Morejón, "La Identidad como sustento para la Integración," *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, Vol. 1, Núm. 2 (2013), págs. 11–20.

Editor's Note

THE *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* (*Journal of Political Science and International Relations*) of the Universidad de Las Américas (University of the Americas) serves the purpose of encouraging the development of the national research agenda in the social sciences.

The aspiration of the journal is to contribute to scientific research for an audience of both academics and practitioners of Political Science and International Relations. Through the publication of theoretically rich and policy relevant articles, the journal focuses on the questions that steer its interdisciplinary research agenda in the 21st century—questions like what model of regional integration is right for Ecuador and South America; how do civil society, political parties, and democratic institutions contribute to national prosperity; and what does the rise of China mean for Latin America and the international system?

The Consejo Editorial (Editorial Council) has implemented various changes in the making of the third edition of the journal. First, it has created the Equipo Editorial (Editorial Team), a group made up of students from the program of Political Science and International Relations at UDLA, which supports the work of the Editor in reviewing, editing, and correcting submitted articles. Moreover, it has established the position of Asistente Editorial (Editorial Assistant) and the journal has been fortunate to benefit, in the making of this edition, from the contributions of the first student to take on this charge, Bernardo Gortaire.**

Second, several changes have been made to the journal's parameters for article submissions. In its first two publications, the journal was characterized by a greater number of shorter articles; now it favors fewer articles of greater length. Another change was the adoption of *The Chicago Manual of Style, 15th Edition*. The Consejo Editorial has decided to implement the particular bibliographic footnotes system of *Chicago* used by many internationally respected journals. To maintain the rigor of its previous editions, the journal has also strengthened its peer review system, profiting from the critical eyes of specialists and its participation in national and international academic networks. Finally, the journal intends to increase its periodicity from one to two publications per year. These changes, we hope, will help the journal to become a national and international leader in scientific research in the fields of Political Science and International Relations.

Thus, the Consejo Editorial is pleased to publish the third edition of the *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, which covers a variety of topics, including civil war and armed conflict and the processes of state building in Latin America, as well as cyberwar, transnational organized crime, and the institutionalization of political parties. A brief explanation of each article can be found in both Spanish and English in the abstracts that precede them.

Nathan A. Sears*

Editor, *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*
Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador

* Nathan A. Sears is a full-time Professor of International Relations in the Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (School of Political Science and International Relations) at the Universidad de Las Américas and Editor of the *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*. He holds a Master of Arts in International Relations from the Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, and a Bachelor of Arts, Honours Specialization in History and Minor in Political Science from The University of Western Ontario.

** Bernardo Gortaire is a fourth year student in the Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales at the Universidad de Las Américas and author of the article "La Identidad como sustento para la Integración", which appeared in the second edition of the journal. See Bernardo Gortaire Morejón, "La Identidad como sustento para la Integración," *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, Vol. 1, No. 2 (2013), pp. 11–20.

Washington, Logrolling, and Plan Colombia: Rethinking U.S. Involvement in Colombia's Armed Conflict

Charles G. Ripley*

Abstract: Jack Snyder's coalition theory provides a useful alternative to neorealism for understanding war and conflict. In Snyder's theory, and in contrast to neorealism's rational actor model of foreign policy decision-making, interest groups form "logrolling coalitions" in order to influence foreign policy agendas in ways that reflect their private interests rather than national interests. This paper applies Snyder's coalition theory to the case of Plan Colombia and finds that U.S. corporate interests have been extremely influential in setting this foreign policy agenda, which reflects the private economic interests of logrolling coalitions rather than a rational foreign policy to serve the national interests of the United States or Colombia. The analysis not only shows coalition theory to be a useful model to understand U.S. foreign policy, but also questions the value of Plan Colombia as a foreign policy option and the United States as an alliance partner for achieving peace in Colombia.

Key words: International Relations theory, Coalition theory, Logrolling, Civil war and armed conflict, Colombian civil war, Plan Colombia

Resumen: La teoría de coaliciones de Jack Snyder presenta una alternativa útil al neorealismo para comprender la guerra y el conflicto. En la teoría de Snyder, y en contraste con el modelo del actor racional del neorealismo en la toma de decisiones de política exterior, grupos de interés forman *logrolling coalitions* ("coaliciones para el intercambio de favores") con el fin de influir en las agendas de política exterior de manera en la que se reflejen sus intereses privados en lugar de los intereses públicos. Este trabajo aplica la teoría de coaliciones de Snyder al caso del Plan Colombia y concluye que los intereses corporativos estadounidenses han tenido gran influencia en la creación de este programa de política exterior, que refleja los intereses económicos privados de las *logrolling coalitions* en lugar de una política exterior racional para servir los intereses nacionales de Estados Unidos o Colombia. El análisis no solo demuestra la teoría de coaliciones como un modelo útil para comprender la política exterior estadounidense, sino también pone en duda el valor del Plan Colombia como una opción de política exterior y cuestiona a los Estados Unidos como un socio para lograr la paz en Colombia.

Palabras clave: Teoría de las Relaciones Internacionales, Teoría de coaliciones, Intercambio de favores, Guerra civil y conflicto armado, Guerra civil colombiana, Plan Colombia.

*Charles G. Ripley holds a Ph.D. in Political Science from Arizona State University and a Master's of Science from the University of Massachusetts Boston. He is currently a lecturer at Arizona State University's School of Politics and Global Studies.

**Article reception: April 2014 / Article acceptance: August 2014.

Introduction

ONE of Jack Snyder's major contributions to the study of International Relations (IR) is his effort to link domestic politics to the outbreak of war and armed conflict.¹ His coalition theory establishes a causal link between domestic coalition-building and logrolling, on the one hand, and armed conflict and military over-expansion on the other.² Essentially, logrolling coalitions are formed through favor-trading between domestic groups with private interests. Due to the economic interests that coalition members have in a government's military expansion, they lobby influential policy-makers—most commonly by offering them campaign contributions—into adopting militaristic foreign policies.³

Although weak and unconsolidated democracies—especially new democracies in transition—are particularly susceptible to the sort of logrolling practices that promote armed conflict and military over-expansion, Snyder's theoretical approach is also valuable for understanding Plan Colombia (2000–present), a multi-billion dollar aid package of the United States (U.S.) Government to the Colombian Government. In contrast to neorealism, which sees states as unitary actors that rationally pursue national interests, Snyder shows how states' foreign policies can be influenced by the private political and/or economic interests of individuals and/or groups.⁴ Applying Snyder's coalition theory, I argue that Plan Colombia is not principally motivated by the rational pursuit of U.S. national interests, but by the pursuit of private economic interests by U.S. companies that have successfully logrolled U.S. policy-makers into supporting Plan Colombia. This analysis has serious implications for understanding both U.S. foreign policy and Colombia's ongoing armed conflict (1964–present): not only does Plan Colombia represent an ineffectual foreign policy initiative for a U.S. Government facing budgetary cutbacks, but it may actually have served to exacerbate rather than ameliorate Colombia's internal armed conflict. I conclude that conflict resolution in Colombia would best be served through peace negotiations that exclude the U.S. Government and the coalition interests driving Plan Colombia.

The Monopoly of Realism

Since the end of World War II, IR theory has been monopolized by the realist paradigm.⁵ Although realism represents a broad intellectual spectrum, much of it has been influenced by the ideas of Kenneth Waltz, whose theory of neorealism is embodied in

¹ Dr. Jack Lewis Snyder is the Robert and Renee Belfer Professor of International Relations at Columbia University in the Department of Political Science.

² For Snyder, military over-expansion refers to when the costs of a country's international military involvement outstrip the benefits.

³ For Jack Snyder's principal work on coalition theory, see Jack Snyder, *Myths of Empire* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1991). Snyder's prolific work on lobbying coalitions has also been linked to domestic rent seeking behavior; see Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organizations*, Vol. 51, No. 4 (Autumn 1997), pp. 513–553.

⁴ There is no scarcity of scholarly works treating the variants of realism, which are too numerous to discuss here. For the purposes of this paper, I draw upon Kenneth Waltz's theory of neorealism. For an in-depth discussion of realism in International Relations, see Michael W. Doyle, *Ways of War and Peace* (New York: W.W. Norton, 1997).

⁵ For the monopoly of realism, see Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986). For the main pillars of realism, particularly how the theory developed after World War II, see Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 7th Ed. (New York: A.A. Knopf, 2006).

his seminal works *Man, State, and War* and *Theory of International Politics*.⁶ In the former, Waltz observes three alternative levels of analysis, or “images”, that seek to explain the causes of war: the first image is “man”, which looks at the importance of individuals and human nature; the second image is “the state”, which focuses on the dynamics of state structures and domestic politics at the national level; the third image is “the international system”, which examines the anarchical nature of international politics. For Waltz, the first two images are not as valuable for explaining war and conflict as the third image. The best explanation for war is the fact that the world possesses no sovereign body to control the ambitions and behaviors of states; we live in anarchy.⁷ Waltz stresses the “self-help” nature of the international system, whereby states seek their security and survival through various national means, such as increasing their military capabilities and joining alliances to balance the power of more powerful and aggressive states.⁸

The neorealist approach posits the state as the central unit of analysis in international relations. States acting within an anarchic international system make rational foreign policy decisions when they are confronted with international problems. Governments choose a course of action after carefully weighing their alternatives in order to achieve well-defined, strategic objectives. This rational actor model also assumes that state decision-making is unitary, meaning that the government functions as a uniform entity in its pursuit of national interests.⁹ Many neorealist proponents of this model believe that the type of regime, whether democratic or autocratic, will not significantly alter a state’s behavior in the international system.¹⁰ This rational actor model is foundational to how the neorealist school conceives of international relations. John J. Mearsheimer considers that the fifth “bedrock assumption” about the international system “is that great powers are rational actors. They are aware of their external environment and they think strategically about how to survive in it.”¹¹ This rational actor model has dominated the IR literature on state behavior, particularly with respect to war and conflict.¹²

Coalition Theory, Logrolling and War

Neorealism, however, fails to capture the complexity not only of policy-making, but also of war and conflict.¹³ “Realism in international relations has been wrong in looking

⁶ Kenneth Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959) and Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979). For pioneering research on what differentiates classical realism from neorealism, see Richard K. Ashley, “The Poverty of Neorealism,” *International Organization*, Vol. 38, No. 2 (Spring 1984), pp. 225–86.

⁷ Waltz is a structural realist, meaning that he emphasizes the system-level of analysis over both the individual- and state-levels, which he considers to be “reductionistic”. See Waltz, *Theory of International Politics*, Chapter 4.

⁸ Waltz, *Theory of International Politics*.

⁹ See John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Co, 2001).

¹⁰ Many IR scholars, often linked to neoliberal institutionalism, have argued that there is a significant relationship between regime type and international behavior. For a thorough analysis of democratic peace theory and the liberal IR tradition, see Doyle, *Ways of War and Peace*.

¹¹ Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pp. 30–31. Mearsheimer also explains the difference between Waltz’s “defensive realism”, in which states are intrinsically on the defensive since the international system is characterized by anarchy and self-help, and “offensive realism”, in which states act both defensively and offensively, attacking others when opportunities arise in pursuit of their national interests.

¹² For a more recent application of the rational actor model to the 2008 Georgia-Russia War, see David Siroky and Valeriy Dzutsev, “Rational or Reckless? Georgia’s Zugzwang’s in the Caucasus,” *The Journal of Nationalism and Ethnicity*, Vol. 40, No. 3 (2012), pp. 303–314.

¹³ For the constructivist approach to anarchy and cooperation, see Alexander Wendt, “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (Spring 1992), pp. 391–425. For a critique and reexamination of rationalist explanations of war, see James D. Fearon, “Rationalist Explanations for War,” *International Organization*, Vol. 49, No. (1995), pp. 379–414.

exclusively at the state," Snyder astutely points out, "anarchy is not in itself sufficient" to explain state behavior.¹⁴ As a result of the scholarly dissatisfaction with neorealism's narrow focus on the state in anarchy as the cause of war, there has been an increase in the number of research agendas examining how diverse factors inside the state relate to conflict, such as race and prejudice, perceptions and miscommunication, governmental bureaucracies, and democratic structures.¹⁵ Studying what goes on within the state has helped IR scholars to redress some of the explanatory limitations of neorealism.

One particularly promising area of study is the link between coalition logrolling in domestic politics and armed conflict. Dating back to 1907, Arthur Bentley spoke of logrolling in the American political system, saying that, in a democracy, representatives of the legislative branch would naturally face the trading of votes and interests with local constituents.¹⁶ However, logrolling has developed a negative connotation, implying benefits going to private logrolling coalitions at the expense of the general public. For example, academics that worry about the power of interest groups in the United States have studied logrolling influences on economic and business policies.¹⁷

In domestic politics, logrolling refers to the *quid pro quo* exchange of favors between individuals and/or interest groups seeking to influence the making of public policy or legislation. These actors may not be sufficiently influential to act alone, but may increase their political influence by forming coalitions with other actors and mutually supporting one another's agendas. Through such coalition building, private interest groups can influence the making of public policy by lobbying legislative representatives to vote a particular way on a particular issue, mostly through financial contributions to political campaigns. Public policies made in the interests of logrolling coalitions often externalize costs to less organized groups, such as taxpayers.¹⁸ Take the hypothetical example of various businesses trying to gain public funding to build a bridge; if these business interests (e.g. transport, engineering, and construction) were to form a logrolling coalition, they could increase their chances of successfully lobbying government representatives into allocating public funds to build the bridge. Thus, logrolling coalitions may influence the making of public policy in ways that reflect private interests and not those of the broader public—that hypothetical bridge might lower transportation costs for businesses while providing no additional value to commuters.

Jack Snyder makes an important contribution to IR theory by applying logrolling coalition theory to explain war and armed conflict.¹⁹ Snyder sees logrolling coalitions as the primary variable for explaining the military expansion of imperial powers, but interacting variables—such as domestic political structures and imperial propaganda—can affect the extent to which coalitions succeed in influencing national policy or the degree of

¹⁴ Snyder, *Myths of Empire*, pp. 19–22.

¹⁵ See respectively Roxanne Doty, *Imperial Encounters: The Politics of Representation in North-South Relations* (Minneapolis, Minnesota: University of Minnesota Press, 1996); John G. Stoessinger, *Why Nations Go to War, 11th Ed.* (Boston, Massachusetts: Wadsworth, 2011); Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston, Massachusetts: Little Brown, 1971); and John M. Owen, "How Liberalism Produces Democratic Peace," *International Security*, Vol. 19, No. 2 (Fall 1994), pp. 87–125.

¹⁶ See Nicholas R. Miller, "Logrolling," in Paul Barry Clarke and Joe Foweraker, eds., *Encyclopedia of Democratic Thought* (New York: Routledge, 2001), pp. 421–423.

¹⁷ See Theodore Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," *World Politics*, Vol. 4, No. 16 (July 1964), pp. 677–715.

¹⁸ Snyder, *Myths of Empire*.

¹⁹ Snyder shows logrolling coalitions to be the primary variable for explaining both the outbreak of military conflicts in countries in democratic transitions and the military expansion of imperial powers. For an in-depth study of how the theory applies to democracies in transition, see Jack J. Snyder and Edward D. Mansfield, "Democratic Transitions, Institutional Strength, and War," *International Organization*, Vol. 56, No. 2 (2002), pp. 297–337.

military expansion by imperial powers.²⁰ Although imperial powers often engage in war or armed conflicts for genuine national security reasons, Snyder observes that the outbreak or military expansion of armed conflicts may occur in spite of rational calculations of national interests, which is best explained by the influence that logrolling coalitions exert on foreign policy, particularly those coalitions that represent the private interests of the arms industry or defense contractors.²¹ Contrary to neorealism, Snyder finds that states may pursue militaristic policies based on the domestic political influence of logrolling coalitions and in spite of national interests, engaging in deleterious wars and misallocating state resources to sustain such conflicts.

The Paradox of Plan Colombia

Plan Colombia has become one of the most expensive U.S. foreign policy aid initiatives in recent history. Beginning in 2000 under the U.S. and Colombian presidencies of William (“Bill”) Clinton (1993–2001) and Andrés Pastrana Arango (1998–2002), respectively, Plan Colombia has entailed U.S. financial and military support to the Colombian Government to combat both leftist guerrillas and the expansion of drug cultivation and narcotics-trafficking. This “Marshal Plan for Colombia” has exploded into a costly U.S. foreign policy initiative, with Colombia becoming one of the largest recipients of U.S. foreign aid.²² In 2000, the U.S. Congress approved a \$1.3 billion request for “emergency aid” to Colombia and neighboring countries.²³ Three-quarters of the \$860 million of aid allocated to Colombia went directly to financing military operations.²⁴ By 2012, U.S. aid to Colombia had ballooned to \$8 billion.²⁵ Even within the context of increasing fiscal austerity, U.S. Government aid to Colombia has continued to expand, reaching over \$9 billion in 2014.²⁶ As Nazih Richani points out, Plan Colombia “raised Colombia to the third most important recipient of U.S. military aid after Israel and Egypt.”²⁷

With such a significant budgetary commitment to Plan Colombia, many U.S. officials have been inclined to frame this foreign policy initiative in neorealist rational actor terms.²⁸ “More pragmatic [U.S.] lawmakers,” writes Luz E. Nagle, a former Medellín judge who now resides in the United States, “viewed the plan in terms of *realpolitik*.”²⁹ Drawing upon a neorealist foreign policy framework, providing military and economic aid to Washington’s closest ally in South America would appear to be a rational foreign

²⁰ See Snyder, *Myths of Empire*.

²¹ *Ibid.*

²² Former Colombian President Pastrana was the first to use the “Marshal Plan” term to describe Plan Colombia. See Uri Friedman, “A Brief History of Plan Colombia,” *Foreign Policy Magazine*, October 28, 2011, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/27/plan_colombia_a_brief_history.

²³ Lisa Haugaard, Adam Isacson, and Jennifer Johnson, *A Cautionary Tale: Plan Colombia’s Lessons 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, 2011).

²⁴ *Ibid.*

²⁵ June S. Beittel, *Colombia: Background, and U.S. Relations, Congressional Interest* (Washington D.C.: Congressional Research Service, 2012).

²⁶ See Adam Isacson, “Ending 50 Years of Conflict: The Challenges Ahead and the U.S. Role in Colombia,” *WOLA* (April 2014), pp. 1–20.

²⁷ Nazih Richani, “Multinational Corporations, Rentier Capitalism, and the War System in Colombia,” *Latin American Politics and Society*, Vol. 47, No. 3 (Autumn 2005), pp. 113–144.

²⁸ Both U.S. and Colombian officials frequently celebrate Plan Colombia in rational actor terms. For a recent account by the current Colombian president, Juan Manuel Santos, see Center for Economic and Policy Research, “Latin America News Round-up: January 14, 2014,” http://org.salsalabs.com/o/967/t/0/blastContent.jsp?email_blast_KEY=1290903.

²⁹ Luz E. Nagle, *Plan Colombia: Reality of the Colombian Crisis and Implications for Hemispheric Security* (Carlisle, Pennsylvania: Strategic Studies Institute at the U.S. Army War College, 2002), p. 2.

policy course. Additionally, despite the Cold War having ended more than 20 years ago, Washington does not want a destabilizing communist insurgency raging in its “backyard”, with the Revolutionary Armed Forces of Colombia–People’s Army (FARC-EP) and the National Liberation Army (ELN) fighting under the self-declared Marxist banner. Prior to Plan Colombia, these insurgent groups had controlled large areas of the country, with some estimates of their territorial control as high as twenty-five percent of rural areas.³⁰ Plan Colombia would therefore appear a rational U.S. foreign policy initiative to aid an ally against the FARC-EP’s communist insurgency and to combat Colombian narcotics trafficking within the context of the U.S. “War on Drugs”.

But Plan Colombia has been attacked on multiple fronts. First, human rights organizations have taken aim at Plan Colombia, claiming it to be a destabilizing policy and advocating its immediate suspension. Amnesty International and Human Rights Watch have both vocally opposed Plan Colombia, linking it to serious human rights violations by the Colombian military and paramilitary forces.³¹ The U.S. Office on Colombia and the Fellowship of Reconciliation, two independent human rights think tanks, have found a significant link between U.S. military support for the Colombian Government and human rights abuses. For example, the Fellowship of Reconciliation found that 500 Colombian military platoons conducted over 3,000 extra-judicial killings within the first two years of Plan Colombia (2000–2002).³² Furthermore, according to a 2013 United Nations report, “false positives,” in which civilians are killed and then classified postmortem as guerrillas, have become “widespread and systematic” in Colombia.³³

Plan Colombia has been criticized by many governments for its emphasis on militaristic policies rather than conflict resolution strategies. Studies suggest that approximately 80 percent of U.S. aid under Plan Colombia has gone towards military operations, while only 20 percent has been allocated for developmental and peace initiatives.³⁴ This has led U.S. allies like Japan and several European countries to withdraw their multi-million dollar offers of financial support on the grounds that Plan Colombia is too heavily focused on military funding.³⁵ This complaint was also made by House Democrats who voted against Plan Colombia’s military provisions during the 2006 budgetary allocations.³⁶

Human rights abuses carried out by government forces are a significant impediment to achieving peace and stability in countries with intrastate-armed conflicts. Studies suggest that human rights abuses by the armed forces can actually push communities to support the insurgents, thereby contributing to the durability of such conflicts. In a seminal

³⁰ Thomas R. Cook, “The Financial Arm of the FARC: A Threat Finance Perspective,” *Journal of Strategic Security*, Vol. 4, No. 1 (Spring 2011), pp. 19–36.

³¹ See Amnesty International, “U.S. Policy in Colombia,” <http://www.amnestyusa.org/our-work/countries/americas/colombia/us-policy-in-colombia>; Human Rights Watch, “A Bad Plan in Colombia,” May 20, 2005, <http://www.hrw.org/news/2005/05/19/bad-plan-colombia>.

³² Fellowship of Reconciliation, *Military Assistance and Human Rights: Colombia, U.S. Accountability, and Global Implications* (Nyack, New York: Fellowship of Reconciliation; U.S. Office on Colombia, 2010).

³³ United Nations General Assembly, *Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Situation of Human Rights in Colombia* (New York City: United Nations General Assembly, 2013), p. 12.

³⁴ Zachary P. Mugge, “Plan Colombia: The Environmental Effects and Social Costs of the United States’ Failing War on Drugs,” *Journal of International Environmental Law & Policy*, Vol. 15, No. 2 (2004), pp. 309–340. For a South American report on Plan Colombia and U.S. military aid, see Fausto Cobo, *Plan Colombia: Repercusiones en la paz, soberanía y desarrollo del Ecuador: Núcleo de Sucumbios* (Quito, Ecuador: Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrion, 2001).

³⁵ See Nagle, *Plan Colombia*.

³⁶ The Library of Congress, *U.S. Congressional Record: Proceedings and Debates of the 109th Congress First Session, Volume 151, Part II* (June–July 2005), pp. 14429–15924.

ethnographic study of El Salvador's intrastate-armed conflict (1979–1992), Elisabeth Wood finds that local communities often supported the insurgency, the Farabundo Martí National Liberation Front, which offered protection from government death squads.³⁷ In Colombia, civilians face significant threats to their security and wellbeing because of the armed conflict, particularly in rural and indigenous communities.³⁸ Moreover, Colombia's instability has spread throughout the Andean region, with a refugee crisis affecting neighboring countries like Ecuador.³⁹ Thus, as long as Plan Colombia contributes to human rights abuses and internal and regional instability, it will be a factor complicating a peaceful resolution to Colombia's armed conflict.

Moreover, the effectiveness of Plan Colombia has been questioned by drug policy research. According to researchers from the Beckley Foundation, a think tank on drug policy, "Plan Colombia demonstrates the negative consequences of combining the war on drugs and the war against terrorism... While politically useful in Bogotá, experience within the country reveals how a predominantly militaristic strategy has been unable to deal effectively with the complexities of the drug trade, including the social and cultural aspects of illicit crop production."⁴⁰ Researchers have long claimed that domestic drug treatment would be roughly twenty times more effective than trying to combat illegal drug production in supplier countries.⁴¹ Their conclusions challenge the wisdom of Plan Colombia's coca eradication and fumigation programs, which seek to win the war on drugs by eliminating the supply chain. Furthermore, RAND Corporation, a traditional supporter of U.S. foreign policy, has questioned the value of the initiative, echoing the sentiment that domestic drug treatment would be more effective than international coca eradication.⁴² And the Global Commission on Drug Policy—a think tank with many center-right activists such as George Schultz, the former Secretary of State for Ronald Reagan, and famed conservative author Mario Vargas Llosa—has sponsored debates like "It's time to end the war on drugs."⁴³

Finally, Plan Colombia was subject to strong political criticisms in the U.S. Congress. It not only received intense debate in both the House and the Senate, but also in various congressional committees, including the U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control, the Senate Committee on Foreign Relations, the House Committee on Foreign Affairs, and both the Senate and House Appropriations Committees. Both U.S. House Democrats and Republicans were skeptical of the ability of Plan Colombia to root out guerrillas and halt the illicit drug trade. For example, John Mica, a Florida Republican

³⁷ Elisabeth J. Wood, *Insurgent Collective Action and Civil War in El Salvador* (New York: Cambridge University Press, 2003).

³⁸ Sofía Camargo Restrepo, *Consecuencias del Plan Colombia: El caso del agua en la comunidad Yanacoona* (Quito, Ecuador: FLACSO Sede Ecuador, 2009).

³⁹ Camen Pérez, "La situación de refugio y desplazamiento forzado en Ecuador," *Revista Aportes Andinos*, No. 7 (October 2003).

⁴⁰ Beatriz Acevedo, Dave Bewley-Taylor, and Coletta Youngers, *Ten years of Plan Colombia: An Analytic Assessment* (Oxford, United Kingdom: The Beckley Foundation Drug Policy Program, 2008), p. 10.

⁴¹ Peter H. Reuter and Jonathan P. Caulkins, "Redefining the Goals of National Drug Policy: Recommendations from a Working Group," *American Journal of Public Health*, Vol. 85, No. 8 (August 1995), pp. 1059–1063. See also Daniel Mejía, "The War on Drugs under Plan Colombia," in Ernesto Zedillo and Haynie Wheeler, eds., *Rethinking the "War on Drugs" Through the US-Mexico Prism* (New Haven, Connecticut: Yale Center for the Study of Globalization, 2012) pp. 19–32.

⁴² See Alex Abella, *Soldiers of Reason: The RAND Corporation and the Rise of the American Empire* (New York: Harcourt Inc., 2008).

⁴³ The commission emphasizes that Latin America has experienced the negative effects of the U.S. War on Drugs, with increasing levels of violence and narcotics trafficking. Even Colombian President Santos, along with other Latin American heads-of-state such as Guatemalan President Otto Pérez Molina, has suggested a more market-oriented legal approach to the Latin American drug trade. See The Global Commission on Drug Policy, "Global Commission on Drug Policy Campaign," <http://www.globalcommissionondrugs.org/>.

and no dove on foreign policy matters, called the plan “schizophrenic”, while his Republican colleague Benjamin Gilman from New York compared the initiative to Washington’s foreign policy in Vietnam.⁴⁴ David Obey, a Wisconsin Democrat, also compared Plan Colombia to the War in Vietnam, observing that a “key lesson we learned in Vietnam is that this country can never do for another country what that country can do for itself if that country does not have the will to do everything necessary to deal with its problems.”⁴⁵ Some House Representatives also sought to defund the initiative. Nancy Pelosi, a California Democrat, tried to remove the \$51 million earmarked for the Department of Defense, the key government department that implements Plan Colombia, while James Ramstad, a Minnesota Republican, attempted to cut the entire \$1.7 billion budget for counter-narcotics.⁴⁶ Obey further tried to remove \$551 million in U.S. military funding.⁴⁷ Not one of these attempts was successful.

In the Senate, Plan Colombia came under further attack. The Senate Appropriations Committee considered eliminating the \$338 million allocated by the House for U.S.-made Huey helicopters.⁴⁸ Senators Paul Wellstone, a Minnesota Democrat, and Thomas Gorton, a Washington Republican, tried to cut \$225 million in funding for domestic mental health and substance abuse services and to reduce the total Plan Colombia package to a mere \$200 million.⁴⁹ Even after the initial funding for Plan Colombia passed through Congress, key Senators and House Representatives lamented the lack of progress in Colombia. The influential senior Democrat Senator, Patrick Joseph Leahy, opened a year after Plan Colombia’s implementation: “The results of Plan Colombia have been disappointing... After spending more than \$1.5 billion, in many respects the situation is worse today than before Plan Colombia began.”⁵⁰ Members of Congress also criticized the militarization of foreign aid and the ineffectiveness of trying to eradicate coca fields through fumigation and other means.⁵¹ Even *The Washington Times*, a prominent conservative newspaper, ran a front-page story “Plan Colombia Seen as Failing” as early as 2003.⁵²

Plan Colombia has been attacked on many fronts: by human rights organizations, by foreign governments, by drug policy researchers, and by both Democrat and Republican Members of Congress. The paradox of Plan Colombia, then, is why the U.S. Government has spent—and continues to spend—billions of dollars on a foreign policy initiative that, far from ending Colombia’s armed conflict and winning the War on Drugs, seems to reduce the chances of achieving either aim. This state of affairs is all the more puzzling when viewed from the neorealist’s rational actor model of foreign policy decision-making. On the other hand, Snyder’s coalition theory provides a highly illuminating model for understanding Plan Colombia: logrolling and coalition building pervade U.S. politics, with elite interest groups continuously seeking to influence public policy in order to achieve private gains.⁵³ Plan Colombia exemplifies how logrolling coalitions—particularly those representing private corporate interests—can successfully influence

⁴⁴ Nagle, *Plan Colombia*.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 5.

⁴⁶ Nina M. Serafino, *Colombia: Plan Colombia Legislation and Assistance (FY2000-FY2001)* (Washington, D.C.: Congressional Research Service; The Library of Congress, 2001).

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Nagle, *Plan Colombia*, p. 6.

⁵¹ See The Library of Congress, *U.S. Congressional Record: Proceedings and Debates of the 109th Congress First Session, Volume 151, Part II*. See also Russell Crandall, *The United States and Latin America after the Cold War* (New York, NY: Cambridge University Press, 2008).

⁵² “Plan Colombia Seen as Failing,” *The Washington Times*, July 11, 2003.

⁵³ Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis, eds., *Interest Group Politics* (Washington, D.C.: Sage CQ Press, 2012).

U.S. foreign policy in ways that benefit narrow coalition interests at the expense of broader public interests, in this case by misallocating U.S. budgetary resources during a time of fiscal cutbacks and by undermining conflict resolution strategies that could help bring peace to Colombia.

Logrolling Coalitions and Plan Colombia

This focus on private corporate interests in Plan Colombia is not an entirely novel approach to analyzing U.S. foreign policy. For decades scholars have shown how protecting U.S. corporate interests in other countries represents a key component of U.S. foreign policy, which is perhaps most clear with respect to Latin America.⁵⁴ Scholars have found U.S. interventions in countries such as Guatemala, Chile, and Iran to be motivated primarily by economic interests.⁵⁵ What is novel, however, is not the *protection* of economic interests, but the *creation* of an entire industry built around Plan Colombia.⁵⁶

Since policymakers began debating Plan Colombia in the late 1990s, coalitions representing elite corporate interests have logrolled legislators into supporting the Plan in Congress. In a perfect demonstration of the so-called “military industrial complex”, defense contractors seeking economic profits have employed traditional lobbying tactics to influence Members of Congress, like campaign financing contributions or promises to develop job-creating defense projects in their districts.⁵⁷ Fourteen years and over nine billion dollars later, broad coalitions of public and private entities now constitute an extensive, interconnected group of producers, suppliers, and consumers that revolve around the continued funding and implementation of Plan Colombia.

But what are these coalitions? For the purposes of this study, I identify two categories of coalitions (see **Table 1**) based on what they offer to Plan Colombia. The first is the *product-seller coalition*. Members of this interest group are producers of a range of products needed for Plan Colombia, such as conventional military weapons systems and coca fumigation products. The second is the *service-producing coalition*. Members of this interest group provide a variety of services to support the implementation of Plan Colombia, such as aerial surveillance and the training of the Colombian armed forces. Members of the latter coalition may also be involved in carrying out military operations in Colombia, with the private outsourcing of military operations representing a growing

⁵⁴ U.S. corporate influence has been a permanent motif in the literature on U.S.-Latin American relations. See for example Steven Schlesinger and Steven Kinzer, *Bitter Fruit: The Story of the American Coup in Guatemala*, 4th Ed. (New York: Anchor Books Editions, 1990); Peter Winn, *Weavers of Revolution: The Yarur Workers and Chile's Road to Socialism* (Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 1986).

⁵⁵ Scholars who have highlighted this type of exploitative economic relationship, specifically between the United States and Latin America, often belong to what Russell C. Crandall calls the “Anti-imperialist school.” See Crandall, *The United States and Latin America after the Cold War*, pp. 6–8. See also Schlesinger and Kinzer, *Bitter Fruit*; and Stephen Kinzer, *All the Shah's Men: An American Coup and the Roots of Middle East Terror* (New Jersey: John Wiley and Sons, Inc., 2003).

⁵⁶ The Plan Colombia economy is similar to the new economies developing around the privatization of U.S. prisons. Essentially, a whole economy of producers, sellers, and consumers revolve around, and become dependent on, private prisons. See Marc Maurer and Meda Chesney-Lind, eds., *The Invisible Punishment: The Collateral Consequences of Mass Imprisonment* (New York: The New Press, 2003).

⁵⁷ The “military industrial complex” is a term used to refer to the interconnected interests between legislators, the armed forces, and defense contractors to maintain or increase military spending. The term entered into the popular lexicon as a result of President Dwight D. Eisenhower's “farewell address” on January 17th, 1961, which warned the U.S. public against the dangers of collusion between these groups. For a copy of Eisenhower's speech, see The Dwight D. Eisenhower Presidential Library, “The Farewell Address,” http://www.eisenhower.archives.gov/research/online_documents/farewell_address.html.

industry in the United States.⁵⁸ Both private and public entities participate in these coalitions, with the Department of Defense and the State Department acting alongside multinational corporations.

Table 1: Product-Seller and Service-Producing Coalitions

Product-Seller Coalition	Service-Producing Coalition
Boeing (Aircrafts)	AirScan Inc. (Aerial surveillance and surveying)
Caterpillar Inc. (Engines and machinery)	DynCorp (Fumigation spraying)
Lockheed Martin (P-3 radar planes)	International Charter, Inc. (Training Colombian military aviation)
Monsanto (Coca fumigation poisons)	Military Professional Resources Inc. (Consulting and training Colombian armed forces)
Northrop Grumman (Aerial planes)	Occidental Petroleum Corporation (Oil and gas pipelines services)
Occidental Petroleum Corporation (Oil and gas production)	U.S. Department of Defense (Training, maintenance, air flights)
Raytheon (Laser-guided bomb kits)	U.S. Department of State (Administering Plan Colombia assets)
Textron (Huey helicopters)	U.S. Intelligence Community (Intelligence services)
United Technologies (Blackhawk helicopters)	Vinnel Corporation (Training Colombian armed forces)
The U.S.-Colombian Business Partnership (USCBP) (Major lobbying group for both the product-seller and service-producing coalitions)	

Note: This is not a complete list of the businesses profiting from Plan Colombia

The Product-Seller Coalition

The product-seller coalition has made large economic profits from Plan Colombia. One of its principal members is United Technologies (UT), the private enterprise that manufactures Black Hawk helicopters for the U.S. Government through its subsidiary Sikorsky Aircraft Corporation. Before Congress passed Plan Colombia, UT lobbied key members of the House and Senate who were sitting on the fence and who might have otherwise voted against the bill. One of the most important targets of coalition lobbying efforts was Connecticut Democrat Senator Christopher Dodd. Senator Dodd had historically opposed U.S. militaristic policies towards Latin America, like the Reagan administration's clandestine support for the Nicaraguan Contras during the Iran-Contra

⁵⁸ For more on the privatization of military operations, see Marcia Clemmitt, "Privatizing the Military," *CQ Researcher*, Vol. 22, No. 25 (July 2012), pp. 597-620.

Affair (1985–7).⁵⁹ Senator Dodd became an important supporter of Plan Colombia after UT offered him campaign contributions and made plans to manufacture Black Hawk helicopters in his home state. In fact, Senator Dodd fought hard to keep the funding for helicopters in the bill, making sure that monetary allocations did not dip below \$110 million.⁶⁰ Democrat Senator Joseph Lieberman also accepted campaign contributions from UT at this time. United Technologies spent \$17.5 million on lobbying and campaign contributions in 1996, and another \$1.2 million in 2000.⁶¹ Senators Dodd and Lieberman received approximately \$38,000 and \$33,000 in campaign contributions, respectively, making them the largest recipients of UT campaign contributions.⁶²

United Technologies was not alone, with other defense contractors lobbying to have their helicopters and equipment included in Plan Colombia. For example, Bell Helicopters, a subsidiary of Textron, succeeded in having their Huey II model included for aerial fumigation purposes, even though the Black Hawk versions had better qualities.⁶³ In fact, both U.S. and Colombian officials conceded that the Huey II helicopters were not appropriate for the country, since Colombia lacked the capacities to maintain and repair them.⁶⁴ Nevertheless, Textron lobbied Texas House Republicans and Democrats during the Plan Colombia congressional debates and twenty-two Texas House Representatives—mostly from the congressional districts in which the helicopters would be manufactured—jointly wrote a letter to lawmakers to include the Huey II helicopters in the initial bill.⁶⁵ All twenty-two of these Representatives received sizable campaign contributions from Textron.⁶⁶ Both the Huey and Black Hawk helicopters have been regularly supplied to Colombia through Plan Colombia, with the defense contracts valuing hundreds of millions of U.S. dollars.⁶⁷

Lockheed Martin, a U.S. corporation specializing in aerospace technology, has been a powerful lobbying force behind Plan Colombia. Since the beginning of the initiative, Lockheed Martin has lobbied politicians to include its P-3 Orion radar planes for drug interdiction, as well as its K-MAX helicopters.⁶⁸ By the time congressional leaders passed Plan Colombia, roughly 30 Black Hawk and 18 Huey helicopters had been included in the bill, as well as P-3 radar planes and hundreds of millions of dollars for other U.S.-produced military equipment.⁶⁹ For example, Caterpillar Inc., an Illinois-based company that manufactures engines and other machinery, had been lobbying the U.S. Government to open markets in South America even before the idea of Plan Colombia was devised.

⁵⁹ Crandall, *The United States and Latin America after the Cold War*.

⁶⁰ Serafino, *Colombia: Plan Colombia Legislation and Assistance*.

⁶¹ International Consortium of Investigative Journalists, "The Helicopter War," *The Center for Public Integrity*, July 12, 2001, <http://www.icij.org/project/us-aid-latin-america/helicopter-war>.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Mugge, "Plan Colombia."

⁶⁴ U.S. General Accountability Office Report, *Drug Control: Challenges in Implementing Plan Colombia*, October 12, 2000. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GAOREPORTS-GAO-01-76T/html/GAOREPORTS-GAO-01-76T.htm>

⁶⁵ International Consortium of Investigative Journalists, "The Helicopter War."

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ For specific information on the arms transfers from the United States to Colombia during the period of Plan Colombia, including with respect to the types, quantities, and values of ordered and delivered weapons systems, see Stockholm International Peace Research Institute, "SIPRI Arms Transfers Database: Trade Registers," <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>.

⁶⁸ Michael Isikoff, "The Other Drug War," *Newsweek*, April 2, 2000, <http://www.newsweek.com/other-drug-war-157827>.

⁶⁹ See Office of National Drug Control Policy, "National Drug Control Strategy Budget Summary February 2000," <https://www.ncjrs.gov/ondcppubs/publications/policy/budget00/partIV.html>. See also Council on Foreign Relations, "Plan Colombia," March 28, 2000, <http://www.cfr.org/colombia/plan-colombia/p28004>; and SIPRI, "SIPRI Arms Transfers Database."

Speaking before both House and Senate committees, Caterpillar Inc. pushed for more U.S. foreign aid and trade deals with Colombia, since it would benefit from the sale of military and non-military equipment to the Colombian Government or businesses.⁷⁰

Northrop Grumman, whose subsidiaries manufacture and run planes in Colombia, has put its lobbying muscle behind the Plan. This Virginia-firm donated almost \$2 million to federal campaigns between 1995 and 2000, making it one of the biggest contributors to campaign financing.⁷¹ Northrop Grumman has earned tens of millions of dollars from Plan Colombia, despite being implicated in controversies over the unsafe operation of planes in Colombia that led to the deaths of four U.S. citizens and the capture of three others by the FARC.⁷² Monsanto, an enormous U.S. multinational agrochemical and biotechnology corporation, is also a major player in the product-seller coalition. According to the Union of Concerned Scientists, Monsanto outspends all other agribusinesses to influence the U.S. Government “to maintain the industrial agriculture status quo.”⁷³ Monsanto produces two of the herbicides used in Plan Colombia’s coca crop fumigation operations, Roundup SL and Roundup Ultra, with the use of these highly concentrated poisons generating substantial controversy.⁷⁴

Raytheon Company is another important member of the product-seller coalition. Raytheon made over \$2.2 million in federal campaign contributions between 1995 and 2000, surpassing even those of Northrop Grumman, United Technologies, and Textron Inc.⁷⁵ Since the inception of Plan Colombia, the Colombian Air Force has acquired at least 180 of Raytheon’s Paveway-2 laser-guided bomb kits in order to increase the precision and accuracy of its air strikes against high-value guerrilla targets.⁷⁶

Although not a producer of military equipment, Occidental Petroleum Corporation supplies oil and gas to both the United States and Colombia and was one of the principal lobbying groups in the debates on Plan Colombia. It not only sent representatives to speak positively about the initiative on Capitol Hill, but also contributed roughly \$8.6 million in campaign financing between 1996 and 2000 to Members of Congress from both major parties and to the 2000 presidential elections campaigns.⁷⁷ Occidental even sent its then-vice president Lawrence Meriage to convince lawmakers of Plan Colombia’s merits, claiming that oil would help to replace drugs in the Colombian economy.⁷⁸ Scholars Marc Pilisuk and Jennifer Achord Roundtree argue that Occidental saw “military action as a way to secure both oil exploration and the pipeline.”⁷⁹

⁷⁰ See International Consortium of Investigative Journalists, “Narcotics and Economics Drive U.S. Policy in Latin America,” July 12, 2001, <http://www.icij.org/project/us-aid-latin-america/narcotics-and-economics-drive-us-policy-latin-america>. See also House of Representatives, *Hearing before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office; Penn State University, 2007), pp. 102–104, <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=pst.000061493841;view=1up;seq=1>.

⁷¹ William Avilés, *Global Capitalism, Democracy, and Civil-Military Relations in Colombia* (New York: State University of New York Press, 2006).

⁷² See Mark Bowden, “Flight Risk,” *The Atlantic*, July–August, 2009, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2009/07/flight-risk/307492/>.

⁷³ See the Union of Concerned Scientists, “Lobbying and Advertising,” January 1, 2013, http://www.ucsusa.org/food_and_agriculture/our-failing-food-system/genetic-engineering/lobbying-and-advertising.html.

⁷⁴ Mugge, “Plan Colombia.”

⁷⁵ Avilés, *Global Capitalism, Democracy, and Civil-Military Relations in Colombia*.

⁷⁶ See Stockholm International Peace Research Institute, “SIPRI Arms Transfers Database.” See also Ambassador William R. Brownfield, *Endorsement Memo for Director of U.S. Foreign Assistance Henrietta Fore* (Colombia: U.S. Embassy to Colombia, 2007).

⁷⁷ David Montero and Kelly Whalen, “Global Reach: U.S. Corporate Reach in Colombia: The Pipeline War,” *Frontline World*, November, 2002, <http://www.pbs.org/frontlineworld/stories/colombia/corporate.html#1>.

⁷⁸ See Marc Pilisuk and Jennifer Achord Roundtree, *Who Benefits from Global Violence and War: Uncovering a Destructive System* (Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 2008).

⁷⁹ *Ibid.*, p. 84.

Plan Colombia has generated hundreds of millions of dollars in defense contracts for several members of the product-seller coalition, particularly through the sale of expensive conventional weapons systems and other military equipment. For example, according to the Stockholm International Peace Research Institute's (SIPRI) data on conventional arms transfers, Textron has sold 112 helicopters and 12 turret tanks to Colombia since 1998, as well as 10 light transport aircraft and one light aircraft through its Cessna Aircraft Company subsidiary.⁸⁰ And according to the International Institute for Strategic Studies, Colombia purchased 39 M-117 armored personnel carriers from Textron in 2009 alone.⁸¹ Sikorsky has also sold up to 40 helicopters in numerous multi-million-dollar deals in connection with Plan Colombia.⁸² Boeing has made millions from Plan Colombia through the sale of its Boeing-767 and Boeing-737 transport aircraft and through the 2013 delivery of six Scan Eagle unmanned aerial vehicles, more commonly known as "drones".⁸³ In addition to its P-3 Orion radar planes, Lockheed Martin has sold five K-MAX helicopters to Colombia.⁸⁴ Clearly Plan Colombia has meant big money for defense contractors in the product-seller coalition.

The Service-Producing Coalition

Members of the service-producing coalition have also generated significant economic profits from Plan Colombia. Among the most prominent of these service-producing companies is DynCorp, a private military contractor that was contracted by the U.S. Government to fumigate coca fields across Colombia. DynCorp has made billions of dollars from such U.S. Government contracts to conduct foreign operations. For instance, in 2002 DynCorp earned roughly \$2.3 billion, with 96% of the profits coming from U.S. Government contracts.⁸⁵ It has also been a major donor to key politicians in both the Democratic and Republican parties, providing more than \$1.5 million to political campaigns since the 1990s. These donations nearly tripled during the 1999–2000 period, when Congress was discussing Plan Colombia and allocating government contracts.⁸⁶ Since then DynCorp has profited from Plan Colombia's herbicide program, while civilians have suffered health consequences from the use of poisons. In fact, in 2001 Ecuadorian citizens took the company to U.S. court in *Arias v. DynCorp*.⁸⁷

The privatization of U.S. military services has attracted significant scholarly attention since the Wars in Afghanistan (2001) and Iraq (2003), with it becoming more common for the U.S. Government to contract private defense companies to support foreign military

⁸⁰ See Stockholm International Peace Research Institute, "SIPRI Arms Transfers Database."

⁸¹ International Institute for Strategic Studies, "Chapter 8: Latin America and the Caribbean," *The Military Balance*, Vol. 111, No. 1 (2011), p. 343.

⁸² According to SIPRI, one second-hand Boeing-767 transport aircraft, delivered to Colombia in 2010, represented a \$60 million deal alone. See Stockholm International Peace Research Institute, "SIPRI Arms Transfers Database."

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Chalmers Johnson, "The War Business: Squeezing a Profit from the Wreckage in Iraq," *Harper's Magazine*, Vol. 307, No. 1842 (November, 2003), pp. 53–58.

⁸⁶ This data is based on the findings of the Sunlight Foundation, a not-for-profit organization that collects, organizes, and publishes data related to campaign financing. See The Sunlight Foundation, "Making Government Accountable and Transparent," <http://sunlightfoundation.com/>.

⁸⁷ The case is still being appealed after a U.S. federal court in the District of Columbia partially dismissed the charges against DynCorp. See Niels Beisinghoff, *Corporations and Human Rights: An Analysis of ATCA Litigation against Corporations* (New York: Peter Lang International Academic Publishers, 2009). See also U.S. Government Printing Office, "Arias et al v. DYNACORP et al," [http://www.gpo.gov/fdsys/granule/USCOURTS-dcd-1_01-cv-01908-5](http://www.gpo.gov/fdsys/granule/USCOURTS-dcd-1_01-cv-01908/USCOURTS-dcd-1_01-cv-01908-5).

operations.⁸⁸ Plan Colombia has created opportunities for U.S. companies specialized in the training of foreign armed forces, many of which are run by former high-ranking members of the U.S. military. For example, Military Professional Research Inc., a Virginia-based company run by former U.S. generals, was one of the first businesses to earn big profits from Plan Colombia. Other service-producing companies that have received significant U.S. Government contracts through Plan Colombia include Vinnell Corporation and International Charter Inc., both of which have been involved in training and consulting the Colombian armed forces.⁸⁹

In addition to training and consulting, U.S. firms have been involved in the surveillance and surveying of the Colombian countryside in order to secure valuable intelligence to facilitate the protection of critical infrastructure from insurgent attacks and the detection of guerilla movements throughout the country. AirScan, a private Florida company created by former U.S. Air Force Commandos in 1984, provides the U.S. and Colombian Governments with intelligence on guerrilla activities through the use of advanced aerial monitoring and surveillance technologies.⁹⁰ Private companies within the logrolling coalition have also hired AirScan. For example, Occidental Petroleum Corporation has hired AirScan to help protect its oil interests in Colombia through aerial surveillance. The relationship between Occidental and AirScan is demonstrative of the sort of coalition building between various U.S. business interests that has arisen behind Plan Colombia, and which has succeeded in influencing U.S. foreign policy towards Colombia.

Helping hold the members of the product-seller and service-producing coalitions together is the U.S.-Colombian Business Partnership (USCBP). In its own words, the USCBP is

“a non-profit 501(c)(6) business organization comprised of U.S. companies with over \$12 billion dollars of investment collectively in Colombia. The USCBP represents a broad coalition of industries representing companies in the energy, pharmaceutical, consumer products, financial services, technology, insurance, defense/security, and transportation industries.”⁹¹

The USCBP has lobbied for Plan Colombia, including through testimonies before the powerful House Committee on Foreign Affairs and participation in congressional hearings. In a written testimony, Executive Director William Burlew urged the U.S. Congress and President to “fully fund” Plan Colombia in order to create a “more sustainable democracy.”⁹² Although many U.S. firms with business interests in Plan Colombia have often done their lobbying work individually, companies like Caterpillar Inc. and Occidental Petroleum Corporation have also pursued their economic interests in coalition fashion under the USCBP umbrella, a clear example of the sort of logrolling coalitions explained in Snyder’s theory.

Similar to U.S. firms seeking private economic gains, public entities have enthusiastically supported the foreign policy initiative, seeking to carve themselves out a piece of the Plan Colombia budget. The U.S. Department of Defense (DoD) has been

⁸⁸ For examples of scholarly works on the issue of military privatization following the U.S. invasions of Afghanistan (2001) and Iraq (2003), see Peter Warren Singer, *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry* (New York: Cornell University, 2003); and Deborah D. Avant, *The Market Force: The Consequence of Privatizing Security* (New York: Cambridge University Press, 2005).

⁸⁹ Richani, “Multinational Corporations, Rentier Capitalism, and the War System in Colombia.”

⁹⁰ For information about AirScan, see Avant, *The Market Force*.

⁹¹ U.S.-Colombia Business Partnership, “U.S.-Colombia Business Partnership,” <http://www.uscolombiabusiness.org/>

⁹² House of Representatives, *Hearing before the Subcommittee on the Western Hemisphere*, p. 102.

the biggest recipient of public Plan Colombia funding, receiving roughly \$1.7 billion by the end of the 2005 fiscal year.⁹³ The special funding that DoD receives is funneled into an extensive array of services, such as training the Colombian armed forces, conducting air patrols throughout the country, and monitoring the movement of illegal drugs.⁹⁴ Moreover, all of DoD's service departments participate in the implementation of Plan Colombia. "As the Blackhawk and Huey II helicopters are fielded," Colonel Jeffrey D. Waddell of the U.S. Army notes, "DoD training programs continue to train Colombian Army pilots, crew chiefs, and maintenance personnel in airmobile operations."⁹⁵ DoD officials have also lobbied Congress in favor of the initiative. Robert J. Newberry, the influential Deputy Assistant Secretary of Defense for Special Operations and Low Intensity Conflict, spoke in favor of Plan Colombia before the U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control in 2001. After outlining all of the services that DoD would be able to provide—ranging from training Colombian troops and pilots to surveying land and maintaining security—Newberry affirmed the "real progress" that Plan Colombia was making and would continue to make.⁹⁶

The Department of State (or "State Department") has also benefited significantly from Plan Colombia. The State Department is the principal executive department of the U.S. Government charged with advising and implementing U.S. foreign policy on matters of diplomacy, economic assistance, and trade relations. It has also taken on responsibilities with respect to the Wars on Drugs and Terror. The State Department thus wasted no time in lobbying for Plan Colombia and positioning itself for a role in its implementation. Early in 2000, influential State Department figures testified before the U.S. Congress on the merits of the new initiative. "Most of us agree, I believe," said Peter F. Romero, the then-acting Assistant Secretary for the Bureau of Western Hemisphere Affairs, before a U.S. House Committee debating the policy, "that it is in America's interest to support Plan Colombia."⁹⁷ Romero went on to explain how the State Department could play an integral role in meeting the Plan's objectives. Plan Colombia has led to increased budgetary allocations to the State Department, especially with respect to the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement and the Agency for International Development (USAID).⁹⁸ For example, one of the bigger programs administered by the State Department under Plan Colombia is Air Wing, an aerial drug eradication program that has increased State Department funding by at least \$379 million over twelve years.⁹⁹ Although scholars and policy-makers have criticized this program, the State Department has given it staunch support.¹⁰⁰ Much like the private firms motivated by the prospect of winning lucrative government contracts, public entities like the Department of Defense and the State Department have lobbied for Plan Colombia and positioned themselves for a role in its implementation as a means to increase their departmental budgets.

⁹³ Connie Veillette, *Plan Colombia: A Progress Report* (Washington D.C.: Congressional Research Service; The Library of Congress, 2006).

⁹⁴ *Ibid.* See also Serafino, *Colombia: Plan Colombia Legislation and Assistance*.

⁹⁵ Jeffrey D. Waddell, *United States Special Forces to Support "Plan Colombia"* (Pennsylvania: U.S. Army War College, 2003), p. 10.

⁹⁶ Embassy of the United States to Bogota, "Pentagon Support for Plan Colombia," February 28, 2001, <http://bogota.usembassy.gov/testimony8.html>.

⁹⁷ House Committee on Government Reform, "Ambassador Peter F. Romero Acting Assistant Secretary Bureau of Western Hemisphere Affairs Statement before the Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources," February 15, 2000, http://www.fas.org/irp/congress/2000_hr/000215_romero_colombia.htm.

⁹⁸ See Serafino, *Colombia: Plan Colombia Legislation and Assistance*. See also Council on Foreign Relations, "Plan Colombia."

⁹⁹ June S. Beittel, *Colombia: Issues for Congress* (Washington D.C.: Congressional Research Service, 2011).

¹⁰⁰ For the State Department's defense of the program, see U.S. Department of State, "State Department's Air Wing and Plan Colombia," October 29, 2003, <http://2001-2009.state.gov/p/inl/rls/prsr/spbr/25721.htm>. For criticism of the program, see "Plan Colombia Seen as Failing," *The Washington Times*.

Finally, the U.S. intelligence community has also experienced significant budgetary increases due to Plan Colombia, particularly the Central Intelligence Agency (CIA) and the National Security Agency (NSA). The CIA has provided intelligence services to the Colombian armed forces regarding the movements and locations of guerrilla groups within and outside Colombia. Although the program is classified, an investigative report by *The Washington Post* disclosed information on the role played by U.S. intelligence—such as eavesdropping, reading encryption keys for GPS data, and detecting guerrilla movements—in order support counter-insurgency operations.¹⁰¹ According to the report, the multi-million-dollar contribution that the U.S. intelligence community has received is outside of the publicly disclosed Plan Colombia budget, suggesting that the amount that the U.S. Government has allocated to Plan Colombia could substantially exceed the \$9 billion of disclosed funds.

Conclusion

Framing Plan Colombia in Jack Snyder's logrolling-coalition theory yields important insights and lessons for both scholars and practitioners of U.S. foreign policy. It shows that neorealism is not necessarily the best paradigm for understanding U.S. foreign policy—at least not in all cases—with its emphasis on rational and unitary state actors as the principal authors and agents of foreign policy. The U.S. Government's foreign policy approach to Latin America has historically been influenced by other actors with other interests, this being clearly evidenced by the case of Plan Colombia. The dynamics of U.S. domestic politics allow interest groups to play an instrumental role in the shaping of U.S. foreign policy agendas through their lobbying influences on Congress. And foreign policy that is driven by interest groups is likely to pursue the logic of private interests rather than national interests.

This not only calls into question the value of Plan Colombia for U.S. foreign policy, but also the utility of the United States as a partner to Colombia in ending South America's longest-lasting armed conflict. If product-seller coalitions and service-producing coalitions stand to profit from the continuation of Colombia's armed conflict, and these coalitions exert a powerful influence on U.S. foreign policy, then they are likely to push the U.S. Government towards militaristic policies rather than conflict resolution strategies, in spite of the latter being potentially more useful to achieving peace.

It is in this light that we should view positively the decision of Colombian President Juan Manuel Santos to bypass the United States and use Cuba as the principal intermediary for the ongoing negotiations between the Colombian Government and the FARC-EP, which began in Havana in 2013. These negotiations have made notable progress on issues such as land reform, rural development projects, political inclusion of former guerrilla members, and compensations for victims of the conflict.¹⁰² In fact, South American countries have had recent successes resolving regional conflicts without the influence of the United States.¹⁰³ South America's various regional organizations—such

¹⁰¹ Dana Priest, "Covert Action in Colombia: U.S. Intelligence, GPS bomb kits, help Latin America cripple rebel forces," *The Washington Post*, December 12, 2013, <http://www.washingtonpost.com/sf/investigative/2013/12/21/covert-action-in-colombia/>.

¹⁰² For a recent optimistic account of the negotiations between the Colombian Government and the FARC-EP, see Jonathan Watts and Sibylla Brodzinsky, "Colombia Closes In On a Peace Deal that Could End World's Longest Civil War," *The Guardian*, March 16, 2014 <http://www.theguardian.com/world/2014/mar/16/colombia-brink-ending-civil-war-farc>.

¹⁰³ See Daniel Kersfeld, "El papel de la UNASUR ante los conflictos internacionales: Dos estudios de caso," *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 58, No. 218 (2013), pp. 193–208.

as the Bolivarian Alliance for the Peoples of our Americas, the Union of South American Nations, and the Community of Latin American and Caribbean States—provide serious alternative venues for pursuing conflict resolution strategies. Peace negotiations free of the influence of U.S. logrolling coalitions represent a real plan for Colombia.

¿Guerra civil en Venezuela? Elementos de análisis

Anabel Bilbao* y Santiago Tobar**

Resumen: El presente artículo evalúa los riesgos de una posible guerra civil en Venezuela a través de la aplicación de diversas teorías de la gobernanza y control de recursos naturales, que se han relacionado empíricamente con el estallido de una guerra civil. El estudio revela que Venezuela se enfrenta a considerables riesgos de guerra civil, debido a la presencia de cuatro variables independientes que se consideran causas estructurales de la guerra civil: la debilidad estatal, regímenes de tipo intermedio, la dependencia del petróleo, y la maldición de los recursos. En esta línea, este artículo contribuye a la investigación académica sobre la guerra civil, centrándose en el valor predictivo de la teoría, con resultados que son directamente relevantes para los responsables políticos, especialmente de la República Bolivariana de Venezuela.

Palabras clave: Guerra civil y conflicto armado, Teorías de guerra civil, Debilidad estatal, Tipo de régimen, Dependencia petrolera, Maldición de recursos, Venezuela

Abstract: The present article evaluates the risks of civil war in Venezuela through the application of various theories of governance and control of natural resources, which have been linked empirically to the outbreak of civil war. The study finds that Venezuela does face considerable risks of civil war, based on the presence of four independent variables that are considered to be structural causes of civil war: state weakness, intermediary regime type, oil dependency, and the resource curse. Therefore, this article contributes to the academic research on civil war by focusing on theory's predictive value, with results that are directly relevant for policy-makers, especially those from the Bolivarian Republic of Venezuela.

Key words: Civil war and armed conflict, Theories of civil war, State weakness, Regime type, Oil dependency, Resource curse, Venezuela

* Anabel Bilbao García es una estudiante egresada de la carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Las Américas y co-autora del artículo "The Discourse as a Method of Charismatic Leadership in Latin America" publicado en la *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* en el 2012.

** Santiago Tobar Mora es un estudiante egresado de la carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Las Américas. Al momento se desempeña como asistente de la Dirección Nacional en Ámbitos de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador.

*** Fecha de recepción: abril de 2014 / Fecha de aceptación: agosto de 2014.

Introducción

EN las últimas dos décadas un gran cuerpo de investigación académica se ha centrado en el fenómeno de la guerra civil. Esta literatura ha desarrollado una variedad de explicaciones teóricas acerca de sus causas, como los motivos de la avaricia y agravio (*greed and grievance*) y la viabilidad (*feasibility*) de la rebelión para los grupos rebeldes,¹ los factores socio-económicos como la pobreza y la desigualdad,² la importancia de las divisiones étnicas y / o religiosas,³ la influencia de los recursos naturales,⁴ y los factores políticos como el tipo de régimen y la debilidad del Estado.⁵ Estas teorías han sido objeto de un intenso debate teórico y pruebas cualitativas y cuantitativas rigurosas. Sin embargo, su valor teórico principal parece radicar en la explicación de las guerras civiles en lugar de predecirlas como una manera de pensar acerca de la prevención.⁶ Por ejemplo, cuando la auto-inmolación de un vendedor ambulante tunecino, en diciembre de 2010, provocó una reacción en cadena de revueltas del norte de África y Oriente Medio, la comunidad académica fue esencialmente tomada por sorpresa, pues no se calculó previamente el alcance que esta acción tendría en la serie de revueltas y alzamientos acuñados bajo el nombre de Primavera Árabe.⁷ El valor de la teoría no se encuadra solamente en explicar el pasado y el presente, sino que también sirve para predecir eventos futuros, o al menos, acercarse a posibles realidades futuras. Por lo tanto, estas teorías deben ser aplicadas a los casos posibles de guerra civil con el fin de comprender mejor los riesgos y qué hacer con ellos.

Venezuela es uno de los países que, actualmente, corren el riesgo de verse involucrados en una guerra civil. Desde la muerte del expresidente Hugo Chávez, quien había dirigido el país desde 1999 hasta 2013 con el apoyo político absoluto de su partido, y con el respaldo de la mayoría del país, Venezuela ha experimentado una ola de inestabilidad. Nicolás Maduro, del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), quien se desempeñó como vicepresidente durante el Gobierno de Chávez, ganó las elecciones presidenciales en abril de 2013, con poco más del cincuenta por ciento de los votos, pero sin el pleno apoyo de la dirección del PSUV. Durante los primeros meses del Gobierno de Maduro, Venezuela experimentó una significativa escasez de bienes básicos y el aumento de los niveles de delincuencia. Además, el país se ha visto envuelto en una serie

¹ Paul Collier y Anke Hoeffler, "Greed and Grievance in Civil War," *Oxford Economic Papers*, Vol. 56 (2004), págs. 563–595; y Paul Collier, Anke Hoeffler y Dominic Rohner, "Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War," *Oxford Economic Papers*, Vol. 61 (2009), págs. 1–27.

² Ted R. Gurr, *Why Men Rebel* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1970); Frances Stewart, "Crisis Prevention: Tackling Horizontal Inequalities," *Oxford Development Studies*, Vol. 28, Núm. 3 (2000), págs. 245–262; y Patricia Justino, "Poverty and Violent Conflict: A Micro-Level Perspective on the Causes and Duration of Warfare," *Journal of Peace Research*, Vol. 46, Núm. 3 (2009), págs. 315–333.

³ David Carmant, "The Ethnic Dimension in World Politics: Theory, Policy and Early Warning," *Third World Quarterly*, Vol. 15, Núm. 4 (1994), págs. 551–582; Ashutosh Vershney, "Ethnicity and Ethnic Conflict," en Carles Boix y Susan C. Stokes, eds., *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2009); y Kathleen Gallagher Cunningham, "Shared Space: Ethnic Groups, State Accommodation, and Localized Conflict," *International Studies Quarterly*, Vol. 54 (2010), págs. 1035–1054.

⁴ Michael L. Ross, "What Do We Know about Natural Resources and Civil War?" *Journal of Peace Research*, Vol. 41, Núm. 3 (2004), págs. 337–356.

⁵ Artur Zimmerman y Hélio Ricardo Do Couto Alves, "Government Repression and Likelihood of Civil War Onset: World Analysis, 1981–1997," *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, Núm. 2 (2007), págs. 49–65; James Raymond Vreeland, "The Effect of Political Regime on Civil War: Unpacking Anocracy," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 52, Núm. 3 (2008), págs. 401–425; Mehmet Gurses y T. David Mason, "Weak States, Regime Types, and Civil War," *Civil Wars*, Vol. 12, Núms. 1–2 (2010), págs. 140–155.

⁶ Véase Witold Mucha, "Why Do Some Civil Wars Not Happen? Understanding Internal Violent Conflict as a Multi-Layered Phenomenon," (Villigst: University of Duisburg-Essen, 2012), págs. 1–22.

⁷ Mucha, *op. cit.*, pág. 1.

de protestas que dejaron como resultado 41 muertos y cientos de heridos y detenidos.⁸ Estas protestas fueron iniciadas por los estudiantes, y han continuado desde febrero del 2014; más tarde se unieron diversos sectores de la sociedad en reclamo al Gobierno de Maduro, caracterizándose por crear desorden público, inestabilidad política, civiles y funcionarios del gobierno heridos, crecimiento de los niveles de desabastecimiento de productos de consumo básico y con ello el incremento de los precios.

Este trabajo no solo examina las causas de la actual inestabilidad política en Venezuela, sino también cuestiona si el país está en riesgo de una guerra civil. El artículo presenta un análisis teórico y empírico sobre el caso de Venezuela, basado en las teorías de cómo la gobernanza política y el control sobre los recursos naturales pueden ser factores determinantes que pueden causar una guerra civil. El artículo comienza con una revisión de la literatura académica asociada a estas dos grandes explicaciones teóricas de la guerra civil. A continuación, se identifican las variables independientes relevantes y se explica la metodología para probar si estas variables están presentes en el caso de Venezuela. Las secciones de análisis examinan cualitativamente y cuantitativamente (i) el Estado venezolano con respecto a su tipo de régimen y debilidad estatal; y (ii) los ingresos del Estado y la dependencia de la economía venezolana en las rentas petroleras.

Entre los principales resultados del estudio se puede destacar la presencia de ambas variables propuestas como *causas estructurales* de guerra civil en el caso venezolano. Por lo tanto, se considera que Venezuela es propensa a la guerra civil, debido a la debilidad de sus instituciones políticas y a su elevada dependencia a los ingresos provenientes del petróleo. Sin embargo, aún cuando el riesgo está presente, no necesariamente se lo puede definir como inevitable. Las causas estructurales pueden mostrar cuándo un país es propenso a los conflictos, pero eso no significa que sean causas suficientes de la guerra civil; en última instancia, hace falta un factor que inicie el proceso de toma de armas por parte de los ciudadanos (un *trigger event*) y que dé lugar a la formación de grupos rebeldes que provoquen una guerra civil contra el Estado.⁹

Una revisión teórica de la guerra civil

En relación a las causas de la guerra civil que se han presentado en varios países del mundo, se han delineado distintas teorías que pretenden explicar los factores de riesgo. En esta sección se pretende ofrecer una revisión teórica de dos de estos grandes factores: la gobernanza política y el control sobre los recursos naturales.

Las teorías enfocadas en la gobernanza han identificado varios factores políticos, como el tipo de régimen, el liderazgo político, la participación de la ciudadanía y la fortaleza de las instituciones. En primer lugar, se toma como referencia el “Modelo Global para la Predicción de Inestabilidad Política” propuesto por Jack A. Goldstone y otros autores, que examina el inicio de la inestabilidad política, entendida como el estallido de la guerra civil o retrocesos democráticos no violentos, en todo el mundo desde 1955 hasta 2003.¹⁰ El modelo se establece a partir de cinco categorías sobre el tipo de régimen: autocracia total, autocracia parcial, democracia parcial con fraccionalismo, democracia parcial sin fraccionalismo y democracia plena.

⁸ “Suman 41 muertos por protestas en Venezuela”, *El Universal*, 8 de mayo del 2014, <http://www.eluniversal.com.mx/el-mundo/2014/suman-41-muertos-por-protestas-en-venezuela-1009008.html>.

⁹ Mucha, *op. cit.*

¹⁰ Jack A. Goldstone, Robert H. Bates, David L. Epstein, Ted Robert Gurr, Michael B. Lustik, Monty G. Marshall, Jay Ulfelder, y Mark Woodward, “A Global Model for Forecasting Political Instability,” *American Journal of Political Science*, Vol. 54, Núm. 1 (2010), págs. 190–208.

Los autores concluyen que, cuando se divide en estas cinco categorías, el tipo de régimen emerge como el factor más relevante para explicar el inicio de la guerra civil o retrocesos democráticos; incluso más que los factores económicos, sociales y culturales, demográficos o geográficos como causas de la inestabilidad política.¹¹ Así también, el modelo alerta sobre los procesos de reforma institucional que en varias ocasiones pueden generar graves inconvenientes dentro de los gobiernos. En el marco de transiciones hacia la democracia, en la mayoría de casos, se generan regímenes intermedios, los mismos que se constituyen como los más vulnerables de enfrentar ante el estallido de una guerra civil. Los autores determinan que el régimen intermedio con mayor riesgo de inestabilidad es la democracia parcial con fraccionalismo.¹²

Mehmet Gurses y David Mason proponen la tesis sobre la debilidad estatal como el principal factor desencadenante de una guerra civil.¹³ Los autores presentan un argumento teórico que delinea ciertos criterios sobre qué tipos de regímenes son más o menos propensos a iniciar una guerra civil. Para probar su teoría, usan las bases de datos sobre guerra civil de Fearon y Laitin y Sambabanis, así como también los datos proporcionados por Geddes en su clasificación de regímenes no democráticos.¹⁴ El punto principal que ellos demarcan es el enlace existente entre la configuración de las instituciones políticas y un mayor riesgo de levantamiento armado en contra del Estado.

En esta investigación concluyen que los regímenes neo-patrimoniales y personalistas son los más susceptibles al inicio de una guerra civil. Esto se produce debido a que este tipo de gobiernos se caracterizan por la presencia de “un líder máximo”, quien, por lo general, ha alcanzado el poder a través de un golpe de Estado o mediante el liderazgo de un gobierno de partido único. Para ello, este actor ha consolidado su control sobre la política a través del reclutamiento personal de sus principales asesores, y con ello, ha evitado la participación e influencia directa de segundos a la hora de consolidar el partido.¹⁵ Según Diana Cammack, estos sistemas neo-patrimoniales son regímenes en los que el gran hombre (*big man*) gobierna con base en sus intereses particulares, donde sus decisiones se toman en un marco no institucional y a través de relaciones clientelares que le permiten mantenerse en el poder.¹⁶ La competencia política en estos Estados se convierte en un juego de suma cero, en el que el gran hombre y sus clientes aprovechan las ventajas del poder hasta que pierden a un nuevo gran hombre.

Las teorías sobre los recursos naturales y las guerras civiles han examinado la lógica económica de tener o no la riqueza del control sobre recursos naturales. La lógica económica tradicional, ejemplificada por las teorías de Thomas Malthus, fue que la escasez de recursos naturales produciría conflictos entre grupos. El programa de investigación de Thomas Homer-Dixon sobre la escasez del medio ambiente y los conflictos violentos sigue esencialmente la lógica de Malthus para explicar los conflictos

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*, pág. 205.

¹³ Gurses y Mason, *op. cit.*

¹⁴ Véase James D. Fearon y David D. Laitin, “Ethnicity, Insurgency, and Civil War,” *American Political Science Review* Vol. 97, Núm. 1 (2003), págs. 75–90; Nicholas Sambanis, “What is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definitions,” *Journal of Control Resolutions*, Vol. 48, Núm. 6 (2004), págs. 814–858; y Bárbara Geddes, *Paradigms and San Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003).

¹⁵ Gurses y Mason, *op. cit.*, pág. 147.

¹⁶ Diana Cammack, “The Logic of African Neopatrimonialism: What Role for Donors?” *Development Policy Review*, Vol. 21, Núm. 5 (2007), págs. 599–614.

armados modernos.¹⁷ En este marco, se encuentra la idea detrás de los “conflictos del agua”, que han recibido atención académica en los últimos años.¹⁸

Sin embargo, más que la tensión en la relación entre el ser humano y el medio ambiente, es la relación entre la *abundancia* de recursos naturales y la guerra civil que ha capturado la atención académica en las últimas décadas. La teoría de la “maldición de los recursos” (*resource curse*) se ha centrado en explicar que el hecho de que un país cuente con recursos naturales con alta demanda en el mercado internacional (como el petróleo, gas y minerales) no necesariamente conlleva al desarrollo de estos países.¹⁹ Como menciona Jeffrey A. Frankel, por varias décadas a partir de 1950 se empezó a observar y analizar cómo los países ricos en recursos naturales presentaban niveles de desarrollo económico menores a algunos países carentes de ellos.²⁰ Asimismo, Frankel menciona que inicialmente, en la década de los 70 y 80, el Banco Mundial prestó especial atención a los países con recursos naturales y concluyó en sus informes que estos Estados presentaban niveles inferiores de desarrollo que otros países donde este tipo de recursos eran escasos.²¹ Años después Jeffrey D. Sachs y Andrew M. Warner presentaron un estudio que examinó la relación entre la abundancia de recursos naturales y el crecimiento económico durante el periodo comprendido entre 1970–1990, y concluyeron que existía una relación inversa entre acceso a recursos y nivel de desarrollo; es decir, que los países más ricos en recursos naturales experimentaron niveles más bajos de crecimiento.²²

Posteriormente, los analistas comenzaron a examinar la relación entre la riqueza de recursos naturales y el conflicto armado.²³ Esta relación está explicada en muchas formas, como la lógica de que estos recursos tienen precios volátiles internacionales y por lo tanto las economías que dependen de sus exportaciones pueden experimentar choques graves si el precio baja considerablemente; también se explica desde la visión de que la dependencia de las rentas de recursos naturales puede desplazar el interés en la industrialización; y también se vivencia en el hecho de que estos recursos son generalmente administrados por una élite política que toma decisiones en su propio interés, centralizando el poder del Estado sin crear instituciones para la participación política de la ciudadanía. Además, dentro del debate de “la avaricia y el agravio”, Paul Collier y Anke Hoeffler han desarrollado la tesis de que los Estados y los grupos armados son principalmente motivados por los beneficios económicos de la depredación de los recursos naturales de un país.²⁴ En una versión más nueva de esta teoría, Collier, Hoeffler

¹⁷ Thomas F. Homer-Dixon, “Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases,” *International Security*, Vol. 19, Núm. 1 (1994), págs. 5–40.

¹⁸ Revisar Peter Gleick, “Water and Conflict,” *International Security*, Vol. 18, Núm. 1 (1993), 79–112; Patricia Kameri-Mbote, “Water, Conflict, and Cooperation: Lessons from the Nile River Basin,” *Navigating Peace*, Núm. 4 (enero 2007), págs. 1–6.

¹⁹ Véase Richard M. Auty, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis* (London: Routledge, 1993); y Richard Auty, ed., *Resource Abundance and Economic Development* (Oxford: World Institute for Development Economics Research, Oxford University Press, 2001).

²⁰ Jeffrey A. Frankel, *The Natural Resource Curse: A Survey* (Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2010), págs. 1–47.

²¹ *Ibid.*

²² Jeffrey D. Sachs y Andrew M. Warner, *Natural Resource Abundance and Economic Growth* (Massachusetts: Center for International Development; Harvard Institute for International Development, Harvard University, 1997). Para soluciones políticas, véase también Jeffrey Sachs y Joseph Stiglitz, *Escaping the Resource Curse* (New York: Columbia University Press, 2007).

²³ Véase Paul Collier, V. L. Elliott, Havard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol y Nicholas Sambanis, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (Washington, DC: The World Bank; Oxford University Press, 2003).

²⁴ Paul Collier y Anke Hoeffler, *Greed and Grievance in Civil War* (Washington, DC: The World Bank Development Research Group, 2000).

y Dominic Rohner argumentan que la rebelión se producirá cuando sea económica y militarmente viable, algo que tiene mucho que ver con la disponibilidad de las rentas de los recursos naturales para los grupos armados.²⁵

Sin embargo, autores como Daniel Lederman y William F. Maloney debaten esta teoría al afirmar que la evidencia econométrica disponible para respaldarla tiene algunas falencias a nivel de datos al haber sesgo por variables omitidas.²⁶ Además, indican que tomando en cuenta acontecimientos históricos se puede comprobar que el hecho de que un país tenga recursos naturales no necesariamente generará debilidad institucional. Según ellos, al tomar en cuenta la variable de concentración de exportaciones en un producto, no importa si es un recurso natural o no, el hecho de depender de un solo bien puede poner a un país bajo el riesgo de las crisis económicas. Osmel Manzano y Roberto Rigobon afirman que en varios países la situación económica se debe a un sobreendeudamiento en lugar de la abundancia de recursos, es decir la maldición de los recursos no se da específicamente por la abundancia de recursos sino por los mecanismos de los mercados de crédito donde este recurso tiene el papel de garantía.²⁷

En una revisión de varios estudios sobre la relación entre los recursos naturales y las guerras civiles, Michael L. Ross concluye que el tipo de recurso es importante para determinar su efecto para los conflictos armados.²⁸ Según Ross, el petróleo puede aumentar el riesgo del estallido de un conflicto, mientras que los minerales y las drogas pueden aumentar su durabilidad. Por otra parte, no existe un vínculo entre los productos agrícolas y la guerra civil, y el vínculo entre la categoría general de los recursos de productos básicos y de la guerra civil no es significativo. Ross explica que el petróleo es relacionado con el estallido de los conflictos armados, en particular con los conflictos separatistas, sobre todo si el petróleo está concentrado en una región específica que puede crear un incentivo para iniciar un conflicto para tomar control sobre este recurso por las poblaciones.²⁹ Por otro lado, los recursos naturales difusos y saqueables, como el oro y los diamantes, son relacionados con la extensión de la duración de los conflictos porque pueden crear un negocio lucrativo que ayude para sostener financieramente los grupos rebeldes.³⁰ Ross también afirma que puede haber una relación más general entre la guerra civil y la maldición de los recursos por varios factores como el lento crecimiento económico, los altos índices de pobreza, los altos niveles de corrupción y la gobernanza autoritaria.³¹ Es decir que el hecho de ser rico en recursos naturales puede crear los tipos de problemas de gobernanza que son vinculados con la guerra civil.³²

Marco teórico y metodología

El objetivo de este estudio es determinar hasta qué punto Venezuela está en riesgo de una guerra civil a través de la aplicación de dos escuelas teóricas sobre las causas estructurales de la guerra civil: la gobernanza política y los recursos naturales. A partir de estas teorías, se

²⁵ Collier, Hoeffler y Rohner, *op. cit.*

²⁶ Daniel Lederman y William Maloney, *In Search of the Missing Resource Curse* (Washington, DC: The World Bank Development Research Group, 2008).

²⁷ Osmel Manzano y Roberto Rigobon, *Resource Curse or Debt Overhang?* (Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2001).

²⁸ Ross, *op. cit.*

²⁹ *Ibíd.*, págs. 342-344.

³⁰ *Ibíd.*, págs. 344-346.

³¹ *Ibíd.*, págs. 450-351.

³² Para la relación entre la maldición de los recursos naturales y el conflicto armado, véase también Philippe Le Billon, "The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts," *Political Geography*, Vol. 20 (2001), págs. 561-584; y Philippe Le Billon, *Fuelling War: Natural Resources and Armed Conflict* (London: International Institute for Strategic Studies, Adelphi Books, 2005).

identifican las siguientes variables independientes que están vinculadas con el estallido de la guerra civil, la variable dependiente, la cual puede iniciar como una revolución popular, una rebelión por uno o más grupos armados, o un golpe de Estado militar.

1. Debilidad estatal: La debilidad estatal se encuentra relacionada con: (i) Los regímenes personalistas, donde el poder político está concentrado en las manos de un solo individuo, pueden crear vacíos de poder una vez que el líder se ha ido, los cuales pueden causar una guerra civil; o (ii) Los regímenes neopatrimoniales, donde el poder se ejerce principalmente a través de las redes clientelares en lugar de a través de instituciones formales y las burocracias, pueden producir descontento social y/o competencia política la cual puede causar una guerra civil.³³

2. Regímenes intermedios: Los regímenes intermedios tienen un riesgo más alto de inestabilidad política, en particular las democracias parciales con el faccionalismo. Esto se refiere a los Estados con: (i) Elecciones competitivas para elegir el gobierno que no se reprime la competencia política, pero las elecciones no son totalmente libres y justas, o la participación política no es completamente abierta o institucionalizada; y (ii) Competencia polarizada e inflexible (“suma cero”) entre dos o más bloques políticos con intereses particulares en el ámbito nacional. Este tipo de régimen puede producir descontento social y/o competencia política la cual puede causar una guerra civil.³⁴

3. Petróleo: (i) Las grandes rentas del petróleo que son controladas por el Estado pueden aumentar el incentivo económico para la “captura” del Estado a través de la rebelión; (ii) Las reservas de petróleo que se centralizan en un lugar específico pueden aumentar el incentivo económico para monopolizar las rentas de los recursos a través de los conflictos separatistas; (iii) La dependencia de las exportaciones de petróleo puede crear una crisis económica para un país cuando los precios caen dramáticamente, lo que puede provocar una guerra civil.³⁵

4. La maldición de los recursos: Los Estados que dependen fuertemente de las exportaciones de recursos naturales tienden a experimentar: (i) Un crecimiento económico lento; (ii) Altos niveles de pobreza; (iii) Altos niveles de desigualdad de ingresos; y (iv) Altos niveles de corrupción. Estos factores socioeconómicos pueden producir descontento social que puede causar una guerra civil.³⁶

Para probar la existencia de estas variables independientes en el caso de Venezuela, este estudio utiliza ambas observaciones cualitativas y datos cuantitativos. Para las variables independientes sobre gobernanza se usan datos del Índice de Estados Frágiles del Fondo para la Paz, el “*Polity Project*” y el Índice de Fragilidad Estatal del Centro para la Paz Sistémica y los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial.³⁷ Para las variables independientes sobre los recursos naturales se usan datos del Banco Mundial, la Agencia Central de Inteligencia, Transparencia Internacional, y el Banco Central de Venezuela.³⁸

³³ Curses y Mason, *op. cit.*

³⁴ Goldstone et al., *op. cit.*

³⁵ Ross, *op. cit.*; Le Billion, *Fuelling War*, *op. cit.*

³⁶ Ross, *op. cit.*; Collier et al., *Breaking the Conflict Trap*, *op. cit.*

³⁷ Véase Fund for Peace, “Fragile State Index,” 2014, <http://ffp.statesindex.org/>; Center for Systemic Peace, “Polity Project,” <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>; Center for Systemic Peace, “State Fragility and Warfare in the Global System 2014,” <http://www.systemicpeace.org/warlist/warlist.htm>; y The World Bank, “Worldwide Governance Indicators,” 2013, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

³⁸ Véase The World Bank, “Data,” <http://data.worldbank.org/indicator>; The Central Intelligence Agency, “The World Factbook,” <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>; Transparency International, “Corruption Perceptions Index,” www.transparency.org/research/cpi/overview; y Banco Central de Venezuela, <http://www.bcv.org.ve/>.

Las características políticas del Estado venezolano

Desde mediados del siglo pasado, tras el único episodio de violencia civil a gran escala suscitado en Venezuela en 1958 con la revuelta en contra del presidente Pérez Jiménez, que cobró la vida de 800 personas,³⁹ la política del país estuvo durante 30 años determinada por la convivencia pacífica y alternancia en el poder de los dos principales partidos políticos: el Partido Demócrata Cristiano (COPEI) y Acción Democrática (AP).

Durante la década de los ochenta, la disminución en la renta del petróleo y la crisis económica provocó un descontento social generalizado y agitación política. En los años subsecuentes se produjeron dos intentos de golpe de Estado (uno protagonizado por Hugo Chávez), seguidos por la dimisión del presidente Carlos Andrés Pérez en marzo de 1993, después de ser acusado por malversación de fondos. En 1998 llega al poder por elección popular y con un 56% de los votos el Comandante Hugo Chávez, representando al Movimiento Quinta República (MVR).⁴⁰

El Gobierno de Chávez se caracterizó por la profunda transformación y fortalecimiento del Estado, empezando con la conformación de una Asamblea Constituyente para reformar la constitución, la disolución del congreso bicameral y la instauración de uno unicameral, un elevado gasto social y fiscal, conflicto con los medios de comunicación privados, permanente promoción de su imagen, mayor participación de fuerzas armadas en asuntos internos del Estado, y un discurso antiimperialista en contra de Estados Unidos. En 2013, después de dirigir el país como presidente por 14 años, Chávez murió, dejando a Venezuela sin su figura política más emblemática.

Datos sobre el régimen político de Venezuela

En esta sección se presentan los datos sobre Venezuela de varios programas de investigación sobre la fragilidad del Estado y de los tipos de regímenes políticos. Uno de los más conocidos es el Índice de Estados Frágiles del Fondo para la Paz; según este programa de investigación, Venezuela se ubica en la posición 83, en la categoría de “alta advertencia” (*high warning*) (véase **Tabla 1**). Se observa que desde la primera publicación del índice en 2006, Venezuela ha logrado disminuir el riesgo de ser considerado como Estado frágil bajo los elementos considerados en el estudio. Sin embargo, esta situación se ha deteriorado durante el periodo de 2013 a 2014, que coincide con la muerte del presidente Chávez y de la elección del Presidente Maduro.

Por otra parte, los tres indicadores en los que Venezuela muestra sus mayores debilidades son esencialmente factores políticos y por lo tanto pueden ayudar a iluminar algunas de las características del régimen venezolano: la violación de los derechos humanos y el imperio de la ley, la débil legitimidad del Estado y el aumento de las facciones de la élite. Los primeros dos de estos factores son características de los regímenes no democráticos, incluidos los regímenes personalistas, regímenes militares y los estados de un solo partido; regímenes en los cuales las libertades civiles, la participación ciudadana y las instituciones políticas son generalmente débiles.⁴¹ El tercer indicador está relacionado con democracias con faccionalismo, el tipo de régimen que Goldstone y otros autores identifican como el menos estable.

³⁹ Center for Systematic Peace, “Major Episodes of Political Violence,” <http://www.systemicpeace.org/warlist.htm>.

⁴⁰ Polity IV, “Country Report: Venezuela 2010” <http://www.systemicpeace.org/polity/Venezuela2010.pdf>

⁴¹ Gurses y Mason, *op. cit.*

Polity IV en su clasificación de países por tipo de régimen en 2013 caracteriza al régimen venezolano como una “anocracia abierta” (*open anocracy*), es decir un tipo de régimen intermedio donde el poder no está institucionalizada, sino que se extiende entre los grupos de élite que compiten por el poder (véase **Índice 1**).⁴² Polity IV analiza las tendencias de los regímenes en una escala que va desde el -10 (autocracia) hasta el 10 (democracia plena). Se evidencia que desde la llegada al poder del Comandante Chávez en 1998, la tendencia se inclina hacia un régimen intermedio, más cerrado con características que tienden a ser más bien autoritarias y que hacen al gobierno más propenso a escenarios de inestabilidad según lo propuesto por el modelo de Goldstone y otros autores. Así también, se destacan los datos correspondientes a 2013 y la tendencia hacia 2014 y 2015 en donde si bien se refiere a un régimen con características autoritarias, se evidencia cierta continuidad y transición a estadios más democráticos. Mientras que un movimiento hacia la democracia plena es un desarrollo positivo en el largo plazo, grandes cambios en el corto plazo pueden representar el tipo de transición democrática descrito por Goldstone y otros autores como causantes de la inestabilidad política.⁴³

Tabla 1: Ranking de Venezuela en el Índice de Estados Frágiles, 2006–2014

Año	Puesto	1. Presión demográfica	2. Movimientos masivos de refugiados o desplazamientos internos	3. Reivindicaciones de grupo	4. Migraciones masivas y constantes	5. Desigualdad en el desarrollo económico	6. Pobreza, severo decrecimiento económico	7. Legitimidad del Estado	8. Deterioro progresivo de servicios públicos	9. Violación de DD.HH. e Imperio de la ley	10. Aparato de Seguridad	11. Incremento de élites fraccionadas	12. Intervención de actores externos
2006	64	7.5	4.8	6.8	7.0	8.0	4.0	7.5	7.0	7.8	7.5	7.3	6.0
2007	74	6.9	5.2	6.8	6.9	8.2	4.0	7.5	6.3	7.9	6.9	7.5	5.7
2008	79	6.5	5.0	6.8	6.9	8.0	4.6	7.1	6.3	7.4	6.6	7.5	5.2
2009	77	6.8	5.0	7.0	6.9	8.0	5.3	7.2	5.9	7.3	6.9	7.7	5.5
2010	82	6.3	5.1	6.8	6.7	7.6	5.8	7.2	6.1	7.2	6.7	7.5	5.7
2011	80	6.0	4.8	7.0	6.4	7.3	6.1	7.5	5.8	7.4	7.0	7.3	5.5
2012	82	5.7	4.5	6.7	6.1	7.2	5.9	7.9	6.3	7.7	6.7	7.3	5.2
2013	89	5.4	4.8	6.4	5.8	6.9	5.4	7.6	6.5	7.7	6.5	7.3	4.9
2014	83	5.4	5.1	6.8	5.5	6.9	5.5	7.7	7.5	7.8	6.2	7.7	4.6

Fuente: The Fund for Peace, *op. cit.*

⁴² Political Instability Task Force, “Polity IV Project,” <http://www.systemicpeace.org/polity/ven2.htm>.

⁴³ Goldstone et al., *op. cit.*

El Índice de Fragilidad del Estado publicado por el Centro para la Paz Sistémica en 2012 ubica a Venezuela en la posición 82 de un total de 167 países, dándole una calificación de 10 dentro de un rango que va desde 0 (no frágil) a 25 (extremadamente frágil).⁴⁴ Se califica al régimen como una “autarquía débil”, o un gobierno poco institucionalizado. Según el Índice, los indicadores con las puntuaciones más bajas son la eficacia política, la legitimidad política y la legitimidad económica. El Índice de Debilidad Estatal en el Mundo en Desarrollo de 2008, posiciona a Venezuela en el puesto 70 del ranking que incluye a 141 países.⁴⁵ Las categorías en las que se evidencia mayor debilidad estatal son las correspondientes a política y seguridad. Por su parte, Freedom House clasifica al país como “parcialmente libre”.⁴⁶ Además, según varios elementos presentados por el Banco Mundial, se puede evidenciar la disminución de los indicadores de la gobernabilidad en el Estado venezolano (véase **Índices 1.2–1.6**). Si existe un elemento común, en el que coinciden los instrumentos de medición antes mencionados, es justamente la fragilidad o debilidad en el ámbito político estatal, es decir, el desempeño y composición del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela durante el periodo de Chávez.

Finalmente, reiterando lo propuesto por Goldstone y otros autores en su modelo global para predecir inestabilidad política, se presenta como el régimen político con mayor riesgo de inestabilidad a las democracias parciales con fraccionalización y justamente citan el caso de Venezuela como ejemplo.⁴⁷ En el texto, se entiende como fraccionalización al patrón de competencia fuertemente polarizado y sin concesiones entre bloques que persiguen intereses opuestos en el ámbito nacional, característica que describe muy adecuadamente la situación actual de Venezuela, en la que los bloques del oficialismo y oposición se encuentran enfrentados en una dinámica de suma cero, es decir que el ganador se lo lleva todo; en mucho respaldada por los resultados de las elecciones presidenciales de 2013 que arrojaron un margen de diferencia mínima entre los candidatos, 50,61% para Nicolás Maduro y 49,12% para Henrique Capriles,⁴⁸ que hace mucho más atractiva la confrontación con posibilidades reales de cambiar el gobierno.

Personalismo y Neopatrimonialismo

Como se indicó en la revisión literaria, tanto los regímenes personalistas como los neopatrimoniales, coinciden en dos características primordiales: la falta de instituciones políticas sólidas y la presencia de un líder fuerte al frente de la dirección del país con un sentido de propiedad. Aterrizando estos conceptos al caso Venezolano, y en específico al gobierno de Chávez y de su sucesor Maduro, se pueden evidenciar varios elementos de convergencia. Desde su victoria electoral en 2008, el chavismo no se preocupó por el afianzamiento de instituciones sólidas. En realidad, PSUV siempre se apoyó en la imagen personal de Chávez para promover su legitimidad. Según Steven Levitsky, politólogo de Harvard, “[...] el régimen político y el modelo del Socialismo del Siglo XXI, estaban condenados al fracaso, porque se construyeron sobre dos elementos muy precarios que

⁴⁴ Center for Systemic Peace, “State Fragility Index and Matrix 2012,” <http://www.systemicpeace.org/inscr/SFI/matrix2012c.pdf>.

⁴⁵ Susan E. Rice y Stewart Patrick, *Index of State Weakness in the Development World* (Washington, DC: The Brookings Institution, 2008), http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2008/2/weak%20states%20index/02_weak_states_index.pdf.

⁴⁶ Freedom House, “Country Profile: Venezuela,” http://www.freedomhouse.org/country/venezuela#.U_y8KbxdXIT.

⁴⁷ Goldstone et al., *op. cit.*, pág. 196.

⁴⁸ Consejo Nacional Electoral de Venezuela, “Divulgación Presidenciales 2013,” http://www.cne.gov.ve/resultado_presidencial_2013/r/1/reg_000000.html.

hacían imposible la consolidación e institucionalización del régimen: el personalismo y el petróleo.”⁴⁹

Actualmente, aún con el oficialismo chavista en el poder, existe un fuerte debate sobre la supervivencia del proyecto político, ya que la ausencia del líder ha provocado el surgimiento de facciones en el interior del movimiento y la posibilidad cada vez más cercana de que la oposición llegue al poder; opción que, mientras vivía Chávez, era mínima. Durante sus 14 años de gobierno, Hugo Chávez no procuró consolidar instituciones fuertes que pudieran sostener el proyecto tras su muerte, al contrario se interesó por ser la única voz en la política venezolana, únicamente él podía asegurar el triunfo de la revolución. El chavismo se configuró como un movimiento personalista que logró tener una vasta red clientelar que aseguró sus victorias electorales.⁵⁰ El Índice sobre percepciones de corrupción, publicado por Transparencia Internacional en 2013, ubica a Venezuela en el puesto 160 de 177 países estudiados, siendo considerado de los 20 países con mayores índices de corrupción a nivel mundial.⁵¹

Los riesgos de conflicto armado en regímenes personalistas y neopatrimoniales radican en la delicada situación que significa la sucesión de poder. Cuando el líder máximo desaparece de la escena política, existe incertidumbre y ansiedad sobre el futuro. Aún cuando el gobierno de Maduro sigue apoyándose en la imagen de Chávez para sostener su proyecto, no ha logrado posicionarse como el personaje con características propias de identificación popular. La inestabilidad que sufre al momento Venezuela puede explicarse por la ausencia del líder mesiánico y la incapacidad de su sucesor para sostener el gobierno, como se puede observar en la **Tabla 1.2** donde se nota la diferencia del nivel de aceptación de Hugo Chávez y de su sucesor Nicolás Maduro quien ha disminuido aproximadamente en 13 puntos porcentuales.

De la misma manera, en Venezuela se identifica una amplia aceptación y legitimación del poder por parte del pueblo, como se muestra en la **Tabla 1.3** donde se ve que Hugo Chávez mantuvo un promedio de 60,2% de aceptación popular entre el 2005 y 2012. En segundo lugar, Chávez como el líder mesiánico destinó a Maduro a ser quien continúe con el proyecto político, sin embargo, al perderse esta figura cohesionadora se dio inicio a una lucha de poderes por el control del liderazgo con la oposición e incluso dentro del mismo partido PSUV y donde a pesar de las protestas, existe la persistencia y lucha por conservar el poder con el uso de mecanismos como una policía politizada, abuso de derechos, violencia y toma de decisiones en un marco no institucionalizado como en el caso del decreto para reducir la inflación en el país durante el primer semestre del 2014 como una solución al desabastecimiento de productos básicos.⁵²

⁴⁹ Rafael Rodríguez, “Crisis Política en Venezuela, Crónicas de una Muerte Anunciada,” *Agora Abierta*, 18 de febrero de 2014, <https://agoraabierta.lamula.pe/2014/02/18/crisis-politica-en-venezuela/rafaelrodriguez/>.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Transparencia Internacional, *op. cit.*

⁵² Véase Daniel Pardo, “¿Se puede bajar la inflación en Venezuela por decreto?” *BBC Mundo*, 13 de noviembre del 2013, http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/11/131113_venezuela_inflacion_decreto_maduro_dp.shtml?postId=117904215.

Tabla 1.2: Elecciones de Venezuela, 1998–2012

Fecha	Tipo de Elección	Porcentaje	Resultado
06/12/1998	Elecciones Presidenciales	56,2%	victoria
25/04/1999	Referéndum Constituyente	87,8%	victoria
25/07/1999	Asamblea Nacional	95%	victoria
15/12/1999	Referéndum Constitucional	71,8%	victoria
30/07/2000	Elecciones Generales	59,8%	victoria
30/12/2000	Referéndum Sindical	62%	victoria
15/08/2004	Referéndum Revocatorio Presidencial	59,1%	victoria
31/10/2004	Elecciones Regionales	45,7%	victoria
04/12/2005	Elecciones Parlamentarias	55,3%	victoria
03/12/2006	Elecciones Presidenciales	62,8%	victoria
02/12/2007	Referéndum Constitucional	49,3%	pérdida
23/11/2008	Elecciones Regionales	59,3%	victoria
15/02/2009	Referéndum Constitucional	54,9%	victoria
26/09/2010	Elecciones Parlamentarias	48,1%	victoria
07/10/2012	Elecciones Presidenciales	55,1%	victoria

Fuente: Operación Transparencia, “Cronología electoral en Venezuela 1998–2012,” 14 de abril de 2014, <http://operaciontransparencia.files.wordpress.com/2013/04/cronologc3ada-electoral-venezolana-1998-1.pdf>.

Tabla 1.3: Índice de Aprobación de Mandatarios en Venezuela, 2005–2014

Año	Posición (Regional)	Mandatorio	% de Aprobación
2005	4	Hugo Chávez Frías	61%
2006	3	Hugo Chávez Frías	70%
2007	3	Hugo Chávez Frías	65%
2008	8	Hugo Chávez Frías	51%
2011	7	Hugo Chávez Frías	50%
2012	4	Hugo Chávez Frías	64%
2013	8	Nicolás Maduro	48%
2014	12	Nicolás Maduro	47%

Fuente: Roy Campos y Ana María Hernández, *Aprobación de mandatarios: América y el mundo* (México, D.F.: Consulta Mitofsky, 2014), http://consulta.mx/web/images/mundo/2014/201403_Ev_Mandatarios.pdf.

Cammack menciona que el neopatrimonialismo también puede ser la base para crear revanchas internas que busquen reivindicaciones al sentirse afectados aquellos que no tienen el control sobre los recursos, no reciben beneficios y enfrentan marcadas privaciones y en el caso venezolano esta realidad es palpable dado que la oposición se ha fortalecido y está en búsqueda de llegar de la misma manera al poder.

Venezuela y los recursos naturales

Con base en la revisión literaria realizada previamente, se entiende que los tipos de recursos económicos que ingresan a las cuentas de un Estado y los mecanismos a través de los cuales este los obtiene y los redistribuye, representan otro factor adicional de análisis primordial. En referencia a esta temática, se han desarrollado varias teorías que permiten comprender cómo los diferentes tipos de recursos pueden constituirse en un causal de iniciación de conflictos armados, cuyo principal punto de reflexión es la forma como los Estados obtienen ingresos que provienen de recursos naturales y los que provienen de la recaudación de impuestos.

Breve revisión histórica del petróleo en Venezuela

De manera inicial, es necesario dar una breve revisión histórica de la participación del petróleo en la economía venezolana a fin de entender el proceso para llegar a obtener el protagonismo que tiene actualmente sobre otro tipo de industrias o ingresos en este país. Según la Gaceta Oficial #39885 publicada en marzo de 2012, el Gobierno venezolano actualizó las cifras de producción de barriles de petróleo en 297.570 millones anuales.⁵³ Venezuela es el quinto país exportador de este recurso, a pesar de iniciar su explotación desde la época colonial donde su industria se vio fortalecida a partir de 1904 con el establecimiento del Código de Minas. Posteriormente, en 1976 este recurso se nacionalizó y el Presidente de la República obtuvo las facultades de otorgar concesiones para explorar, explotar y refinar petróleo.⁵⁴

En este punto, Gustavo Coronel hace una referencia histórica de cómo se realizaron las concesiones petroleras.⁵⁵ En primer lugar, hace énfasis en que presidentes como Juan Vicente Gómez las otorgó sin una evaluación previa como en el caso de Caribbean Petroleum que descubrió el campo petrolífero Mene Grande, lo que causó que varias empresas petroleras se vean interesadas en ingresar a Venezuela a obtener una porción de la riqueza. Según Anibal R. Martínez, la Primera Guerra Mundial detuvo este proceso de explotación petrolera.⁵⁶ Para 1918, estas actividades se habían reiniciado y la exportación de petróleo ya formaba parte del PIB de Venezuela, convirtiéndose en la siguiente década en el mayor exportador de este bien.

Durante la Segunda Guerra Mundial, Venezuela entregó más concesiones para la explotación petrolera, por haberse convertido en el mayor proveedor de crudo para los países aliados. En este contexto, Gregory Wilpert clasifica la historia petrolera de Venezuela en cuatro periodos: el descubrimiento y la producción inicial de petróleo entre 1912 a 1943, entre 1943 a 1974 se da un intento por parte de Venezuela para controlar la industria petrolera, de 1974 a 1998 se da una nacionalización definitiva de la industria y de 1998 al 2003 hay un periodo de intento del gobierno por aumentar su control sobre esta industria.⁵⁷

Posteriormente, en 1943 se emite la Ley de Hidrocarburos que le da al Estado la posibilidad de exigir una distribución equitativa de los ingresos con las empresas

⁵³ Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta oficial* 39985 (Caracas: Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, 2012), <http://bit.ly/1npFyDf>.

⁵⁴ Gustavo Coronel, *The Nationalization of the Venezuelan Oil Industry: From Technocratic Success to Political Failure* (Caracas: Heath and Company, 1983), págs. 220–225.

⁵⁵ *Ibid.*, págs. 278–290.

⁵⁶ Anibal R. Martínez, *Chronology of Venezuelan Oil* (London: Allen & Unwin, 1969), págs. 124–135.

⁵⁷ Gregory Wilpert, "The Economy, Culture, and Politics of Oil in Venezuela," <http://venezuelanalysis.com/analysis/74>.

petroleras. Sin embargo, para 1950 los países del Medio Oriente empezaron a competir en este mercado, y con ello, los precios del petróleo se desplomaron y la economía mundial entró en un periodo de recesión. Esta crisis afectó de tal manera que este grupo de países, optaron por la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como un mecanismo de regulación internacional de los precios del petróleo y de apoyo a las economías nacionales.⁵⁸

En 1972, Gregory Wilpert menciona que Venezuela ya estaba encaminada hacia un proceso de nacionalización con el decreto 832 donde se determinó que cualquier concesión debería estar aprobada previamente por el Ministerio de Hidrocarburos pero fue hasta 1976 con la creación de Petróleos de Venezuela SA (PDVSA) como empresa estatal de petróleo que se dio el reemplazo de las empresas extranjeras por empresas venezolanas. En el 2001, se proclamó una nueva Ley de Hidrocarburos donde se determinaba que las actividades relacionadas al petróleo deberían ser de dominio del Estado venezolano con excepción de las empresas conformadas jurídicamente como mixtas.⁵⁹

De acuerdo a la revisión realizada sobre la participación del petróleo en la economía de este país, se puede observar cómo a lo largo de la historia este recurso natural fue cobrando importancia para el desarrollo económico. Esto se dio a tal nivel que otros sectores económicos como la agricultura y la manufactura perdieron prioridad para los gobiernos de turno; los cuales enfocaron los recursos en desarrollar la industria petrolífera.

Incidencia de las rentas petroleras en el desarrollo socioeconómico

A medida que avanzó la explotación petrolera se relegaron paulatinamente las actividades agrícolas y tuvo lugar lo que se conoce como “enfermedad holandesa”, una situación económica en la cual la economía de un país se especializa en un solo sector económico rentable, en este caso la extracción y exportación de petróleo, que hace que el resto de las actividades económicas resulten relativamente improductivas. En el caso venezolano, esta teoría se aplica al considerar que a partir de 1914 una parte de la economía se torna hacia la exploración y explotación petrolera dejando de lado la producción agrícola.

Adicionalmente a este factor, desde 1929, el petróleo se impuso sobre los otros sectores económicos de Venezuela. En virtud de aquello, se dio el desarrollo de la industria, lo que conllevó altos niveles de migración interna del campo a la ciudad. En este contexto, la producción agrícola, que aún existía, se vio mermada, toda vez que las pocas personas que se desempeñaban en este oficio recibían a cambio salarios mínimos.

Germán Pacheco en su estudio de la modernización de las ciencias agrícolas en Venezuela concluye que la participación de la agricultura en el desarrollo socioeconómico ha tenido distintas etapas desde el siglo XVIII.⁶⁰ Posteriormente para la segunda década del siglo XX la agricultura tiene un declive debido a la preponderancia del petróleo dentro de las políticas gubernamentales y finalmente tiene una ligera recuperación después de la crisis de 1929 donde las rentas petroleras disminuyeron. Un indicador de lo mencionado por este autor, se puede comprobar mediante la comparación de los valores

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ Germán Pacheco, *Agricultura, modernización y ciencias agrícolas en Venezuela* (Caracas: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, 2007), págs. 311–315.

agregados como porcentaje del PIB tanto en agricultura como en industria.⁶¹ A lo largo de 1990 hasta el 2010, la agricultura tuvo una participación reducida dentro de la conformación del producto interno bruto de Venezuela en relación a la industria (véase **Índice 2.1**).

Concentración de las exportaciones en los recursos naturales

Con base en los datos actuales de exportación, es posible observar que la totalidad de exportaciones no petroleras ascienden a USD 2.566 millones en 2012 y USD 2.100 millones en 2013, mientras que los ingresos resultantes de las exportaciones petroleras en el 2012 fueron USD 93.569 millones.⁶² En contraste, Venezuela es un país dependiente de insumos importados donde el 80% de los bienes que se consumen son de origen externo (40% de las importaciones son del sector público). Por ello, al cierre del 2012 el total de importaciones fue de USD 5.637 millones.⁶³

Las exportaciones petroleras de Venezuela superan el 80% del total de exportaciones y las de carácter no petroleras a lo largo del 2006 hasta el 2012 no superan ni los USD 10 millones. Esto representa una alta dependencia en los recursos petroleros desde la balanza comercial de este país. De la misma manera, se observa cómo las importaciones se han incrementado desde el 2006 hasta el 2012 en aproximadamente USD 28 millones (véase **Tabla 2.1**). Esta información ratifica cómo este país se rige bajo un modelo económico primario exportador motivo por el cual su balanza comercial depende, de manera específica, del petróleo y además, sostiene una alta dependencia hacia la importación de bienes industrializados para la población.

De manera adicional, se debe tomar en cuenta que a partir de los distintos procesos de nacionalización de la industria petrolera hasta la Ley de Hidrocarburos del 2001, el Gobierno logró hacerse con el control mayoritario sobre los ingresos económicos. Al haberse reducido los niveles de producción agrícola y con un bajo desarrollo en otros campos productivos, el desarrollo endógeno de la población depende de cierta manera de los ingresos resultantes de las exportaciones petroleras. Este postulado puede comprobarse con los datos sobre los ingresos del Estado clasificados entre petroleros y no petroleros, con especial deferencia desde los años 2010 al 2012 donde se observa cómo los ingresos petroleros representan aproximadamente el 35% del total de los ingresos (véase **Tabla 2.2**).⁶⁴

En este sentido, al comparar los datos con la propuesta teórica, los ingresos petroleros de Venezuela exceden el 32% del PIB, el cual académicos como Le Billon establece como el límite que se debe evitar si se busca no propender hacia una guerra civil. Es decir, estos datos muestran una alta dependencia de la economía venezolana hacia los recursos petroleros ya que al compararlos con los ingresos no petroleros, estos últimos resultan bastante menores.

⁶¹ El valor agregado es la producción neta de un sector después de sumar todos los productos y restar los insumos intermedios. Se calcula sin hacer deducciones por depreciación de bienes manufacturados o por agotamiento y degradación de recursos naturales. Revisar The World Bank, "Data," *op. cit.*

⁶² ProChile, *Guía País Venezuela 2013* (Caracas: ProChile Oficina Comerical en Caracas, 2013), http://www.prochile.gob.cl/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1365452636venezuela_guia_pais_2013.pdf.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ La información desde el 2006 hasta el 2009 no se la puede interpretar de la misma manera que del 2010 al 2012, tomando en cuenta que la información disponible en el Banco Central de Venezuela presenta un solo consolidado de los ingresos petroleros y no petroleros sin desglosar el componente tributario de cada uno.

Tabla 2.1: Resumen de las exportaciones petroleras y no petroleras y de las importaciones en Venezuela, 2006–2012

Año	Exportaciones (en millones de dólares)			Importaciones (en millones de dólares)
	Petroleras	No petroleras	Total	
2006	58.438	6.772	65.210	32.226
2007	62.555	6.610	69.165	45.463
2008	89.128	6.010	95.138	49.482
2009	54.201	3.394	57.595	38.442
2010	62.317	3.428	65.745	38.613
2011	88.132	4.679	92.811	46.813
2012	93.569	3.771	97.340	59.339

Fuente: Banco Central de Venezuela, *Informe Económico* (Caracas: Banco Central de Venezuela, 2006–2012), <http://www.bcv.org.ve/c1/Publicaciones.asp?Codigo=122&Operacion=2&Sec=True>.

Tabla 2.2: Resumen de la clasificación de los ingresos en Venezuela entre petroleros, no petroleros y tributarios, 2006–2012

Año	Ingresos totales	Petroleros	No petroleros	Tributarios
2006	117.326.096	62.047.285	55.278.811	<i>ya están incluidos</i>
2007	141.333.362	71.583.050	69.750.311	<i>ya están incluidos</i>
2008	166.098.284	82.432.206	83.666.078	<i>ya están incluidos</i>
2009	151.525.494	53.230.829	98.294.665	<i>ya están incluidos</i>
2010	196.481.561	71.675.373	11.614.826	113.191.362
2011	304.800.069	110.104.990	25.092.245	169.602.834
2012	384.537.501	137.910.653	30.108.940	216.517.908

Fuente: *Ibid.*

Tabla 2.3: Resumen de los ingresos, gastos y déficit de Venezuela, 2006–2012

Año	Ingresos totales	Gastos totales	Déficit
2006	147.866.454	152.448.010	4.581.556
2007	161.831.832	174.283.337	12.451.505
2008	211.409.993	223.630.916	12.220.923
2009	151.525.494	184.161.339	32.635.845
2010	196.481.561	223.880.818	27.399.257
2011	304.800.069	337.067.984	32.267.915
2012	384.537.501	463.707.239	79.169.738

Fuente: *Ibid.*

De manera adicional, a pesar que los ingresos en Venezuela han ido aumentando desde el 2006 hasta el 2012 –especialmente en el 2011, etapa de recuperación de la crisis y aumento de los precios del petróleo– el déficit año tras año es mayor (véase **Tabla 2.3**). Resulta importante comparar esta información sobre el déficit con la percepción de corrupción en la población Venezolana que en el año 2011 de un total de 1.200 encuestados, el 61% considera que el problema de la corrupción es todo y gran parte la razón de los conflictos en el país.⁶⁵

Al hacer referencia a la relación entre los recursos provenientes del petróleo con el manejo de gobierno, el neopatrimonialismo se intensifica ya que la llegada al poder se torna en una competencia con el objetivo de alcanzar el control de los ingresos de estos recursos y que por ende, esto puede conllevar a niveles altos de corrupción y un mal manejo de los fondos y de la política monetaria lo que se ve reflejado en que Venezuela tenga en el 2014 una inflación anual de 57,3% a nivel general y un notable desabastecimiento de recursos de consumo básico.⁶⁶

No obstante, no es posible explicar el caso venezolano por completo con base en la teoría de Ross donde se afirma que un Estado dependiente de estos recursos sufre una guerra de secesión, dado que como se observa en el mapa de las cuencas petrolíferas en Venezuela, el petróleo a pesar de estar localizado –mayoritariamente– en el norte del país, no se encuentra concentrado en una región específica y por lo tanto ninguna población está en la capacidad de apropiarse de este recurso (véase **Mapa 1**).

Mapa 1: Localización de las cuencas y pozos petrolíferos en Venezuela.



Fuente: "Cuencas petrolíferas," *Mapas de Venezuela*, <http://www.a-venezuela.com/mapas/map/html/cuencaspetrolifer.html>

⁶⁵ Véase Corporación Latinobarómetro, "Latinobarómetro – 2011," <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

⁶⁶ "Inflación en Venezuela llega a 57.3%," *El Economista*, 14 de marzo del 2014, <http://eleconomista.com.mx/economia-global/2014/03/14/inflacion-venezuela-llega-573>.

Dentro de este apartado se concluye que, la economía venezolana es altamente dependiente del petróleo, toda vez que, este bien representa más de un tercio de los ingresos totales del gobierno. De esta manera, la gestión del gobierno depende en gran parte de este recurso y por lo tanto, como menciona Ross, no ve la necesidad de buscar o reforzar otros mecanismos para obtener más ingresos. Además, el hecho de no tener desarrolladas otras industrias en el país, lo hace dependiente de las importaciones, las mismas que actualmente debido a las protestas y conmoción interna se han visto disminuidas y por lo tanto hay una crisis de desabastecimiento.

Asimismo, esta situación es comparable con los postulados de Mick Moore, los mismos que afirman que un Estado que depende de los ingresos provenientes de recursos naturales no se desarrolla porque los bienes de ese tipo son diversos y de cierta manera difíciles de cuantificar, o al menos toda la población no es consciente de cuánto dinero representa eso para el Estado, y esto da como resultado corrupción y riesgo de subversión ya que incluso no hay o se ha limitado la participación desde la sociedad civil.⁶⁷

Sin embargo, es importante tomar en cuenta los límites existentes en la teoría de la maldición de los recursos para analizar el caso de Venezuela. Resulta complicado identificar un vínculo directo entre los recursos naturales y el surgimiento de las protestas y una futura guerra civil en Venezuela. Ciertamente, hay una concentración de las exportaciones en los recursos petrolíferos pero también hay elevados niveles de endeudamiento. En este punto caben las observaciones realizadas por Manzano y Rigobon al decir que no hay un vínculo directo entre recursos naturales y falta de desarrollo sino que el hecho que hayan recursos naturales da paso a un sobreendeudamiento y esto es algo que a posteriori trae complicaciones económicas internas.

Leaderman y Maloney mencionan específicamente que el caso Venezolano iría en contra de lo propuesto por la teoría de la maldición de los recursos a nivel institucional. De acuerdo a estos autores, Venezuela a partir del comienzo de la extracción del petróleo empezó a superar un desorden institucional que lo había caracterizado posterior a la época colonial. Sin embargo, este contexto tuvo un giro durante los últimos años donde su marco institucional se caracterizó por su centralización y el control del poder ejecutivo sobre los poderes legislativo y judicial.

Reivindicaciones y percepción de injusticias

Desde febrero de 2014 en Venezuela se ha dado una serie de protestas en contra del Gobierno presidido por Nicolás Maduro. Estas manifestaciones han sido encabezadas por miembros de la oposición como Leopoldo López, Antonio Ledesma y Corina Machado a la par de grupos estudiantiles cuyo argumento principal, es el mal manejo de la economía por parte del Estado,⁶⁸ lo que se refleja en la ubicación de la tasa de Venezuela en el puesto 222 de 223 países de países con mayor inflación.⁶⁹ Las marchas engloban un reclamo hacia un mejor uso y distribución de las rentas de manera que se beneficien en mayor medida al pueblo, para satisfacer necesidades básicas como alimentación e inseguridad.

⁶⁷ Mick Moore, "Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries," *International Political Science Review*, Vol. 25, No. 3 (2004), págs. 305–308.

⁶⁸ Otros argumentos para el desarrollo de las protestas y movilizaciones en Venezuela han tenido que ver con la inseguridad, escasez de alimentos y medidas económicas implementadas por el gobierno esta información esta ampliada en: "Venezuela's Economy: Medieval Policies," *The Economist*, Agosto 20 del 2011, <http://www.economist.com/node/21526365>.

⁶⁹ Para el nivel de inflación de Venezuela, reviser Central Intelligence Agency, "CIA World Factbook: Country Comparison: Inflation Rate," <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2092rank.html>

Cuando la población percibe una carencia de apoyo por parte del gobierno y una mala gestión asumen la falta de transparencia por parte del Estado. En el caso venezolano, esa evidencia puede ser verificada, tomando en cuenta dos preguntas utilizadas por el mecanismo de percepción de la opinión pública, Latinobarómetro referente a gestión de gobierno y transparencia.⁷⁰ Esta encuesta mostró que el 49% de los venezolanos interrogados aprueban la gestión del gobierno mientras que el otro 51% no lo hace o no respondió. Adicionalmente, el 39,8% calificó la situación política actual como regular y solo el 2,6% como muy buena. En relación a la corrupción, el 33,6% del total de encuestados considera que esta es la causante de gran parte de los problemas del Estado mientras que un 25,2% afirmó que solo representa una pequeña parte del problema. En último término, dentro de una escala de calificación sobre 100 en referencia a la transparencia del Estado, el 33,6% de los encuestados la ubicaron en un puntaje entre 26 y 50 mientras que la calificación entre 75 y 100 puntos solo fue calificada por un 17% del total. La mayoría de los encuestados (75%) también consideran que la falta de seguridad es uno de los principales problemas que enfrenta el país, y una parte de dicha mayoría (62%) considera que la pobreza también representa un gran porcentaje de los problemas internos de Venezuela. Además, un 82% de la población afirma que durante los últimos tres años ha sentido que el Estado ha hecho algo, poco o nada por ellos y sus familias; y el 76% de la población afirma que siente que el Estado ha hecho algo, poco o nada para el desarrollo del país en los últimos tres años.⁷¹ Finalmente, el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social ha registrado al menos 4.682 protestas durante el primer semestre de 2014, por un promedio de 35 protestas diarias.⁷² Según el Observatorio Venezolano, las motivaciones de estas movilizaciones incluyen los derechos laborales, demandas por seguridad, participación política y derecho a la justicia, y solicitud de vivienda digna.

En esta información demarca de qué manera los venezolanos expresan su insatisfacción en la forma como se ha administrado el gobierno en los últimos años y cómo sus necesidades no han sido satisfechas, y con base en la teoría revisada se afirma que por estas desigualdades se desencadenan las protestas. Como se mencionó previamente, la teoría de la maldición de los recursos afirma que los Estados que tienen abundantes recursos naturales como petróleo o minerales tienden a poseer un menor crecimiento económico, esto incluye una limitada participación de la industria y una merma aportación de valor agregado a los productos exportables. Esta situación va de la mano con la volatilidad del mercado donde los Estados, al ser en su mayoría tomadores de precios, ven cómo sus ingresos poseen riesgos de variación cada cierto periodo de tiempo. Además, estos recursos generalmente no son contabilizados correctamente y esto da paso a una mala gestión y corrupción por parte del gobierno que deja de dotar de aportes económicos a su población, motivo por el cual declina tanto su nivel de vida como el desarrollo del Estado.

⁷⁰ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2013* (Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2013), págs. 75-84, http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf.

⁷¹ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2011* (Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2011), http://www.infoamerica.org/primera/lb_2011.pdf.

⁷² Observatorio Venezolano de Conflictividad Social, "Conflictividad social en Venezuela en el primer semestre de 2014," 17 de Julio de 2014, <http://www.observatoriodeconflictos.org.ve/tendencias-de-la-conflictividad-conflictividad-social-en-venezuela-en-el-primer-semestre-de-2014>.

En la **Tabla 3.1**, se observa que los porcentajes de la población bajo el nivel de pobreza entre el 2009 y 2012 han aumentado; sin embargo, el Índice de Desarrollo Humano ha tenido cambios favorables que pueden explicarse a través de la amplia inversión pública que se ha realizado. En el mismo contexto, el índice de Gini ha evolucionado, de manera favorable, dada la disminución de la inequidad en la población. No obstante, estos datos contrastan con el indicador de la población bajo los niveles de pobreza, donde se observa que este ha ido avanzando desde 18,3% a 22,6% lo que demuestra que si bien la inequidad ha disminuido, la pobreza ha aumentado en los quintiles más bajos. De la misma manera, en esta tabla se aprecia una gran diferencia en el registro del PIB entre 2010 y 2011 que fueron los años cuando Venezuela enfrentó una recesión económica debido a la crisis mundial de 2008 a 2010. A raíz de este problema, la solución implementada fue la depreciación de la moneda nacional, cuyo resultado fue un proceso de inflación de los precios al consumidor. Por otro lado, de acuerdo al índice de percepción de corrupción Venezuela se encuentra localizada en el ranking de los países con mayor nivel de corrupción al ocupar el puesto 160 de 177 Estados.

Tabla 3.1: Datos socioeconómicos de Venezuela, 2009–2012

Año	PIB	PIB per cápita	IDH	Índice de Gini	Población bajo el nivel de pobreza	Índice de percepción de corrupción
2009	\$ 329.418.979.506	11.525	0,741	0,4183	18,3%	1.9
2010	\$ 393.807.511.437	13.559	0,744	0,3898	20.4%	2
2011	\$ 316.482.190.800	10.728	0,746	0,3902	22.6%	1.9
2012	\$ 381.286.237.848	12.729	0,748	0.4100	No data	1.9

Fuente: The Central Intelligence Agency, *op. cit.*; The World Bank, "Data," *op. cit.*; Transparencia Internacional, *op. cit.*; Instituto Nacional de Estadística de Venezuela, <http://www.ine.gov.ve/>.

Finalmente, se puede observar que ciertamente han habido motivaciones para las protestas generadas en Venezuela. Sin embargo, tomando en cuenta la teoría de Collier y Hoeffler, al momento no se dan las condiciones necesarias para que se active un mecanismo que dé paso al surgimiento de grupos armados.⁷³ La situación venezolana se caracteriza por tener exportaciones concentradas en la industria petrolífera lo que ha dado paso a un incremento del endeudamiento público de este país. Al momento, como se puede observar en la **Tabla 3.1**, en lo que refiere a indicadores de IDH e índice de Gini, Venezuela presenta un contexto de estabilidad y mejora en los últimos años, y esto puede representar uno de los factores por los cuales los ciudadanos venezolanos no acuden todavía a un conflicto armado para revindicar sus demandas. Con base a los datos presentados previamente, se observa que el petróleo es parte importante en la conformación del PIB y esto implica que la persona o partido de turno que alcance el poder, tendrá el control y la capacidad de administrar estos recursos. Como se observó en la sección de gobernanza, esta situación puede estar vinculada a una lucha por alcanzar y mantenerse en el poder como sucedió con Hugo Chávez Frías y el partido PSUV.

⁷³ Collier y Hoeffler, *op. cit.*

Resultados y discusión del estudio

Tras el análisis realizado sobre la República Bolivariana de Venezuela, se puede concluir que este país posee un riesgo considerable de evolución a una guerra civil, debido a que las cuatro variables independientes identificadas en el marco teórico como posibles gestoras de conflicto interno están presentes en el caso venezolano. Se examinaron los problemas de gobernanza principalmente desde dos perspectivas, la debilidad institucional y el tipo de régimen, ambas asociadas a un factor determinante: la ausencia del líder máximo del proyecto político denominado como chavismo, el comandante Hugo Chávez Frías. Con apego a las teorías de Goldstone y otros autores sobre inestabilidad política y Gurses y Maison sobre debilidad estatal se puede inferir que los componentes más preeminentes de vulnerabilidad del gobierno venezolano son la falta de instituciones sólidas que permitan la continuidad del proyecto político y la identificación de su régimen como personalista y parcialmente democrático con fraccionalismo. Las actuales protestas en Venezuela, exponen un debilitamiento del aparato estatal y acrecientan las posibilidades de que un conflicto armado al interior del país se desate. Aun cuando no se puede hablar de guerra civil como escenario inminente en el futuro cercano, no se puede descartar la posibilidad de un incremento en la escala de violencia con que se generan las protestas. Según el Índice sobre Estados Frágiles, las principales debilidades de Venezuela se hacen evidentes en el ámbito político y militar seguido del económico y en último lugar el social sobresaliendo en esta última sección las reivindicaciones de grupo.

De manera adicional, otra variable utilizada para el análisis de este contexto fue el análisis de la participación de los ingresos petroleros en la economía venezolana a fin de analizar si representa una causal para el desarrollo de conflictos armados. Este punto fue analizado a partir la teoría de la maldición de los recursos naturales desde sus exponentes hasta sus detractores. En este sentido, se concluye que si bien el petróleo forma parte importante en la conformación del PIB y puede ser el causante de los niveles elevados de endeudamiento público, no se encuentra un vínculo directo entre este recurso y el desencadenamiento de las protestas suscitadas en este país. Venezuela, en base a los datos presentados se delinea como un país con considerables niveles de corrupción pero que a diferencia de países africanos –donde se ha aplicado esta teoría– sus niveles de IDH y pobreza no son extremos.

No obstante, la existencia de este recurso y el interés en adquirir control sobre sus ingresos resulta un punto importante a nivel político ya que resulta ser una razón para llegar y mantenerse en el poder. Las consecuencias de un modelo de dependencia de exportaciones primarias basadas en el petróleo constituyen un riesgo considerable de conflicto, por la atracción que significaría llegar al poder y tener control sobre los recursos así como problemas inherentes a la falta de diversidad productiva como la generación de redes clientelares, corrupción e ineficiencia. Por otro lado, esta dependencia no genera directamente las oportunidades económicas que puedan dar a los civiles la capacidad de formar grupos armados en contra del gobierno como ha sucedido en países africanos como Sudán y Sudán del Sur donde este recurso natural se encuentra concentrado en una región geográfica específica y ha dado paso a guerras de secesión.

Mientras que se concluye que Venezuela posee ciertos riesgos estructurales relacionados teóricamente con el estallido de una guerra civil, es importante reconocer las limitaciones metodológicas de este estudio. En primer lugar, la variable dependiente se está midiendo de forma prospectiva; es el riesgo de una guerra civil que se está considerando, no el hecho. En este caso, la inestabilidad política en Venezuela desde la

muerte de Chávez no es lo mismo que una guerra civil. En segundo lugar, la existencia de ciertas causas estructurales no implica que la guerra civil es inevitable, solo que es más probable que si no existieran estos factores el Estado correría un menor riesgo de entrar en una guerra civil; en última instancia, un evento de detonante (*trigger event*) es necesario para que una guerra civil suceda.⁷⁴ En tercer lugar, el estudio muestra un sesgo de selección con respecto a la elección de las causas teóricas de guerra civil. Este estudio no pretende aplicar todas las teorías de guerra civil al caso de Venezuela, solo las que parecen más apropiadas; por ejemplo, no se aplican las teorías del conflicto étnico o religioso porque no son relevantes para explicar la sociedad venezolana. Finalmente, las variables independientes no son mutuamente excluyentes y pueden solaparse en cierto grado. Por ejemplo, tanto las rentas del petróleo y neopatrimonialismo están vinculados con la corrupción.

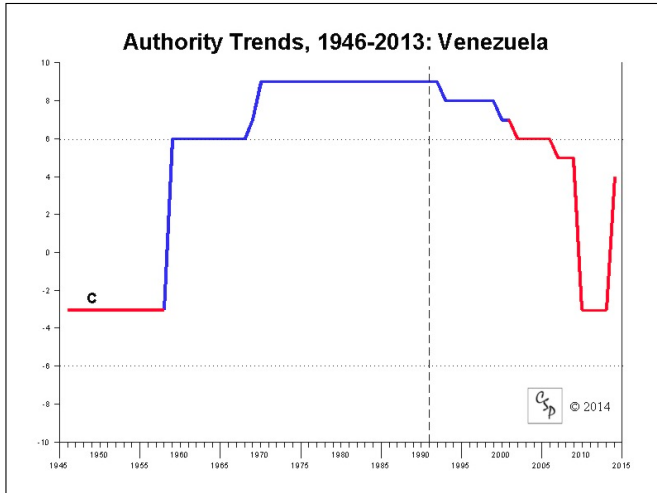
Conclusión

Este estudio concluye que Venezuela se enfrenta a importantes riesgos de guerra civil a causa de la presencia de cuatro variables independientes, que han sido teóricamente vinculados al estallido de la guerra civil: la debilidad del Estado (por ejemplo, instituciones débiles y las características del régimen personalista y / o neopatrimoniales), regímenes políticos intermedios (por ejemplo, las democracias parciales con el faccionalismo), la dependencia del petróleo y la maldición de los recursos (por ejemplo, la “enfermedad holandesa”, la alta incidencia de la corrupción, y la dependencia de las exportaciones petroleras para los ingresos del Estado). Proporciona una útil contribución a la literatura académica sobre la guerra civil, ya que, al centrarse en un caso de guerra civil que no ha ocurrido, se puede probar el valor predictivo de estas teorías en lugar de simplemente su valor explicativo. Por otra parte, mediante la identificación de varios factores de riesgo en el caso venezolano, se destaca que los formuladores de políticas nacionales e internacionales deben concentrar sus esfuerzos con el fin de mitigar la amenaza de guerra civil en Venezuela.

⁷⁴ Mucha, *op. cit.*

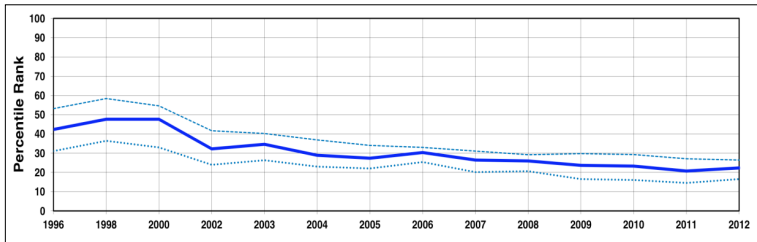
Índice

Índice 1: Tendencias autoritarias del régimen en Venezuela



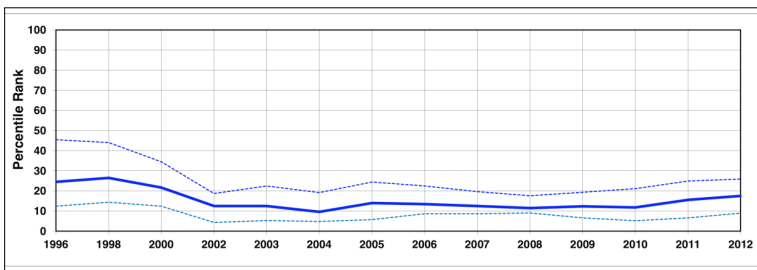
Fuente: Political Instability Task Force, "Polity IV Project," <http://www.systemicpeace.org/polity/ven2.htm>.

Índice 2: Indicadores de gobernanza: Participación y rendición de cuentas



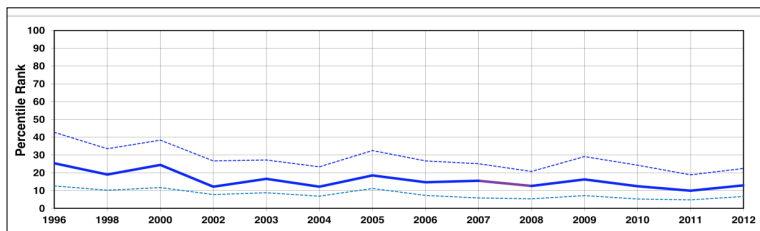
Fuente: The World Bank Group, "Worldwide Governance Indicators," *op. cit.*

Índice 3: Indicadores de gobernanza: Estabilidad política y ausencia de violencia



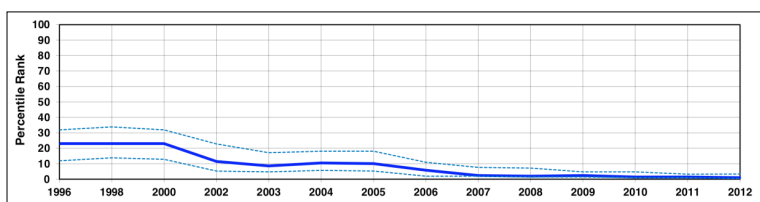
Fuente: *Ibíd.*

Índice 4: Indicadores de gobernanza: Efectividad gubernamental



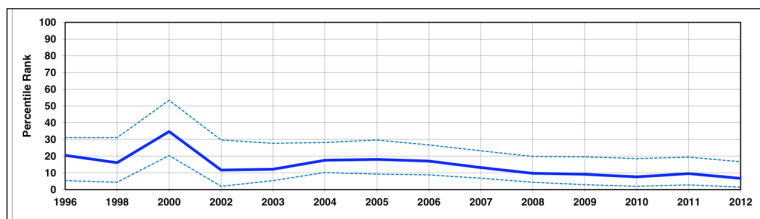
Fuente: *Ibid.*

Índice 5: Indicadores de gobernanza: Imperio de la ley



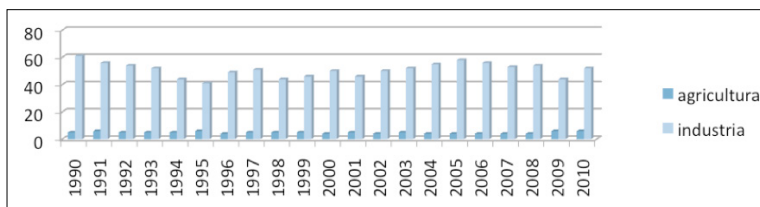
Fuente: *Ibid.*

Índice 6: Indicadores de gobernanza: Control de corrupción



Fuente: *Ibid.*

Índice 7: Valor agregado de la agricultura y la industria en Venezuela (1990–2010)



Fuente: Grupo del Banco Mundial, "Datos," *op. cit.*

La formación y consolidación del Estado en América Latina:

Lecciones comparativas de Europa y Colombia

Michelle Pérez* y **Carolina Zambrano****

Resumen: En palabras de Charles Tilly, en Europa “la guerra hizo al Estado, y el Estado hizo la guerra”. Este estudio compara las experiencias de la formación y la consolidación del Estado en Europa y América Latina, con el uso de evidencia del estudio de caso de Colombia. Además, se busca demostrar la dificultad de comprender los procesos de formación y consolidación del Estado en América Latina a través del marco del Estado-nación occidental: Estados burocráticos relativamente fuertes y homogéneos que fueron capaces de lograr el monopolio de la violencia en unidades territoriales bien definidas como un resultado de la continua amenaza de la guerra. En lugar de ello, se formaron los Estados de América Latina durante el período colonial y se consolidaron en relativa paz; su mayor reto no es la supervivencia dentro de un sistema internacional competitivo, sino la dificultad de proyectar el poder a través de su territorio de una manera vista como legítima por sus pueblos.

Palabras clave: Estado-nación, Consolidación estatal, Guerra civil y conflicto armado, Europa, América Latina, Colombia

Abstract: In the words of Charles Tilly, in Europe “war made the state, and the state made war”. This study compares the experiences of state formation and consolidation in Europe and Latin America, using evidence from the case study of Colombia. This study demonstrates the difficulty of understanding the processes of state formation and consolidation in Latin America through the lens of the Western nation-state: relatively strong and homogeneous bureaucratic states that were able to achieve a monopoly of violence within well-defined territorial units as a result of the continuous threat of war. Instead, Latin American states were formed during the colonial period and consolidated in relative peace; their biggest challenge is not survival within a competitive international system, but the difficulty of projecting power across their territory in a way that is seen as legitimate by their subject populations.

Key words: Nation state, State consolidation, Civil war and armed conflict, Europe Latin America, Colombia

* Michelle Pérez es egresada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad de Las Américas. Actualmente se desempeña como asesora en la Vicealcaldía del Distrito Metropolitano de Quito.

** Carolina Zambrano es egresada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad de Las Américas.

***Fecha de recepción: abril de 2014 / Fecha de aceptación: agosto de 2014.

Introducción

EL Estado-nación es la forma dominante de organización política en el mundo contemporáneo. En su examinación de la formación y consolidación del Estado-nación durante la historia moderna de Europa, Charles Tilly concluyó que la guerra era el factor principal que conducía a la monopolización de los medios de violencia por parte de un Estado burocrático dentro de límites territoriales bien definidos.¹ En la teoría de Tilly, la negociación continua que se produjo entre los gobernantes y los gobernados en los Estados-naciones nacientes de Europa llevó a la creación y expansión no solo de las burocracias estatales y los ejércitos permanentes, sino también de las instituciones políticas representativas y los derechos civiles que después de un tiempo llegó a caracterizar el Estado-nación moderno. Los estados que no tuvieron éxito en organizarse para la guerra no sobrevivieron en el sistema internacional competitivo de Europa. De esta manera el Estado-nación se convirtió en la unidad política principal en Europa como la forma más eficiente de organización para la acumulación de capital y la coerción.

Sin embargo, esta lógica no refleja los procesos de la formación y consolidación del Estado que ocurrieron en otras regiones del mundo, como en África, Asia o América Latina.² Este estudio pretende comparar estos procesos en Europa y América Latina, con evidencia específica tomada del estudio de caso de Colombia, que ha experimentado el conflicto armado interno más largo de la historia moderna (1964– presente), pero que ha sido en gran parte libre de la amenaza de guerra interestatal. El estudio demuestra la dificultad de entender la consolidación del Estado en América Latina a través del marco del Estado-nación de Westfalia. A diferencia del Estado-nación que se desarrolló en Europa, los principales desafíos detrás de la consolidación del Estado en América Latina han sido proyectar autoridad política en todo el territorio del Estado al tiempo que esta autoridad busca parecer legítima ante los ojos de la población, lo cual está perfectamente demostrado por el conflicto armado interno de Colombia.

La formación y consolidación del Estado-nación en Europa

Algunos analistas han explicado la formación del Estado-nación moderno como organizaciones sociales estables gracias a las guerras. Como se mencionó previamente, uno de los más importantes gestores en la elaboración de esta teoría es Charles Tilly, quien construyó un modelo explicativo interrelacionado entre coerción y capital que fue tomado en cuenta para el estudio de pertinencia. Tilly rescata la experiencia europea calificándola de útil para entender la formación y consolidación de los Estados modernos. Según Tilly, durante el período conocido como la Época Moderna en Europa (1450–1789), los Estados en proceso de construcción luchaban con la intención de frenar o de dominar a sus rivales y, de este modo, disfrutar de las ventajas del poder dentro de un territorio definido.³ En el contexto de la “revolución militar”, se encuentra la necesidad,

¹ Charles Tilly fue un sociólogo especialista en el análisis sociohistórico de la formación y consolidación del Estado-nación en la historia moderna de Europa. Para sus trabajos principales sobre el tema, véase Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe* (New Jersey: Princeton University Press, 1975); Charles Tilly, “War Making and State Making as Organized Crime,” en Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, y Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985); y Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1990* (Massachusetts: Basil Blackwell, Inc., 1990).

² Para una aplicación de este marco teórico al contexto africano, véase Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa: Comparative Lesson in Authority and Control* (New Jersey: Princeton University Press, 2000).

³ Tilly, “War Making and State Making as Organized Crime,” *op. cit.*

por parte del Estado, de desarrollar las capacidades para financiar sus crecientes gastos militares, relacionados con el desarrollo de ejércitos permanentes de polvero, cada vez más grandes.⁴ De esta manera, en Europa los gobernantes tenían que crear sus burocracias e instituciones para la acumulación de capital para sobrevivir en un sistema competitivo de Estados, así que impusieron una modalidad de impuesto periódico a las personas y actividades que se encontraban dentro de su ámbito de control.⁵

Tilly explica la interacción entre cuatro variables como el proceso formativo del Estado-nación: (i) la guerra, la eliminación o neutralización de los rivales fuera del territorio en lo cual tienen dominio en el uso de la fuerza; (ii) la construcción del Estado, la eliminación o neutralización de los rivales dentro de ese territorio; (iii) la protección, la eliminación o neutralización de los enemigos de sus clientes; y (iv) la extracción, o la acumulación de capital para llevar a cabo las actividades anteriores.⁶ Con este marco de referencia para los procesos de formación de los Estados europeos, el autor afirma que existe una profunda y estrecha relación entre el Estado y la esfera de la coerción o la utilización de la fuerza para encontrar obediencia y conseguir de esta manera la dominación. Según Carlos Patiño, la guerra permite definir, controlar y mantener el territorio en donde un Estado gobierna, y ello constituye la condición básica de la soberanía para el gobierno por parte de un Estado.⁷

De manera que en el caso europeo, asintió que se realicen actividades referentes a la centralización del poder, el cobro de impuestos, la creciente concentración de funciones en manos de una burocracia profesional, la capacidad para realizar guerra y por supuesto la división de la política y la administración de toda reminiscencia dogmática o religiosa como fuente de su fundamentación, la secularización. Las vías basadas en la coerción dieron paso a las ganancias, elemento esencial para generar excedentes importantes, los cuales permitieron hacer grandes inversiones en obras de infraestructura y pagar sistemas de servicio público, como los de justicia, educación y, en ciertas circunstancias, transporte, y a la exploración más allá de sus territorios con el fin de incursionar en nuevos mercados y obtener acceso a nuevos productos para el comercio.⁸

Tilly explica que durante el período en el cual los Estados-naciones se fueron convirtiendo en las organizaciones dominantes en los países occidentales, el capitalismo mercantil y la construcción del Estado se reforzaron mutuamente.⁹ A medida que se llevaba a cabo la construcción del Estado se desarrolló un creciente interés por fomentar la acumulación de capital, en ocasiones con el pretexto de utilizarlo posteriormente para sus propias iniciativas.¹⁰ Se introduce esta perspectiva al reconocer que la formación de los Estados europeos se dio en función de la acumulación y concentración de la coerción, del capital o de su combinación; haciendo hincapié en la organización de la coerción y preparación de la guerra como centro de análisis del modelo del Estado. Esta estrategia se convirtió en la usada por los gobernantes para la extracción de recursos. Sin embargo, este argumento dependió del uso intensivo en coerción e intensivo en capital; es decir que el Estado que predominó en esa época en Europa varió en su influencia de superioridad frente a otros Estados.

⁴ Para la revolución militar en Europa, véase Clifford J. Roger, ed., *The Military Revolution Debate: Readings on the Military Transformation of Early Modern Europe* (Boulder: Westview Press, 1995); y Geoffrey Parker, *The Military Revolution and the Rise of the West, 1500–1800* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

⁵ Véase Joaquín Romero Herrera, "Proceso de formación del Estado-nación y autonomía militar en Latinoamérica," *Revista Criminalidad*, Vol. 52, Núm. 2 (diciembre 2010), págs. 99–112.

⁶ Tilly, "War Making and State Making as Organized Crime," *op. cit.*, pág. 181.

⁷ Carlos Alberto Patiño Villa, *Guerra y Construcción del Estado en Colombia 1810-2010* (Bogotá: Penguin Random house, 2013), pág. 13

⁸ *Ibid.*, págs. 10–15.

⁹ Tilly, *Coercion, Capital, and European States*, *op. cit.*

¹⁰ *Ibid.*

La importancia de la acumulación de capital y coerción, así como la interacción entre Estados dio como resultado una competencia permanente y agresiva en la que el Estado se convirtió en la entidad central de la historia europea. Desde esta perspectiva, la guerra era una variable crucial en la formación y consolidación del Estado-nación como la unidad política básica en Europa. Según Jeffrey Herbst, "En el nivel más básico, la guerra en Europa actuó como un filtro en el que los Estados débiles fueron eliminados y los arreglos políticos que no eran viables desaparecieron".¹¹ Según este modelo, la necesidad de satisfacer los crecientes costos de la guerra, con el fin de sobrevivir en un entorno hostil, resultado de las armas, la pólvora y el tamaño, cada vez mayor, de los ejércitos obligaron a los gobernantes a desarrollar y mejorar constantemente los medios de adquirir el capital, primero a través de la protección de las clases capitalistas, y finalmente a través de un sistema de tributación regular y universal. La acumulación de los medios de la violencia y los medios para pagar por ellos interactuaron de tal manera que con el tiempo produjeron las características más importantes del Estado-nación moderno:

"la relativa subordinación del poder militar al control civil, la extensa burocracia de la vigilancia fiscal, la representación de los intereses perjudicados a través de la petición y el parlamento (...) Estados europeos construyeron sus militares aparatos a través de luchas sostenidas con sus poblaciones sujetas y por medio de la extensión selectiva de protección a diferentes clases dentro de esas poblaciones. Los acuerdos en materia de protección limitados los propios gobernantes, haciéndolos vulnerables a los tribunales, a las asambleas, a las bajas de crédito, los servicios y la experiencia."¹²

Según Herbst, la guerra en Europa no sólo facilitó la consolidación de los aparatos del Estado, sino también de una conciencia nacional.¹³ En Europa dos factores marcaron el desarrollo del Estado-nación: la creación de instituciones eficientes en la recolección de impuestos y el desarrollo del nacionalismo. Cuando la guerra es una amenaza continua para la supervivencia del Estado, los gobernadores tienden a buscar más recursos para generar ingresos al Estado, al igual que los ciudadanos se vuelven más propensos a aceptar un aumento de los impuestos cuando la nación está en guerra, debido a que una amenaza para su supervivencia abrumará otras preocupaciones que pudieran tener acerca de aumento de los impuestos.¹⁴ Por lo tanto, la guerra era el principal instrumento para el establecimiento y la ampliación de la autoridad política sobre las personas sujetas de un territorio y para la extensión de las capacidades administrativas del Estado. Sin embargo, para Herbst la guerra no solo funcionó como motor de recolección de impuestos sino que también contribuyó a definir una identidad nacional en estos pueblos. El desarrollo del nacionalismo en Europa se desencadenó debido a la presencia de amenazas externas y que, según Herbst, resulta ser la manera más sólida de generar una asociación en común entre el Estado, como institución, y la población. Con la presencia de este factor, el fenómeno de la guerra aumentó tanto como la población misma, ahora unida en torno a símbolos y el imaginario nacional, componentes determinantes del nacionalismo.¹⁵

¹¹ Traducción propia de Herbst, *States and Power in Africa*, op. cit., pág. 113.

¹² Traducción propia de Tilly, "War Making and State Making as Organized Crime," op. cit., págs. 185-186.

¹³ Jeffrey Herbst, "War and the State in Africa," *International Security*, Vol. 14, Núm. 4 (1990), págs. 117-139.

¹⁴ *Ibid.*, pág. 120.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 122.

La formación y consolidación del Estado en América Latina

Según Miguel Centeno, las debilidades en la construcción de Estados en América Latina son: (i) la falta de capacidad de gobernabilidad para luchar en guerras; (ii) el regionalismo y fraccionamiento de tierras; (iii) la geografía y comunidades desplazadas que impedían la aparición de un poder central; (iv) las divisiones étnicas y la imposición de las clases sociales que lideraban los sistemas políticos, económicos y sociales; y (v) la marcada y existente dependencia con grandes potencias y extensas deudas que impedían la autonomía del sector financiero y capacidad de coerción estatal.¹⁶ No obstante, Centeno menciona que esta dependencia directa con países europeos como es el caso de España, Inglaterra, y dentro del continente, con Estados Unidos han tenido un efecto pacificador en la región.

En la región, en los años comprendidos entre 1810 y 1883, las guerras de independencia y aquellas provocadas por el proceso de delimitación territorial resultaron considerablemente menos violentas y complejas que las experiencias europeas. Centeno demuestra que entre el siglo XIX y XX las pocas guerras entre Estados latinoamericanos se pueden considerar como guerras limitadas; las mismas que no llegaron a tener un gran impacto dentro de la transformación y la consolidación de la organización social interna del Estado. Por este motivo, los Estados de la región no tuvieron suficientes incentivos para la consolidación del monopolio absoluto de la fuerza, ni la conformación de ejércitos fuertes para combatir enemigos externos.¹⁷ El alto índice de amenazas internas limitó la relación bélica entre los Estados en formación, lo que podría desalinearse a la guerra como una de las bases de la formación del Estado en América Latina.

Las guerras de independencia en América Latina fueron conflictos armados de bajo impacto que tenían como objetivo común la libertad y la autonomía de sus territorios. Las estructuras económicas coloniales de las naciones latinoamericanas tras su independencia presentaban un rasgo en común: la crisis. Partiendo de la realidad iberoamericana, según la autora Gloria Delgado, las guerras de independencia terminaron en 1825 y dentro de los primeros veinticinco años surgieron cuatro problemas: "1. El militarismo que en la mayoría de los casos provocó inestabilidad con fracasos en la unidad política. 2. Problemas económicos surgidos debido a la ruptura de las estructuras coloniales. 3. Problemas sociales derivados de los problemas semif feudales del período colonial y por último la imposibilidad de cumplir el sueño de Bolívar de unión de naciones."¹⁸

En la transición de la época colonial con el período de la Independencia, los Estados-nacionales se mantuvieron con la misma estructura gubernamental y financiera. En este contexto, la necesidad de guerras internacionales no fue una alternativa para estos nuevos Estados. Los problemas internos fueron más graves y tuvieron un impacto más profundo, como para implementar nuevos gastos y combatir en guerras. Estos Estados compartían varios intereses por lo que sus niveles de conflicto fueron relativamente bajos. Al mismo tiempo, la amenaza de una guerra hizo que los nacientes Estados tengan la necesidad inmediata de organizarse administrativamente y políticamente, pero sin caer en el espectro explicado por Tilly. Una de las características principales fue que tras la independencia, la mayoría de estos Estados mantuvieron varios de los límites establecidos desde la época colonial, por lo que no tuvieron amenazas directas de

¹⁶ Miguel Ángel Centeno, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America* (Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2003).

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Gloria M. Delgado de Cantú, *El mundo moderno y contemporáneo, Vol. I* (México: Pearson Educación, 2005).

invasiones o cambios drásticos de desaparición de Estados, al igual que en África.¹⁹ Resulta determinante el hecho de que, en su contexto geográfico, los Estados latinoamericanos compartían varias semejanzas, desde sus recursos naturales y población hasta el clima y distribución geográfica, lo que pudo contribuir a que la necesidad de invadir territorios se vea reducida. Si se analizan de manera particular las semejanzas estructurales de los Estados latinoamericanos, Colombia no se apartaba de estos estándares. Esto incluye el factor generalizado de que después del rompimiento con la unidad gran colombiana se realizaron intentos por llevar al país por las vías del liberalismo en las siguientes tres décadas, fenómeno compartido por muchos de los Estados locales influenciados por el contexto internacional.

Por otro lado, Fernando López-Alves define que, durante el siglo XX, los procesos de democratización en distintas naciones latinoamericanas tuvieron rumbos diferentes en el establecimiento de reformas políticas y financieras.²⁰ El autor destaca como característica esencial de este período la importancia de la interacción estatal con los partidos, movimientos y las fuerzas armadas como entes que fortalecían las estructuras internas de los Estados. Esta relación de coerción y capital fue realmente dispar e ineficaz debido a la escasez de capital y bases de desarrollo como consecuencia de las deudas que se vinieron arrastrando desde la colonia, la baja representación de las élites en un territorio diverso y los grandes índices de corrupción. Estas acciones comunes del sistema y de la formación de cada Estado, y el tipo de movilización humana, su economía y la formación de partidos tradicionales modificaron el sistema de relaciones interestatal y capacidad de coerción y control desde un poder central.

Para Gabriel L. Negretto, la argumentación de López-Alves es que países con fuertes partidos y débiles ejércitos fueron capaces de desarrollar estables regímenes democráticos al comienzo del siglo XX; en tanto que aquellos con débiles partidos y fuertes ejércitos fallaron en la democratización o tuvieron cortas experiencias democráticas, seguidas de regímenes militares autoritarios la mayoría de las veces.²¹ La debilidad del Estado se dio también debido a la mencionada ineficiencia del monopolio de los impuestos por parte del Estado. No hubo alianzas entre el poder central y las poblaciones rurales. Las élites permanecieron con el poder político y económico como caudillos centrales y como consecuencia la autoridad central prevalecía como una administración débil. A diferencia del caso europeo, las instituciones estatales no tuvieron una relación directa con la ciudadanía; lo que no creó estables y permanentes ejércitos que prevengan cualquier amenaza tanto interna como externa.

En este contexto, cabe recalcar el hecho de que mientras que América Latina ha experimentado la baja frecuencia de las guerras interestatales, muchos Estados han tenido conflictos armados internos. Carlos Alberto Patiño afirma que “los estados no han tenido guerras unos con otros y en las ocasiones que se han presentado han sido muy escasas pero internamente se mantienen altos niveles de violencia y conflictos que parecen indicar lo limitadas que son aún las construcciones que soportan estos estados y sobre todo la incapacidad de sus estructuras institucionales para impedir que afloren

¹⁹ Si bien es cierto que las reclamaciones territoriales han sido variadas, especialmente en Centroamérica, el uso de la guerra como un recurso ha sido poco utilizado, y las guerras de conquista han sido escasas en América Latina en comparación con el caso europeo. Para la experiencia similar de África, véase Herbst, *States and Power in Africa*, op. cit.

²⁰ Fernando López-Alves, *La formación del Estado y la democracia en América Latina, 1830–1910* (Bogotá: Norma, 2003).

²¹ Gabriel L. Negretto, “Review: State Formation and Democracy in Latin America, 1810–1900 by Fernando López-Alves,” *Journal of Latin American Studies*, Vol. 34, Núm. 1 (febrero 2002), págs. 168–170.

diferentes períodos de violencia.”²² Según este autor, las guerras desencadenan formas de orden en los Estados como fue el punto de partida para el orden internacional moderno: la Paz de Westfalia en la que se establecieron características políticas e institucionales en común. En esta dirección y de manera apresurada América Latina tomó el mismo modelo de estructura institucional sin siquiera haber determinado los intereses y circunstancias de la región.

Lecciones del Caso colombiano

Para Colombia al igual que toda América Latina, la independencia no llegó a ser un hito importante para el fortalecimiento de su identidad; de hecho, para la época, la jerarquía de las clases sociales fue un aspecto que predominaba en la concentración de recursos y el sistema financiero periférico. La difícil integración del territorio y la articulación de élites en los partidos políticos dio lugar a la aparición de los partidos Liberal y Conservador. Debido a ideologías y sistemas de estructura distintos en los aparatos institucionales “estos dos partidos protagonizaron nueve guerras civiles en el siglo XIX, en las que se enfrentaron a las características de modernización económica y social y al tipo de política que se debería adoptar.”²³ La identidad política se formó entorno a sus partidos políticos que se oscilaban de acuerdo a sus líderes y gobernantes. La polarización de los partidos políticos y los altos índices de violencia y corrupción desestabilizaron al gobierno central. El conflicto se intensificó para la década de 1940 con el asesinato del candidato Jorge Eliécer Gaitán. El Estado se volvió un ente de represión contra el pueblo y toda persona que se oponía al régimen y, como consecuencia a estos actos, grupos generacionalistas se formaron alrededor de guerrillas y grupos de autodefensa campesina. El período, conocido en Colombia como “La Violencia”, fue uno de los eventos que demostró la poca gestión estatal para proteger a sus ciudadanos y erradicar sus enemigos internos. Las características principales de este período fueron el choque de clases sociales y control del poder mediante partidos políticos que excluyeron en las decisiones de poder a los ciudadanos. La inexistencia de guerras interestatales y de posibles amenazas externas se vio contrastada con la presencia del combate y competencia del Estado colombiano con grupos subversivos.

La diversificación de la violencia dio como resultado tres procesos: (i) la expansión de las guerrillas a territorios más articulados; (ii) la conformación de grupos de autodefensa que reaccionaron a la amenaza guerrillera; y sobre todo (iii) el creciente aumento del narcotráfico, proceso que conlleva al fortalecimiento de los carteles de la droga que emprendieron una guerra contra el Estado. La intensificación del conflicto interno afectó directamente al gobierno central siendo las principales víctimas de sus ataques los líderes colombianos.²⁴ Los problemas estructurales como la desigualdad social y económica tendieron a justificarse como opción, y la violencia como una “guerra justa” en una sociedad profundamente injusta y excluyente. El apoyo y acceso al mercado internacional para conseguir armas y tener como oferente de drogas la evolución de grupos armados se volvió inmediata.

²² Carlos Alberto Patiño Villa, *Guerra y Construcción del estado en Colombia, 1810-2010* (Bogotá: Random House Mondadori, 2013), págs. 5–10.

²³ Fernán Gonzales y Silvia Otero Bahamon, “La presencia diferenciada del Estado: Un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza,” *Institute for Research and Debate on Governance*, 7 de julio de 2006, <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-237.html>.

²⁴ *Ibid.*

Todos estos factores dieron apertura a la reforma de la constitución en 1991 con el fin de descentralizar el poder y tener un modelo más integral que reconoce el pluralismo y los principales problemas administrativos. Sin embargo, las guerrillas y los paramilitares fueron adquiriendo mayor poder y capacidad bélica, y su habilidad de inserción en la sociedad local y regional se vio consolidada. Esta interacción política afectó a la coexistencia entre la ciudadanía, las instituciones estatales y los actos de violencia; los poderes estatales, la debilidad de las instituciones y la semiautonomía de los poderes locales, la presencia de actores armados ilegales en grandes partes del territorio, el narcotráfico, la crisis de la representación política son características que complicaron la consolidación del Estado, a pesar de haberse cumplido más de un siglo desde su independencia.

Esencialmente, la penetración en los territorios por grupos armados con la capacidad de ejercer la coerción y de acumular capital no permitió que el Estado colombiano mantenga control en sus territorios y que se instituya como premisa la existencia de varios actores con la capacidad para controlar territorio dentro de las fronteras de Colombia. La dificultad a la que se enfrentaron las instituciones y actores estatales para tener presencia en el territorio colombiano resultó ser la incapacidad para consolidar aquellos poderes locales que pueden ser un soporte frente a la amenaza de estos grupos; cuando lo que en realidad habían surgido eran micropoderes en contra del bipartidismo.²⁵

La construcción del Estado colombiano fue un concepto entendido como la simple unificación de un territorio y de pueblos bajo una misma institución bajo la idea de nación; atravesada por la coyuntura de la burocracia central del Estado y la desigualdad de los poderes regionales y locales. Según la teoría de Tilly, los Estados europeos tuvieron la necesidad de realizar negociaciones políticas con sus clientes; estos clientes resultaban ser los ciudadanos en general, debido a la búsqueda continua de recursos económicos para la guerra. Pero en Colombia no se desarrolló esta capacidad debido a la escasez de alianzas entre el poder central y las poblaciones rurales; de esta manera la prevalencia del poder, aunque centralizada, fue muy débil.

Aunque la independencia en Colombia abrió la posibilidad de que el Estado reconociera opiniones alternativas, las más escuchadas provenían de los grupos élites. "Lo que está implícito en estos procesos es que las élites locales permanecieron con poder y la relación entre el poder central y las élites regionales se dio según los favores políticos y el clientelismo, inexistiendo una burocracia que les prestara servicios a estas élites."²⁶ Esto se vio complementado por el mal manejo de los ingresos por parte de estos grupos debido a que los jefes políticos consideraron que los ingresos, ya sean por impuestos o por las tierras, eran fondos inmediatos de superar las dificultades financieras de las poblaciones. Por ello, los cabildos encontraron la forma para despojar a los indígenas de sus tierras comunales, a través de un proyecto de construcción nacional poco incluyente y con pocos recursos para combatir las amenazas de su propio poder. Como subproducto de este descuido, surgió una de las mayores amenazas para la autoridad del Estado colombiano: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que claramente superados en fuerza militar convencional y la capacidad del Estado, recurrieron a estrategias de guerra de guerrillas.

²⁵ Este concepto es manejado como un "Estado dentro de otro Estado", aunque en el contexto colombiano resulta debatible en vista que el control es ostentado por grupos que no se ajustan a los principios determinantes del concepto de Estado como institución.

²⁶ Romero, "Proceso de formación del Estado-nación y autonomía militar en Latinoamérica," *op. cit.*

El aspecto económico de las FARC al inicio fue precario, ya que subsistían de aportes del partido comunista y de otros simpatizantes de diferentes regiones, pero a medida que la organización fue creciendo se generaron más fuentes de financiamiento, principalmente fuera de los dominios del Estado y de la ley, como la extorsión y posteriormente el secuestro. Sin embargo, las FARC buscaron nuevas alternativas de ingresos, y en este marco “la relación entre narcotraficantes y FARC fue detectada por las autoridades, en las regiones donde existían cultivos de coca, también tenían su asentamiento los frentes de las FARC.”²⁷ A través de los años esta organización ha podido obtener financiamiento de cualquier situación de tal manera que sus ingresos han evolucionado de la misma manera que los proyectos políticos lo han hecho haciendo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia un enemigo sólido y con perpetuidad en el tiempo.

Por otra parte, con el acceso al comercio exterior y la inversión, los mercados internacionales modernos proporcionaron un espacio para que el gobierno pueda encontrar ingresos sin los costos políticos de la negociación con sus ciudadanos. En este punto surge la valiosa ayuda de Estados Unidos a través del “Plan Colombia” como parte de una cadena de interdependencia. El monopolio legítimo de la violencia en manos del Estado y las conductas agresivas entre ciudadanos dieron lugar a considerar que todavía es un desafío la eliminación de la violencia y la regulación civil del Estado sobre organismos que la ejercen. Por ello se consolidó el trabajo del Gobierno colombiano con Estados Unidos, que incluye el apoyo militar y financiero. Este se ha visto legitimado desde las autoridades locales, aunque ha recibido fuertes críticas por parte de otros gobiernos de la región, sin embargo ha permitido retomar cierta estabilidad gubernamental a la nación colombiana.

Se puede decir que la construcción del Estado colombiano mantuvo diferentes variables pero su fin último siempre fue su consolidación. Las características de mantener y construir un sistema financiero estable coincidieron con lo expuesto por Tilly, pero la manera en cómo se consiguió distinguió el proceso de otros casos. En la actualidad se llevan a cabo diálogos directos con las FARC que podrían dar una salida al cruento conflicto y que podrían ayudar a la consolidación de Colombia como un Estado sin oposición interna, a través de la negociación y no de la acumulación del capital y la fuerza, como se sostiene en la teoría de Tilly.

Conclusión

Colombia ofrece un caso ejemplar para comprender los retos de la formación del Estado y su consolidación en América Latina. La dependencia con partidos tradicionales fragmentó el sentido de unidad nacional y produjo consecuentemente un Estado incapaz de afrontar las fuerzas sociales. Al tener un sistema jerárquicamente comprometido con un sector que controlaba todos los recursos de poder fue muy difícil para las instituciones estatales prever la existencia de grupos armados -que más adelante tuvieron suficiente poder para incidir en aspectos internos del poder y exclusivamente en el uso de la fuerza que no se encontraba monopolizado. Colombia es un país muy diverso que por supuesto mantuvo ciertas características similares al modelo de Estado westfaliano: el sistema judicial, electoral y burocrático presentan características similares a las propuestas por Tilly, aunque siempre alineadas a su experiencia asociada a las raíces del colonialismo en el que se vio inmerso. A esto cabe agregar El Plan Colombia como el comienzo de un

²⁷ Universidad Militar Nueva Granada, *Breve repaso por las finanzas de las FARC* (Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, 2012), pág. 2.

mecanismo para que el Estado pueda retomar el rol principal de liderazgo y gobernanza; aunque luego fuese reemplazado por los diálogos, estableciendo la negociación como herramienta de consolidación estatal.

Parte de las limitaciones a este estudio fue la amplitud de considerar el contexto histórico en el que se encontraron Europa en el siglo XVI y la región latinoamericana del siglo XIX; la distancia entre períodos determinó que existieran diferentes patrones de comportamiento de los Estados y principalmente de relaciones de poder. Tener un punto base, la guerra, como lo explica Tilly da una línea base para entender lo que conlleva a un Estado en su formación y el acercamiento con realidades puede abarcar un tema de formación con características peculiares; lo que hace que las condiciones no sean estrictamente equiparables. La búsqueda de implementar el modelo de Estados westfalianos en los que ya existió una interacción previa para determinar características de los Estados hace que América Latina no tenga experiencia similar en la formación de Estados europeos; lo que produjo que los Estados de la región se construyan en base a un modelo exportado que no se aplicó directamente a las necesidades de su población, lo que produjo errores, evidenciados en las relaciones de poder internas como es el caso del conflicto colombiano.

La invisibilización de la población afrodescendiente durante la construcción del Estado-nación en México

América Nichte-Ha López Chávez*

Resumen: El presente artículo ofrece un análisis sobre la situación social, económica y racial de los afrodescendientes mexicanos por medio de la revisión de documentos redactados durante los procesos de construcción del Estado-nación en México, la Independencia (1810–1829) y la Revolución (1903–1917), con el objetivo de identificar cómo y por qué la población afrodescendiente se fue invisibilizando durante esta construcción, en el ámbito jurídico, social, político y económico. Debido a que las producciones que han trabajado en esta línea son reducidas, el artículo contribuye a una rama de investigación que está en proceso de desarrollarse y a la vez permite conocer el impacto que tuvo la invisibilización en los afrodescendientes, así como las diversas aportaciones de este sector al país. Al finalizar el artículo, el lector conocerá las causas de la invisibilización y comprenderá la actual situación de la población afrodescendiente de México.

Palabras clave: Consolidación estatal, Construcción del Estado-nación mexicano, Identidad mexicana, Población afrodescendiente, Afromexicanos, Invisibilización, Racismo

Abstract: This article offers an analysis of the social, economic, and racial situation of the Mexican afro-descendants through the review of documents written during the periods of state-building in Mexico—the Independence (1810–1829) and the Revolution (1903–1917)—with the objective of identifying how and why the afro-descendant population was “invisibilized” in the legal, social, political, and economic spaces of the Mexican state during its construction. Due to the scarcity of existing scholarly literature, this article contributes to a developing area of research and at the same time demonstrates the impact of invisibilization on the afro-descendant population, as well as the diverse contributions of this group to the country. By the end of the article, the reader will understand both the causes of invisibilization and the current situation of the afro-descendant population in Mexico.

Key words: State consolidation, State-building in Mexico, Mexican identity, Afro-descendant population, Mexican afro-descendants, Invisibilization, Racism

* América Nichte-Ha López Chávez es Licenciada en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y Maestra en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos, y actual Doctoranda en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid.

** Fecha de recepción: marzo de 2014 / Fecha de aceptación: julio de 2014.

Introducción

MÉXICO construyó su identidad como un país mestizo, pues reivindicó la principal mezcla, la del español con el indígena, como la creadora de “el mexicano”. Sin embargo, la entonces Nueva España y después el México independiente, fueron levantados y contruidos también con sangre, sudor e incluso con elementos culturales africanos. Los constructores de la nación exaltaron a lo europeo o blanco,¹ como sinónimo de superioridad, desarrollo y progreso, mientras que rechazaron a lo africano o negro, pues era sinónimo de violencia, inferioridad, ignorancia y pereza.² Los mexicanos celebran fiestas, practican tradiciones y perpetúan costumbres de antaño, que han dado como resultado la construcción de elementos que componen y refuerzan una mexicanidad que, como dice Octavio Paz, “flota en el aire”.³ Desafortunadamente, además de los académicos e investigadores interesados en este tema, son pocos los mexicanos que se detienen a identificar y ensamblar las piezas que componen esta identidad, de la que tan orgullosos están y sienten pertenencia, y que tienen conocimiento de todos los colectivos que conforman la población mexicana.⁴

Los primeros autores en utilizar el concepto de invisibilidad, refiriéndose a personas afrodescendientes, durante la primera parte del siglo XX, son los escritores Afro-Americanos William Edward Burghardt (W.E.B) Du Bois y Ralph Ellison, quien con su novela *Hombre invisible* (“Invisible Man”) plasmó el sentir y la situación de invisibilidad que sufrían los afroamericanos en cuestiones sociales e intelectuales en los Estados Unidos de Norte América.⁵ En México, investigadores como María Elisa Velázquez y Gabriela Iturralde se han referido a la situación de la población afrodescendiente como de negación, silencio, falta de reconocimiento y de invisibilización; Enrique Grenier y Kande Mutsaku Kamilamba se refieren a una situación ignorada, y los académicos Ben Vinson y Bobby Vaughn a una situación de exclusión.⁶ En esta investigación se utilizó la palabra “invisible” para referirse a esa negación, exclusión, falta de reconocimiento o silencio, pues según la definición de la Real Academia Española (RAE), “invisible es un adjetivo de algo que no puede ser visto o que rehúye de ser visto.” La población afrodescendiente destacó entre los siglos XVI y XVIII debido a la esclavitud; mas con el tiempo se comenzó a invisibilizarse, como ocurrió en la época de construcción de identidad de la nación entre los siglos XIX y XX.

¹ María Elisa Velázquez y Gabriela Iturralde Nieto, *Afrodescendientes en México: Una historia de silencio y discriminación* (México: CONAPRED-INAH, 2012).

² Ben Vinson, “La historia del estudio de los negros en México,” en Ben Vinson y Bobby Vaughn, *Afroméxico: El pulso de la población negra en México: Una historia recordada, olvidada y vuelta a recordar* (México: FCE-CIDE, 2004).

³ Octavio Paz, *El laberinto de la soledad. Postdata: Vuelta a El laberinto de la soledad* (México: FCE, 2012), pág. 15.

⁴ No hay investigaciones que respalden la baja cifra de mexicanos que tienen conocimiento. Sin embargo, se puede consultar a Elia Avendaño, *Estudio sobre los derechos de los Pueblos negros de México* (México: UNAM, 2011). Avendaño cita a Banting y Kymlicka, quienes señalan que es necesario mencionar la raíz africana en el currículum escolar y en las narrativas nacionales, pues es clara su exclusión en la enseñanza de la historia de México. Véase también Gonzalo Aguirre Beltrán “Presencia del Negro en México: La imagen que de sí tienen los mexicanos,” en *El negro esclavo en Nueva España: La formación colonial, la medicina popular y otros ensayos* (México: FCE, 1994), pág. 17; y Juan Manuel de la Serna, Gina Chacón Fragoso e Ingrid Ebergenyi Salinas, *Exploración antropológica para la formulación de la pregunta sobre las personas afroamericanas en el Censo Nacional de Población y Vivienda y en encuestas relacionadas* (México: CONAPRED, 2009), pág. 140.

⁵ Ralph Ellison, *Invisible man* (United States of America: Random House, 1952).

⁶ Revisar Velázquez y Iturralde, *op. cit.*; Enrique Greiner y Kande Mutsaku Kamilamba, “Algunas observaciones sobre la integración social de la población de origen africano en México,” en María Elisa Velázquez Gutiérrez y Ethel Correa Duró, eds., *Poblaciones y culturas de origen africano en México* (México: INAH, 2005); y Vinson y Vaughn, *op. cit.*

Contexto

La población afrodescendiente de México fue ignorada durante mucho tiempo por investigadores, historiadores, académicos, el gobierno federal y gobiernos estatales. No fue hasta que el antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán adoptara un sistema metodológico en los años cuarenta, que un verdadero análisis de este sector de la población fue establecido.⁷ El resultado del trabajo se reflejó en la publicación del libro *La población negra de México* en 1946;⁸ y solo después de la segunda edición, en los años setenta, la comunidad académica comenzó a producir y publicar material sobre la población negra y sus descendientes.⁹

En 1989 inició el programa cultural “Nuestra Tercera Raíz”, cuyo objetivo es “reconocer el valor de la presencia y actuación de los africanos en la constitución de la cultura del mexicano”.¹⁰ Para 1994, Gonzalo Aguirre Beltrán reconocía que había “dejado de ser un africanista solitario (...) [pues] en la capital del país cuanto en la provincia, [había] interés creciente por el estudio de la esclavitud negra en México”.¹¹ En 1996, se fundó Afroamérica México, A.C, asociada a la Ruta del Esclavo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En 1997 nació *México Negro*, primera ONG que propuso el reconocimiento constitucional de los afrodescendientes. Finalmente, durante la primera década del 2000 se publicaron trabajos con diversas líneas de investigación, enfocados principalmente en los siglos XVI, XVII y XVIII, con el objetivo de mostrar y reconocer la existencia de la población afrodescendiente, sus aportaciones al país y su inclusión como una de las etnias que componen la población de México.¹²

Según datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los afrodescendientes conforman entre el 20% y 30% de la población total de América Latina.¹³ En México, resulta complejo establecer un número exacto, pues algunos no se consideran afrodescendientes y otros no son considerados afrodescendientes por los aplicadores de encuesta. Sin embargo, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) estima que en la década de los noventa habían 450 mil

⁷ Gonzalo Aguirre Beltrán, *La Población Negra de México* (México: FCE, 1989).

⁸ *La Población negra de México*, ha sido reconocida por los académicos, como la obra que marcó el inicio formal de los estudios afromexicanos. Véase Vinson, *op. cit.* También es considerada como la principal fuente a la que recurran como punto de partida, las personas que desean estudiar a la población negra y afrodescendientes.

⁹ La definición oficial para este pueblo es la de Afromexicano. Existen otras como Afromestizo, Afrocosteño, Afrodescendiente, Afroindígena, e incluso se autodenominan negros o costeños. Para efectos de este artículo, cuando se haga referencia a la población negra, será para dirigirse a aquel primer colectivo de personas que llegó durante la etapa colonial a trabajar en condición de esclavitud, mientras que afrodescendiente se referirá a las generaciones que nacieron en la Nueva España y después en el México independiente, en otros territorios que fueron colonia española como los del Caribe, o en territorios que fueron grandes compradores de esclavos como en los Estados Unidos de Norte América.

¹⁰ Araceli Reynoso Medina, “Nuestra Tercera Raíz y los estudios sobre la presencia africana en México” en María Elisa Velázquez y Ethel Correa Duró, eds., *Poblaciones y culturas de origen africano en México* (México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2005), pág. 86.

¹¹ Gonzalo Aguirre Beltrán, *El negro esclavo en Nueva España: La formación colonial, la medicina popular y otros ensayos* (México: FCE, 1994), pág. 16.

¹² Revisar las producciones de los programas “Nuestra Tercera Raíz” y “México Nación Multicultural”.

¹³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, “Población afrodescendiente de América Latina II,” <http://www.afrodescendientes-undp.org/>.

afrodescendientes.¹⁴ Gracias al censo de Oaxaca, al censo piloto de Cuajinicuilapa,¹⁵ a la consulta para la identificación de comunidades afrodescendientes realizada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) entre 2011 y 2012, y a la posible incorporación de una pregunta para la identificación de afrodescendientes en la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, se obtendrá una cifra más detallada, que permitirá identificar la magnitud de la población afrodescendiente que hasta hace un par de años había estado invisibilizada.

Dentro de este contexto, cabe recalcar que existen Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), como México Negro, investigaciones académicas e instituciones nacionales como CONAPRED, que tienen entre sus objetivos luchar contra la discriminación y lograr la inclusión de los afrodescendientes por medio del reconocimiento constitucional a nivel nacional. Como resultado, Oaxaca reconoció constitucionalmente a su población afrodescendiente en Octubre de 2012 y Guerrero en Abril de 2014. No obstante, para complementar el proceso de reconocimiento e inclusión, resulta necesario producir material que se enfoque en el proceso que llevó a la población afrodescendiente a la invisibilización durante la construcción del Estado-nación, y que proporcione el trasfondo para que se entienda la situación actual de pobreza, marginación, racismo y exclusión. Chege Githiora ha identificado la necesidad de estudiar a los afrodescendientes en el marco de la construcción del Estado-nación, pues sostiene que “pocos académicos le ponen atención al rol de los (...) [afrodescendientes] y sus contribuciones en la formación del Estado-nación moderno, o a su actual existencia y vida social.”¹⁶

En este contexto, Enrique Greiner y Kande Mutsaku Kamilamba afirman que “es precisamente en la época en la cual la población descendiente de esclavos se integra al resto de la sociedad mexicana, en las décadas posteriores a la Independencia, en la que deberíamos encontrar más información sobre la influencia que ha ejercido este grupo, a lo largo de las décadas, sobre la sociedad tal como la concebimos hoy día.”¹⁷ En consecuencia, esta investigación ofrece nuevas perspectivas para el estudio de los afrodescendientes y puede complementar este ámbito que está en desarrollo.

Algunas líneas reconocen e incluso condenan la invisibilidad de la población afrodescendiente; sin embargo, no responden porqué ni cómo se fueron invisibilizando, o no se llegan a un análisis profundo del tema. Araceli Reynoso Medina, describe cómo la academia mexicana o afromexicanistas, por medio del programa Nuestra Tercera Raíz, comenzó a producir investigaciones sobre la población afrodescendiente, con el propósito de dar a conocer su presencia e identificar sus aportes.¹⁸ A pesar de que Reynoso señala que uno de los propósitos del programa era complementar la bibliografía y enfatizar los sectores que faltan por estudiar, no fue sugerida una línea acerca de la importancia que esta población tuvo durante la construcción del Estado-nación. Reynoso deja claro que el programa “estimulará el estudio de diversos aspectos de la vida social del esclavo y de sus descendientes y, sobre todo, intentará profundizar en las relaciones interétnicas, con especial énfasis en la relación negro-indio sostenida a lo largo de los siglos coloniales.”¹⁹

¹⁴ Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, *Derechos Humanos: Agenda Internacional de México: Boletín Informativo* (México: Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, 2007), <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/boletines/2007/Boletin8.pdf>.

¹⁵ La cuestión sobre los problemas de auto-reconocimiento a los que se enfrentaron al momento de realizar el censo y durante la lectura de los resultados, es motivo de un análisis crítico y profundo para los académicos interesados en esta área.

¹⁶ Chege Githiora, *Afromexicans: Discourse of Race and Identity in the African Diaspora* (Trenton, New Jersey: Africa World Press Inc., 2008), pág. 208.

¹⁷ Greiner y Kamilamba, *op. cit.*, pág. 134.

¹⁸ Reynoso, *op. cit.*

¹⁹ *Ibid*, pág. 101.

En condiciones semejantes, Ben Vinson hace un análisis sobre un amplio rango de producciones académicas concernientes a la población negra y afrodescendiente de México, desde la colonia hasta la primera década del siglo XXI, debido a que “proporcionan elementos útiles para evaluar la conversación que México ha tenido con la negritud a lo largo de su historia.”²⁰ Tanto Vinson como Bobby Vaughn señalan que “a diferencia de los estudios sobre los negros en Brasil, Cuba o los Estados Unidos, las investigaciones sobre el tema en México no han ocupado un lugar prominente en la tradición intelectual.”²¹ Sin embargo, tampoco sugieren una línea de estudio durante la construcción del Estado-nación. Posiblemente, la falta de propuesta de esta línea ha sido provocada debido a que la mayoría de las investigaciones se han llevado en solitario desde disciplinas como la historia y antropología, las cuales han generado un extenso y vasto conocimiento sobre africanos y afrodescendientes durante la colonia, pero sin generar suficientes trabajos que dialoguen con diversas disciplinas de las ciencias sociales, que reconstruyan todo este proceso de una manera integral y que responda a la situación actual.

Metodología y Estructura

El trabajo ofrece un análisis de documentos que fueron redactados durante las etapas del proceso de construcción del Estado-nación mexicano: la Independencia²² (1810–1829) y la Revolución²³ (1903–1917). Además se revisó literatura sobre la situación económica, social y racial de los afrodescendientes en los siglos XVIII, XIX y XX. Del mismo modo se analizó *La raza cósmica* de 1948, libro publicado en el periodo pos revolucionario o intelectual.

El objetivo general es producir material con una estructura diacrónica, que permita al lector informarse sobre la presencia y las contribuciones de la población afrodescendiente en México y de esta manera, pueda comprender la situación actual de este sector de la población. Los objetivos específicos son: lograr que se conozca el impacto social, político y económico que tuvo la invisibilización en los afrodescendientes, identificar las aportaciones económicas, políticas y culturales de los afrodescendientes al país, y determinar algunas causas de invisibilización.

El primer bloque sirve para identificar la situación social, económica y racial en la que se encontraba la población afrodescendiente del siglo XVIII, como un antecedente de la situación en la que llegaron al siglo XIX, cuando comenzó la construcción del Estado-nación mexicano. El presente trabajo busca conocer el cómo la población negra y sus descendientes, estaban insertados en la sociedad y economía.

El segundo bloque se enfoca en el análisis de documentos constitutivos redactados durante la Independencia y la Revolución; de esta manera se podrá contrastar la presencia, ausencia o disminución de los afrodescendientes en ambos periodos. Al mismo tiempo, se realizará un breve análisis del libro *La raza cósmica*, para identificar, utilizando la literatura de la época como mecanismo para definir, cómo se fue gestando

²⁰ Vinson, *op. cit.*, pág. 19.

²¹ Vinson y Vaughn, *op. cit.*, págs. 15–16.

²² Bandos emitidos en 1810 por José María Morelos y Miguel Hidalgo, Los Elementos Constitucionales de 1813, Los Sentimientos de la Nación de 1813, El Acta solemne de 1813, La Constitución de Apatzingán de 1814, El Plan de Iguala de 1821, Los tratados de Córdoba de 1821, El Acta de Independencia del Imperio mexicano de 1822, La exposición de motivos del proyecto de acta constitutiva de la federación de 1823, La Constitución de 1824 y La Declaración de abolición de la esclavitud de 1829.

²³ El Manifiesto del club libertador Ponciano Arriaga de 1903, El programa del partido liberal mexicano de 1906, La entrevista James Creelman-Porfirio Díaz de 1908, El plan de San Luis de 1910, El Plan de Iguala de 1911, Las adiciones al Plan de Guadalupe de 1914, El decreto que reformó el artículo 72, La ley agraria de 1915 y la Constitución de 1917.

la invisibilización, racismo y estigmatización en el ámbito intelectual, y la influencia que esto tuvo en la construcción de la identidad y nación mexicana.

El tercer bloque hace un análisis de la situación social, económica y racial en los siglos XIX y XX para estudiar cómo se sitúa la población afrodescendiente, identificar si había grupos que recrearon, aceptaron o negaron su ascendencia africana, o si desapareció por haber sido absorbida en otros colectivos. Una vez alcanzado este objetivo, se podrá identificar el grado de integración o exclusión social, económica, política, y la situación en la que la población afrodescendiente se encontraba al momento de establecerse el México revolucionario.

La situación social, económica y racial de los afrodescendientes en el siglo XVIII

La sociedad novohispana del siglo XVIII era híbrida y las castas difíciles de clasificar.²⁴ Los afrodescendientes fueron catalogados como la segunda población de la Nueva España²⁵ y en ese mismo siglo tuvieron la mayor integración en comunidades indígenas.²⁶ Por tanto, no se puede descartar que también se hayan visto obligados a formar parte de la población indígena, que en ese siglo fue catalogada como la primera población.²⁷ En este contexto, uno de los motivos de integración en comunidades indígenas fue el sistema de castas, pues la exclusión y diferenciación social que se desencadenó en la época, llevó a que los afrodescendientes llegasen a despreciar, negar u ocultar su ascendencia africana, y reivindicaran la indígena e incluso la raíz española, al querer mestizarse también con españoles o mestizos. Para finales del siglo XVIII el objetivo de los afrodescendientes era el de ascender en la jerarquía social y diluir su color negro o *blanquearse*; “la mayoría (80%) se encontraba en matrimonios con mestizas y unos cuantos con españolas.”²⁸

Los mayores factores de la ausencia de afrodescendientes en registros o censos que llevaron a cabo las autoridades en el siglo XVIII, se deben a la raza por reputación²⁹ y a la asimilación cultural. La raza por reputación consistía en que el encargado de realizar el registro racial de una persona, regularmente un sacerdote, párroco o notario, lo hacía de acuerdo a su criterio racial. Por otro lado, en los censos ocurría algo que Patrick Carroll menciona como “promedio racial”; es decir, clasificaban un poblado o comunidad entera de acuerdo al grupo mayoritario.³⁰ Por tanto, muchas veces se registraron a afrodescendientes como indígenas, como mestizos e incluso algunas veces como españoles, como es el caso de Vicente Guerrero y José María Morelos y Pavón, líderes del periodo independentista y afrodescendientes.

El registro de José María Morelos y Pavón como español es el mejor ejemplo de la invisibilización a través de los registros censitarios. Aguirre Beltrán, menciona

²⁴ Ben Vinson, “From Dawn ‘Til Dusk: Black Labour in Late Colonial Mexico” en Ben Vinson y Matthew Restall, eds., *Black Mexico: Race and Society from Colonial to Modern Times* (USA: University of New Mexico Press, 2009); y Patrick J. Carroll, “El debate académico sobre los significados sociales entre clase y raza en el México del siglo XVIII,” en María Elisa Velázquez, ed., *Debates históricos contemporáneos: africanos y afrodescendientes en México y Centroamérica* (México: INAH/CEMCA/IRD/UNAM, 2011).

²⁵ Aguirre, “Proposiciones Demográficas,” en *La Población negra de México*, op. cit.; Ildelfonso Gutiérrez Azopardo y Cándida Gago García, *Atlas de Afrodescendientes en América Latina* (Madrid: IEPALA, 2012), pág. 88.

²⁶ Patrick Carroll, “Black Aliens and Black Natives in New Spain’s Indigenous Communities,” en Ben Vinson y Matthew Restall, eds., *Black Mexico: Race and Society from Colonial to Modern Times* (USA: University of New Mexico Press, 2009).

²⁷ Aguirre, “Proposiciones Demográficas,” en *La Población negra de México*, op. cit.

²⁸ Norma Angélica Castillo, “La pérdida de la población de origen africano en la región de Puebla,” en María Elisa Velázquez y Ethel Correa Duró, eds., *Poblaciones y culturas de origen africano en México* (México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2005).

²⁹ Dicho concepto, según Patrick J. Carroll, fue acuñado por Ramón Gutiérrez. Revisar Ramón Gutiérrez, *When Jesus Came, the Corn Mothers Went Away* (Stanford, California: Stanford University Press, 1991), págs. 198–199.

³⁰ Carroll, “El debate académico,” op. cit.

que “[Lucas] Alamán, (...) [quien] conoció sus antecedentes familiares, informa que sus padres eran mulatos pardos; no obstante ello, en el acta de su nacimiento quedó asentado como *español*.”³¹ También es conocido que Vicente Guerrero, importante figura del periodo independentista era mulato, pero estaba registrado como mestizo.³²

Un ejemplo de raza por reputación data del año 1750, cuando una pareja contrajo matrimonio en Puebla; ambos declararon ser indígenas, pero el sacerdote clasificó a María, la esposa, como coyote.³³ María impugnó diciendo que era indígena por medio de declaraciones de gente de su vecindad, quienes sustentaron que efectivamente María era miembro de la comunidad. Finalmente, María fue registrada como indígena a pesar de tener fuertes rasgos africanos. Esto ejemplifica que “su comunidad le solía dar menos importancia al fenotipo y más a otros rasgos identitarios.”³⁴ Esto resulta en un fenómeno que devino en la asimilación de la población afrodescendiente en otros sectores de la sociedad mexicana, invisibilizando su origen y su identidad.

La asimilación cultural puede definirse como adaptarse a los usos, costumbres y cultura de un colectivo o grupo étnico en particular o de un país en general,³⁵ fenómeno que en la Nueva España se llevó a cabo desde comienzos de la colonia, pues la integración de los africanos, esclavos o libres, era más factible si se comportaban acorde al lugar en donde se querían integrar.³⁶ Tal es el caso de los negros ladinos³⁷ que llegaron como acompañantes de los conquistadores, en vista de que asimilaron la cultura al establecerse en comunidades locales, se casaron con indígenas y terminaron adoptando su estilo de vida. La integración de los afrodescendientes en comunidades indígenas por la asimilación cultural y raza por reputación fue tan completa que, aunque fenotípicamente se pudiera advertir que eran descendientes de africanos, en los registros que hacía la corona nunca señalaban su presencia, por ejemplo, en “1759 las autoridades españolas llevaron a cabo un censo y ni ellos, ni los indígenas nahuas ubicaron a ningún mulato.”³⁸

La problemática de la asimilación cultural en la integración de comunidades indígenas era que si los afrodescendientes llegaban a convivir nuevamente con gente de su cultura o de otra que no fuera la de su comunidad, comenzaban a practicar usos, costumbres y hábitos diferentes, originando conflictos en la comunidad. Por ejemplo, “en 1759, el gobernador indígena de Tepecoacuilco, cerca de Taxco, solicitó al virrey la expulsión de su pueblo de un hombre problemático, de ascendencia no indígena. El gobernador admitió que Miguel de Chabarría, identificado como ‘pardo’ (una mezcla de raza negra e indígena), llevaba tiempo viviendo en el pueblo. Estaba casado con una mujer indígena y había criado hijos en la comunidad. A lo largo de diez años, los miembros de la comunidad y sus parientes lo aceptaron como a uno de los suyos. Sin embargo, cuando Miguel comenzó a arriar la ‘requea’ de un hombre blanco, su comportamiento cambió (...). El cambio en el estilo de vida y la conducta de Miguel provocaron disputas y violencia en la comunidad. Había dejado de ser ‘indio’, se había revertido, había vuelto a sus costumbres no indígenas.”³⁹

³¹ Aguirre, *La población negra de México*, op. cit., pág. 270.

³² AGN, *México: Independencia y Soberanía* (México: SEGOB, 1996); y María Camila Díaz Casas, “Esclavitud, ciudadanía y nación: Representaciones sobre afrodescendientes en el México decimonónico, 1810-1850” (Tesis de Doctorado, Escuela Nacional de Antropología e Historia, 2012).

³³ Denominación racial del sistema de castas, resultado de la mezcla de mestizo con indio.

³⁴ Carroll, “El debate académico,” op. cit., pág. 111.

³⁵ Joseph Roucek y Ángela Muller, “La sociología de la asimilación,” *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 16, núm. 2 (mayo-agosto 1954), págs. 209-216.

³⁶ Aguirre, *El negro esclavo en Nueva España*, op. cit.

³⁷ Todo aquel esclavo que ya estuviera occidentalizado es decir, que hablara español, que estuviera bautizado y convertido a la religión católica.

³⁸ Carroll, “Black Aliens and Black Natives,” op. cit., pág. 79.

³⁹ Carroll, “El debate académico,” op. cit., págs. 112-113.

Otra forma de integración en comunidades indígenas fue la alianza, que identificó la investigadora María Guevara, entre africanas e indígenas para salvar a los niños de la esclavitud. “Es notable un caso de 1730 (...) en Guanajuato, ciudad en el centro-norte de México, en el que se atestigua cómo algunas esclavas mulatas huían para parir a sus hijos en las cañadas, lejos de la ciudad, para después decir a sus amos que los niños habían nacido muertos. Sin embargo, lo que sucedía es que las criaturas eran recogidas por las indias habitantes de las rancherías de la región y educadas por ellas como hijos adoptivos y por tanto súbditos libres de la corona.”⁴⁰ Las madres sabían que al entregar a sus hijos a mujeres indígenas, estos crecerían como miembros de la comunidad y su identidad africana quedaría invisibilizada, ese era el fin principal para evitar la esclavitud. No obstante, en las zonas urbanas, como las ciudades, ocurría lo opuesto, pues se le daba prioridad al fenotipo más que a la integración social;⁴¹ esto puede explicar por qué los afrodescendientes se integraban más en las comunidades indígenas que en las ciudades.

En cuanto a la situación económica, los trabajos que desempeñaban los afrodescendientes en el siglo XVIII eran mayoritariamente en el sector de servicios, como empleados domésticos o vendedores; en la defensa del país, primero en la milicia y después en el ejército; en los obrajes, en menor porcentaje como artesanos; y a finales del siglo, el oficio que más sobresalía en la ciudad de México era el de zapatero.⁴² En el interior del país se encontraban trabajando en las minas, ingenios azucareros y en actividades del campo como la ganadería.⁴³

La participación, especialmente de pardos y mulatos, en milicias y en el ejército fue significativa, porque “esta medida (...) [otorgó] a los pardos y mulatos la posibilidad de ascender socialmente mediante su incorporación a la carrera militar profesional, y, de esa manera (...) [pudieron] acceder a los privilegios y fueros reservados para los militares.”⁴⁴ El servicio militar fue un medio para ascender en la jerarquía social; logrando así, mejores condiciones de vida y pasar, como decía Gonzalo Aguirre, la “línea del color”.⁴⁵

La situación racial en el siglo XVIII también estuvo influenciada por la Ilustración. Los postulados de este movimiento exigían estudiar las formas del conocimiento por medio de un método científico de clasificaciones y por teorías científicas como las de Linneo a través de su sistema taxonómico de 1707 y su sistema de la naturaleza de 1758, Johann Blumenbach en referencia a las variaciones naturales de la humanidad de 1775, y Buffon con su teoría de hombres superiores y sus diferencias.⁴⁶ Dichas teorías ponían énfasis en la clasificación de las personas como inferiores y superiores, de acuerdo al color de piel, rasgos biológicos y fenotipos.

Con lo mencionado sobre la integración en comunidades indígenas y las actividades laborales, se puede sostener que los afrodescendientes del siglo XVIII estaban integrados social y económicamente; no obstante, destaca su participación principalmente en las esferas bajas. Algunos lograron posicionarse en un buen lugar en la sociedad, como el pintor mulato Juan Garrido, aquellos que subieron de rango jerárquico por servir al

⁴⁰ María Elisa Velázquez, “Experiencias de esclavitud femenina: Africanas, afrodescendientes e indígenas en el México virreinal,” en María Elisa Velázquez, ed., *Debates históricos contemporáneos: africanos y afrodescendientes en México y Centroamérica* (México: INAH/CEMCA/IRD/UNAM, 2011), págs. 262–263.

⁴¹ Carroll, “Black Aliens and Black Natives,” *op. cit.*

⁴² Vinson, “From Dawn ‘Til Dusk,” *op. cit.*

⁴³ Álvaro Ochoa Serrano, “Africanos en México (1821–1924),” en Álvaro Ochoa Serrano, ed., *Afrodescendientes sobre piel canela* (Michoacán: El Colegio de Michoacán, 1997).

⁴⁴ Velázquez e Iturralde, *op. cit.*, pág. 71.

⁴⁵ Aguirre, *La población negra de México*, *op. cit.*

⁴⁶ Velázquez e Iturralde, *op. cit.*, págs. 90–91.

ejército, o las “familias de arquitectos mulatos [que] contribuyeron al diseño y edificación de ciudades hoy patrimonio de la humanidad, como es el caso de Morelia.”⁴⁷ A pesar de esta integración social y económica, el siglo XVIII fue complejo, ambiguo y conflictivo, pues por un lado estuvo marcado por exclusión, estigmatización y racismo, mientras que los afrodescendientes, según Vinson, estuvieron al mismo tiempo presentes principalmente en tratados políticos, registros de la iglesia, del Estado y crónicas de viajeros.⁴⁸ Este antecedente social, económico y racial, proporciona una radiografía de la situación en la que ingresaron los afrodescendientes al siglo XIX, periodo en el que dio inicio la construcción del Estado-nación, a través del movimiento independentista.

Documentos redactados durante la construcción del Estado-nación mexicano

La Independencia, 1810–1829

Después de la proclamación del grito de independencia en Septiembre de 1810, se emitieron los siguientes bandos: bandos comunicando la abolición de la esclavitud por Miguel Hidalgo y Costilla el 19 de octubre, 29 de noviembre y 6 de diciembre de 1810 y el Bando del aguacatillo por José María Morelos y Pavón el 17 de Noviembre de 1810.⁴⁹ Las principales demandas en los cuatro bandos eran prácticamente las mismas: abolición de la esclavitud, eliminación del pago de tributos y la inclusión de todos los ciudadanos como iguales. En el bando de Miguel Hidalgo del 19 de octubre de 1810, se identifican algunos tintes del comienzo del paternalismo hacia los indígenas. Resulta interesante resaltar que ninguno de los dos líderes que redactaron los bandos, planteó una fórmula para integrar a esclavos y sus descendientes en el nuevo país. Es probable que los bandos hayan sido publicados por el interés de reclutar afrodescendientes, para fortalecer al ejército insurgente mas no por la convicción de eliminar castas, abolir esclavitud y lograr igualdad.⁵⁰

La etapa en la que se comenzaron a redactar documentos que aportaron los elementos jurídicos que dieron forma a la primera constitución de México, iniciaron con los *Elementos Constitucionales* de Ignacio López Rayón en Abril de 1813. López Rayón habla de soberanía e independencia, se deja ver la influencia del liberalismo con el énfasis en la igualdad ciudadana, prohíbe la esclavitud y establece un gobierno monárquico con un congreso y división de poderes. Destaca el interés por el bienestar social, pues habla de garantías individuales como el trabajo y, sobre todo, la idea de que la felicidad le pertenecía al pueblo. Se repite, como en los bandos, la condena de la esclavitud y del sistema de castas pero, como se mencionó anteriormente, no propone una vía para integrar a los ex esclavos y sus descendientes al nuevo país.

Ignacio López Rayón y José María Morelos tuvieron desencuentros sobre el contenido de los *Elementos Constitucionales*, por lo que Morelos terminó publicando su propio documento titulado *Sentimientos de la Nación* en Chilpancingo, Guerrero el 14 de Septiembre de 1813. En las peticiones del documento, resaltan nuevamente ideas expresadas en los bandos de 1810 y en los *Elementos Constitucionales* de 1813: eliminación del sistema de castas, abolición de la esclavitud e igualdad ciudadana. A pesar de que José María Morelos era afrodescendiente, de los 23 artículos que conforman los *Sentimientos de la Nación*, solo dedicó uno al tema de eliminación del sistema de castas.

⁴⁷ Reynoso, *op. cit.*, pág. 95.

⁴⁸ Vinson, “From Dawn ‘Til Dusk,” *op. cit.*, pág. 3; y Vinson, “La historia del estudio de los negros en México,” *op. cit.*, pág. 28.

⁴⁹ Para copias de los documentos redactados durante la Independencia y la Revolución, revisar Secretaría de Gobernación (SEGOB), “Antecedentes históricos y constituciones políticas de México,” <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/antecedentes.php>.

⁵⁰ Díaz, *op. cit.*

Cuando se formó el primer Congreso Constituyente en Chilpancingo, se redactó un *Acta Solemne* el 6 de Noviembre de 1813. El cual versa sobre la reivindicación de la soberanía e independencia de México, pues las ideas que resaltan son las de Estado, Soberanía y Constitución. La *Constitución de Apatzingán* se redactó en 1814 y se puede calificar de contradictoria; puesto que, por un lado, expresaba el deseo de inclusión social e igualdad ciudadana, pero al mismo tiempo era causante de exclusión. Por ejemplo, hay un párrafo que sostiene que los ciudadanos se unieron voluntariamente en sociedad; sin embargo, en la práctica, los afrodescendientes sufrían estigmatización y racismo, y aún existían esclavos que, contrario al párrafo de la constitución, no se podían unir voluntariamente a la sociedad. La Constitución se enfocó en reivindicar la independencia, libertad e igualdad ciudadana pero solo de los que no eran afrodescendientes o esclavos.

Una vez que México tuvo su primera Constitución, comenzó el periodo en el que se redactaron los documentos que finalmente le dieron la independencia oficial al país; el primero fue el *Plan de Iguala* de 1821. Para entender el plan, es necesario tener presente las Cortes de Cádiz,⁵¹ en las cuales se seguían excluyendo a las castas de la ciudadanía y los diputados americanos estaban inconformes por la desigualdad en representación.⁵² El artículo 12 del *Plan de Iguala* es el primer y único texto, en todos los documentos hasta ahora analizados, que utiliza la palabra "africanos". No se debe olvidar que también había afrodescendientes en esos momentos, y eran más afrodescendientes que africanos. Aunque este artículo permitía la integración laboral de los afrodescendientes, en el resto del plan no se indica el método de incorporación a las actividades laborales. Posiblemente el interés de Iturbide, al igual que el de Morelos e Hidalgo, al momento de incorporar afrodescendientes al ejército insurgente, para así incluirlos en el Imperio mexicano, fue una estrategia para ganar apoyo de la población.⁵³

Los *Tratados de Córdoba* de 1821 le dieron la independencia oficial al país, y a diferencia del *Plan de Iguala*, no hay mención de africanos, afrodescendientes o castas. Destaca el interés de no romper lazos con su antigua metrópolis como un medio de prosperidad. La novela de Dominique Pradt tuvo mucha influencia en este pensamiento, pues sugería que los americanos buscaran la independencia sin violencia y manteniendo lazos de unidad.⁵⁴ En el *Acta de Independencia del Imperio mexicano*, se menciona que todos los ciudadanos son iguales, e incluso en 1822, Iturbide y la iglesia expidieron el título universal de "Ciudadanos del Imperio". El *Reglamento Provisional del Imperio mexicano* de 1822, reemplazó a la *Constitución de Cádiz* como ley suprema del Imperio. En este documento resaltaba la idea de ciudadanía e igualdad, pues establecía que todos los que reconocieran al emperador sin distinción alguna serían ciudadanos del Imperio e incluso, los extranjeros podían ser ciudadanos si juraban fidelidad. Iturbide intentó incluir a todos los colectivos que conformaban el sustrato social del país por medio de la homogeneización, sin tomar en cuenta la diversidad étnica y cultural del país, en la que se incluía a los afrodescendientes.

El antecedente de la segunda constitución que tuvo México, es la *Exposición de Motivos del Proyecto de Acta Constitutiva de la Federación* del 19 de Noviembre de 1823. Las ideas principales que se identificaron en este documento son la de garantizar derechos a sus

⁵¹ Las Cortes de Cádiz de 1810, se constituyeron como un medio de defensa a la invasión francesa en la península ibérica en 1808, tuvo como resultado la Constitución de Cádiz de 1812, que marcó la transición de un sistema absolutista a uno liberal. Ver Ivana Frassetto, *Las caras del águila del liberalismo gaditano a la república federal mexicana, 1820-1824* (Castelló de la Plana: Universitat Jaume I, 2008).

⁵² *Ibid.*

⁵³ Díaz, *op.cit.*

⁵⁴ Dominique De Pradt, *De las colonias y de la revolución actual de la América* (Burdeos: Pinard, 1817).

ciudadanos y establecer una república federal, representativa y popular. Es la primera vez que en un texto constitutivo se hace alusión a la diversidad étnica del país, pues mencionan en un párrafo que existían en la sociedad “seis millones de hombres que hablan un mismo idioma, que profesan una misma religión, que con pequeñas diferencias tienen costumbres semejantes.” Sin embargo, los mismos africanos eran heterogéneos, procedían de diferentes etnias, regiones, principalmente de la costa occidental y del interior del continente.⁵⁵

La Constitución de 1824 fue el primer ordenamiento jurídico del país, se centraba en garantizar derechos como la libertad, la igualdad y la propiedad. El país se dividió en estados que tendrían autonomía y constitución propia. Por tanto, aunque la esclavitud existía, algunos la abolieron y otros solo prohibieron el tráfico. Esto llegó a resultar incoherente en la práctica, pues se llegaba a defender la libertad e igualdad ciudadana a pesar de la aún existente esclavitud. El 15 de septiembre de 1829 Vicente Guerrero inició el capítulo que terminaría con la esclavitud, al declarar oficialmente su abolición.⁵⁶ Aunque el modelo liberal dio legalmente cabida a la eliminación de la esclavitud, en algunas partes de México se siguió practicando.⁵⁷ La primera etapa de construcción del Estado-nación, se caracterizó por ser contradictoria entre la existencia de esclavitud, desigualdad social y económica, heterogeneidad cultural y la negación de conceder a los afrodescendientes el estatus de ciudadanos, con el deseo de libertad e igualdad ciudadana y progreso.

La Revolución, 1903–1917

A continuación, se analizarán los documentos redactados en la segunda etapa de construcción del Estado-nación, la Revolución, periodo comprendido entre 1903 y 1917, de significativa importancia para los objetivos de este estudio. El primer documento es el *Manifiesto del club libertador Ponciano Arriaga* de 1903, en el cual hacen mención del indígena. Sin embargo, es posible que el afrodescendiente ya haya estado integrado o absorbido en esta población al igual que en el siglo XVIII.⁵⁸ El siguiente documento es el *Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906*, en el cual se identificaron temas como protección al indígena, el regreso de las tierras que habían sido tomadas por el gobierno, mayoritariamente a indígenas, y las nuevas modalidades de trabajo.⁵⁹

El tercer documento, es la entrevista del periodista estadounidense James Creelman a Porfirio Díaz en 1908.⁶⁰ Uno de los temas con más énfasis fue el de los indígenas como el colectivo que, por su estado de pobreza y analfabetismo, necesitaba más atención. Sin embargo, no mencionaron la presencia de los afrodescendientes, a pesar de que en esa época el mismo Díaz contrató a trabajadores caribeños, de origen africano, para trabajar en la construcción de infraestructura, principalmente en el ferrocarril.⁶¹ En la parte final de la entrevista, Creelman hace alusión a la sangre española de Miguel Hidalgo

⁵⁵ Aguirre, *La población negra de México*, op. cit.

⁵⁶ Vicente Guerrero Saldaña, “Decreto de Abolición de la Esclavitud, Septiembre 16 de 1829,” en Felipe Tena Ramírez, ed., *Leyes fundamentales de México 1808–1995* (México: Porrúa, 1995).

⁵⁷ Díaz, op. cit.

⁵⁸ Ben Vinson y Matthew Restall, *Black Mexico Race and Society from Colonial to Modern Times* (USA: University of New Mexico Press, 2009), pág. 5.

⁵⁹ Para el texto completo, véase “Programa del Partido Liberal Mexicano: Reformas constitucionales,” <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/594/13.pdf>.

⁶⁰ James Creelman, “President Díaz: Hero of the Americas,” *Pearson’s Magazine*, Vol. XIX, núm. 3 (marzo 1908), <http://www.agn.gov.mx/revolucion/Imagenes/index1.php?CodigoReferencia=EntrevistaDiazCreelman>.

⁶¹ Ochoa, op. cit.

y Costilla y a la sangre indígena de Benito Juárez y Porfirio Díaz, mas nunca llega a mencionarse la sangre africana de Vicente Guerrero o José María Morelos y Pavón.

Entre 1908 y 1910, la estabilidad social del país fue empeorando, hasta que finalmente estalló la revolución y se desconoce al gobierno de Porfirio Díaz con el *Plan de San Luis*; en el que se menciona a los indígenas como el colectivo más vulnerable, además se ve resaltada la voluntad de continuar la lucha por regresarles sus tierras. En el *Plan de Ayala*, aunque seguían luchando por la devolución de tierras a los indígenas, los efectos de la homogeneización se denotan al mencionar que la lucha por la devolución era para los ciudadanos del país. Así también en las *Adiciones al Plan de Guadalupe* de 1914, se trata el tema de la devolución de tierras, se piden mejorar las condiciones de los trabajadores y, por primera vez, aparece el término proletariado para referirse a todos los trabajadores dependientes de un patrón. Se identificó que en este periodo los colectivos indígena y/o afrodescendiente seguramente formaban parte del proletariado, de la clase obrera, de los campesinos y por supuesto de comunidades indígenas de manera directa o indirecta. Es claro que en este punto de la construcción del Estado mexicano, la nación ya estaba homogeneizada. Lo que se pretendía es que no hubiera indígenas, afrodescendientes, criollos ni castas, sino solo el concepto englobante de "mexicanos".

En el periodo preconstitucional se reformó la *Ley Agraria de 1915*, la cual ponía énfasis en la devolución de las tierras a los indígenas y en su deplorable situación, incluso se habla sobre asegurar su existencia. Del mismo modo se hicieron reformas para mejorar las condiciones de trabajo. Venustiano Carranza reformó el artículo 72 de la Constitución, al agregar un fragmento que regulaba y mejoraba las precarias condiciones de trabajo de los mexicanos, pues estas fueron una de las causas por las que estalló la revolución. Finalmente, se promulgó la *Constitución de 1917* con la que se marcó el culmen de la construcción del Estado, el triunfo y fin de la revolución. En ese momento toda la atención estaba concentrada en la construcción del Estado, inspirada en su población, pues como la constitución lo demuestra, se atienden las peticiones sociales, democráticas y de justicia que el pueblo exigía. Asimismo, algo remarcable, es que se hace mención de quién es ciudadano y quién puede optar a ser ciudadano mexicano. Entre los que pueden ser candidatos a naturalizarse, están los indolatinos; no obstante, los afrolatinos no son mencionados.

La Raza Cósmica es una novela escrita por, el entonces Secretario de Educación y Cultura, José Vasconcelos. Según Vasconcelos, debido a que el mundo se iba interconectando, el mestizaje de diferentes razas sería más común, y por tanto nacería la raza cósmica o la quinta raza.⁶² Para sostener la teoría de que la raza cósmica podía llegar a ser la raza superior, utiliza el ejemplo de los Imperios Egipcio y Griego, pues afirma que éstos llegaron a su máximo esplendor cuando experimentaron el mestizaje. No mencionar esta novela, aunque no haya sido analizada detalladamente, hubiera causado un vacío en la comprensión de la identidad mexicana como raza mestiza, de raíces europea e indígena, pues fue la herramienta que la Secretaría de Educación Pública, con la ayuda de Vasconcelos y otras autoridades, utilizó para construir la identidad mestiza del mexicano.

Aunque *La Raza Cósmica* no tenía como objetivo causar diferenciación, sino el de ser una nación de ciudadanos en igualdad, la mezcla de todas las razas convertidas en una sola raza superior, el resultado fue el contrario. La raíz africana se invisibilizó pues, según Vasconcelos, como el resultado sería solo una raza superior, "en unas cuantas décadas de eugenesia"⁶³ estética podría desaparecer el negro junto con los tipos

⁶² La quinta raza sería el producto de la mezcla de los lemurianos o raza negra, los rojos de la civilización Atlántida o indígenas, los amarillos o mogoles y los blancos.

⁶³ Según la RAE, eugenesia es la aplicación de las leyes biológicas de la herencia al perfeccionamiento de la especie humana.

que el libre instinto de hermosura vaya señalando como fundamentalmente recesivos e indignos (...) de perpetuación.”⁶⁴ El afán de Vasconcelos de eliminar la diferenciación por medio de una raza única, fuerte, universal y “libre de una identidad étnica”⁶⁵ termino excluyendo, creando racismo e invisibilización para los afrodescendientes que aún viven y forman parte del país. Esto se da puesto que “la política de poner a todas las categorías socio-raciales en una sola, que era la de los mestizos, se juntó con el racismo que ya prevalecía”⁶⁶ y con el objetivo de homogeneidad ciudadana.

El periodo intelectual, influenciado por corrientes filosóficas y por el racismo científico⁶⁷ que había comenzado a tomar fuerza desde el siglo anterior, fue pieza clave en la construcción de la identidad del mexicano como mestizo, en la reivindicación del pasado indígena, en la negación y racismo hacia lo negro y en la exaltación y preferencia a lo blanco. Si se hace un rápido y sencillo análisis de los insultos que en promedio los mexicanos utilizan contra otra persona, se puede identificar que son el de “negro y/o indio”. Pocos mexicanos están orgullosos y reconocen su ascendencia africana e incluso indígena, prefieren ser mestizos con ascendencia española.⁶⁸ Del mismo modo, existe el doble discurso para la raíz indígena, pues mientras el mexicano exalta lo indígena como la raíz originaria, en el día a día utiliza el término para insultar o como un adjetivo de inferioridad. Respecto a la raíz africana, entre las frases más utilizadas en el léxico que identifican a lo negro como algo inferior, están: “ser el frijol en el arroz”, “trabajar como negro para vivir como blanco” o “mejorar la raza”, al contraer matrimonio con alguien de piel blanca, y “cena de negros”.⁶⁹ Incluso, altos funcionarios de la nación, como el ex presidente Vicente Fox, han hecho declaraciones racistas, en el 2005 hizo un comentario sobre los afrodescendientes de Estados Unidos de América aseverando que “ni los negros querían hacer el trabajo que los mexicanos realizaban.”⁷⁰

La situación social, económica y racial de los afrodescendientes en los siglos XIX y XX

El nuevo país independiente enfrentó sus primeros años en un estado de devastación, resultado de la lucha independentista, tanto en lo económico como en la infraestructura, además de estar dividido tanto social como políticamente. En cuanto a la situación demográfica, la población era mayoritariamente rural, analfabeta y de bajos recursos económicos, aunque en las ciudades existía una pequeña clase media proveniente de familias propietarias de empresas que habían tenido su mejor momento en el siglo XVIII. Debido a la carencia de infraestructura, la comunicación era complicada y, por tanto, dificultaba la unión y el proceso de homogeneización cultural. En cuanto a la situación económica, se configuraron dos clases sociales: alta, que incluía a empresarios, funcionarios de gobierno y ejército; y baja, en la que se agrupaban campesinos, indígenas y los sectores menos favorecidos de las ciudades.

⁶⁴ José Vasconcelos, *La Raza Cósmica: Misión de la raza iberoamericana* (México: Espasa-Calpe, 1948), pág. 27.

⁶⁵ Githiora, *op. cit.*, pág. 10.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Una de las principales fuentes del racismo científico es la de Arthur Gobineau, *The Inequality of Human Races* (London: William Heineman, 1915). Para un estudio moderno de los orígenes intelectuales del eugenésia, revisar Henry Friedlander, *The Origins of the Nazi Genocide: From Euthanasia to the Final Solution* (USA: The University of North Carolina Press Chapel Hill and London, 1995).

⁶⁸ Revisar las memorias del evento fundacional de la Red de Investigación Interdisciplinaria y Difusión sobre Identidades, Racismo y Xenofobia en América Latina, <http://redintegra.net/evento-fundacional/>.

⁶⁹ *Guía para la acción pública: Afrodescendencia. Población afrodescendiente en México.* (México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2011), pág. 43, <http://es.scribd.com/doc/102983785/Guia-para-la-accion-publica-afrodescendencia-Poblacion-afrodescendiente-en-Mexico>.

⁷⁰ *Ibid.*, pág. 45.

En la cuestión racial, el México independiente del siglo XIX se construyó con una invisibilización de la raíz africana por el énfasis e influencia del liberalismo, y por una sociedad híbrida y compleja fruto del mestizaje. La cual, a inicios del siglo XIX, causó dificultad para clasificar de manera metodológica a las personas en el sistema de castas, debido a fenómenos sociales como la raza por reputación y la integración en comunidades indígenas, dinámicas aplicadas a través del siglo XVIII, y de igual manera por la influencia del racismo científico, que comenzó en el siglo XIX y continuó durante el siglo XX, con nuevas teorías como la de Arthur Gobineau. Gobineau sostenía que la raza aria era la superior y la base de las grandes civilizaciones, mientras que definió como “razas inferiores” la negra y amarilla.⁷¹ Los efectos de esta teoría, se vieron reflejados en la búsqueda para formular la mejora del mexicano por medio del blanqueamiento a través del mestizaje y de la homogeneización de la identidad mestiza con el fin de desaparecer las razas inferiores.⁷²

Otro reconocido autor de este campo, Jean Baptiste Lamarck, expone la teoría de la evolución, de la cual establece que “la herencia genética era la llave para explicar los distintos niveles de habilidades de las varias poblaciones humanas, ya que las características inferiores o superiores podían ser heredadas de generación en generación.”⁷³ Por su parte, el darwinismo y posteriormente el darwinismo social, también influyeron sobre el ámbito racial. El segundo estipulaba que algunas razas eran superiores a otras; en este caso, la blanca estuvo por encima de la negra y los indígenas. En este contexto, se dio inicio a la construcción del mestizo como identidad del mexicano, se puso énfasis en la protección y reivindicación de los indígenas, se negó la raíz africana y se incentivó la migración europea.⁷⁴ Intelectuales como José María Luis Mora y viajeros como Carl Sartorius, afirmaron que la población afrodescendiente en México era poca y desaparecería con el paso del tiempo.⁷⁵

Los esclavos, aunque ya pocos, aún existían, mientras que los ex esclavos se incorporaron a los ejércitos y otros se establecieron en lugares alejados de las empresas que los habían esclavizado.⁷⁶ Todo apunta a que se volvieron empleados asalariados, que en el siglo XX reclamarían sus derechos sociales y laborales con el estallido de la revolución. En el siglo XIX, aunque los afrodescendientes estaban presentes e integrados, participaban mayoritariamente en sectores sociales y económicos bajos, herencia de los puestos laborales que desempeñaron en la época colonial.⁷⁷ Asimismo, no hubo reconocimiento jurídico y su presencia en el ideario mexicano se iba difuminando conforme avanzaba el tiempo.

El siglo XX inició con un fuerte descontento de la población, situación que había comenzado desde el siglo anterior, por la enorme desigualdad económica entre las clases sociales, pero ahora era entre la cúpula y los obreros, proletarios o asalariados.⁷⁸

⁷¹ Gobineau, *op. cit.*

⁷² Velázquez e Iturralde, *op. cit.*, pág. 91.

⁷³ Vinson, “La Historia del estudio,” *op. cit.*, pág. 36.

⁷⁴ Velázquez e Iturralde, *op. cit.*

⁷⁵ Ochoa, *op. cit.*, pág. 29.

⁷⁶ Adriana Naveda Chávez-Hita, “El nuevo orden constitucional y el fin de la abolición de la esclavitud en Córdoba, Veracruz, 1810–1825,” en Juan Manuel De la Serna, ed., *De la libertad y la abolición: Africanos y Afrodescendientes en Iberoamérica* (México: INAH/CEMCA/IRD/UNAM, 2011).

⁷⁷ Andrew Fisher, “Negotiating Two Words: The Free-Black Experience in Guerreros’s Tierra Caliente,” en Ben Vinson y Matthew Restall, *Black Mexico Race and Society from Colonial to Modern Times* (USA: University of New Mexico Press, 2009).

⁷⁸ Naveda, *op. cit.*

El gobierno de Porfirio Díaz se había vuelto una dictadura y las teorías racistas del siglo XVIII, que se difundieron en el XIX, se fortalecieron y ejercieron una fuerte influencia en el ámbito social e intelectual del siglo XX.

El ámbito económico estuvo influenciado por la enorme brecha de desigualdad, por el inicio de la modernización con la implementación de infraestructura y por el énfasis del gobierno por atraer migración europea.⁷⁹ Comenzó el aumento de la migración del campo a la ciudad, lo que intensificó la demanda de mano de obra y multiplicó abusos de empresarios hacia sus trabajadores. Los empresarios pidieron apoyo al gobierno de Porfirio Díaz para que en caso de que estallara una protesta, el gobierno la reprimiera. El gobierno de Díaz estuvo de acuerdo, lo que consolidó su perfil de autoritarismo y dictadura represiva.⁸⁰ En este contexto, surgió el debate de si el país estaba listo o no para elecciones libres y democráticas, pues Porfirio Díaz llevaba casi tres décadas en el poder.

Las dinámicas raciales del siglo XX tuvieron continuidad con las del siglo XIX; el gobierno incentivó la migración de europeos y estadounidenses, rechazó a africanos y otros grupos, como chinos y judíos, los cuales no se consideraban aptos para el desarrollo y modernización del país y, aunque incentivaron migración europea, rechazaron también a polacos.⁸¹ A inicios del siglo XX la política migratoria del Estado mexicano era evitar la presencia y entrada al país de afrodescendientes, “detrás de la obligación de protección de las fuentes de empleo para los mexicanos, la argumentación gubernamental [tomaba] a los ‘negros’ como parte de una ‘raza’ inepta para el trabajo, incapaz de convertirse en verdaderos ciudadanos fácilmente adaptables a las características del mestizaje nacional y cuyo contacto con los indígenas resultaría nocivo para la incorporación de estos últimos al proyecto nacional [mestizaje].”⁸² Se nota la influencia del racismo científico, especialmente del *Ensayo sobre la desigualdad de las razas humanas* de Gobineau y del darwinismo social.

Un ejemplo de la influencia que esta política migratoria tuvo en el ámbito intelectual, es el escrito de Alberto Carreño, historiador, quien redactó “un tratado llamado *El Peligro Negro*, en el que advirtió que los inmigrantes negros tenían que ser detenidos a toda costa (...) [otros] pensadores (...) escribieron (...) que los negros no sólo eran inútiles sino que representaban un peligro para la moral de la nación.”⁸³ Finalmente, “el 8 de julio de 1927 se hizo efectiva la prohibición de la inmigración de negros, sirios, libaneses, armenios, palestinos, árabes turcos, chinos y de las poblaciones provenientes de las Indias Orientales para evitar el mestizaje con ellos porque, por lo general, provocaban la degeneración de la raza.”⁸⁴

Se fortaleció la idea de que las personas negras que se encontraban en México eran extranjeras y por medio de comics, como los de Memín Pinguin, cine, teatro o televisión, si no los ridiculizaban, los representaban como un peligro.⁸⁵ Incluso, en esa etapa de

⁷⁹ Velázquez e Iturralde, *op. cit.*; Vinson, “La Historia del estudio,” *op. cit.*

⁸⁰ Brígida Von Mentz, “Nación, estado e identidad: Reflexiones sobre las bases sociales del estado nacional en el México del siglo XIX,” en Von Mentz, ed., *Identidades, Estado nacional y globalidad: México, siglos XIX y XX* (México: Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social, 2000).

⁸¹ Velázquez e Iturralde, *op. cit.*

⁸² *Ibid.*, pág. 94.

⁸³ Vinson, “La Historia del estudio,” *op. cit.*, pág. 40.

⁸⁴ *Ibid.*, pág. 41.

⁸⁵ En la Costa Chica aún afirman que los negros que hay en la zona son cubanos. En la presentación de un mural donado a la UNISUR en Cuajinicuilapa en Julio de 2013 por la embajada de Sudáfrica, el primer secretario administrativo Sr. Siyabonga Patrick Hadebe, comentó que las primeras veces que iba a Cuajinicuilapa le gritaban “cubano”. A algunos afrodescendientes los han confundido con inmigrantes centroamericanos. Ver Natalia Gómez, “Afromexicanos denuncian acoso,” *El Universal*, 9 de septiembre de 2011, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/188809.html>.

consolidación del mestizaje alrededor de 1930, los afroamericanos “tuvieron dificultades para entrar a México aún como turistas.”⁸⁶ Actualmente, esta visión ha cambiado debido a la posición de México como país emisor, receptor y puente de migrantes, que regularmente carecen de documentación y tienen como destino final los Estados Unidos de Norte América, estos han reforzado el sistema de visados, su legislación migratoria y la seguridad en la zona fronteriza entre México y Estados Unidos.

Otra dinámica del siglo XIX que tuvo continuidad pero con un ligero cambio en el siglo XX, fue que los funcionarios e intelectuales mexicanos seguían asumiendo la postura de que los afrodescendientes iban a desaparecer. Ahora el pensamiento iba más lejos, pues los afrodescendientes no solo desaparecerían, sino que con el paso del tiempo, el mestizo también iba a desaparecer y por tanto, los mexicanos llegarían a ser blancos.⁸⁷ Aquí se deja ver la enorme influencia de la eugenesia, fruto del darwinismo social de finales del siglo XIX. Dicha teoría defendía el mejoramiento de rasgos fenotípicos y biológicos del ser humano, mediante la mezcla de personas de razas superiores y excluyendo a las razas malas o inferiores,⁸⁸ como lo expuso José Vasconcelos en *La Raza Cósmica*, quien para ser uno de los intelectuales más importantes de México en el siglo XX, sorprende con su firme creencia de que “aunque los negros habían formado parte de la población mexicana, su único legado había sido la enfermedad y el mal de la sensualidad y de la inmoralidad, en contraste con los grandes beneficios culturales e intelectuales que habían transmitido los europeos y los indígenas.”⁸⁹

En todo este ambiente de negatividad e ideas sobre las nuevas migraciones laborales de afrodescendientes como nocivas para el desarrollo, progreso y modernización del país, se pueden encontrar excepciones; como el reconocimiento de la presencia afrodescendiente en el país en la Geografía Histórica de Oaxaca de 1913, en la que se reconocen las tres razas base de la sociedad mexicana: mestizo, indígena y negro. Alfonso Toro publicó en 1921, *La Influencia de la raza negra en la formación del pueblo mexicano*, en dicho artículo reconoció que aún existía presencia de afrodescendientes e incluso, habló sobre la influencia cultural que dejaron en la identidad del mexicano. La opinión general sobre la población negra y afrodescendiente en los primeros cuarenta años del siglo XX se inclinó hacia el lado negativo; se puede afirmar que la nación mexicana en el siglo XX se construyó con la negación del negro.

Conclusión

Durante el desarrollo de los tres bloques que estructuran esta investigación, se comprobó que durante los siglos XVIII, XIX y XX, además de la ausencia en los documentos redactados en las etapas de la construcción del Estado-nación, hubo dinámicas sociales y raciales que contribuyeron a la invisibilización de la población afrodescendiente. El primero de los factores que contribuyó con el proceso de invisibilización desde la llegada a América, resulta ser la invisibilización por asimilación cultural. Desde que arribó a tierras novohispanas, la población afrodescendiente vio borrada toda huella de identidad, siendo obligada a entrar en un periodo de asimilación cultural occidental como mecanismo de adaptación. Los afrodescendientes tuvieron que adoptar la religión católica, se les prohibió hablar en su lengua natal, los bautizaron con nombres cristianos

⁸⁶ Vinson, “La Historia del estudio,” *op. cit.*, pág. 41.

⁸⁷ Ochoa, *op. cit.*

⁸⁸ Véase Laura Suárez y López Guazo, *Eugenesia y Racismo en México* (México: UNAM, 2005).

⁸⁹ Citado en Vinson y Vaughn, *op. cit.*, pág. 16.

y como apellido adoptaron la región de dónde venían o la etnia a la que pertenecían. Otra acción que contribuyó a esta pérdida de identidad, era que comerciantes, ingleses u holandeses, escribían mal sus nombres y por tanto, su identidad individual se distorsionaba o se perdía.⁹⁰

También debe tomarse en consideración la invisibilización por mestizaje; los mismos africanos y afrodescendientes se invisibilizaron desde el inicio de la colonia, debido a condiciones desatadas por dinámicas del gobierno colonial. Por ejemplo, la falta de mujeres, africanas y europeas y el deseo de insertarse en una sociedad que los excluía causaron que los afrodescendientes, para tener un sentido de pertenencia e identidad, busquen el blanqueamiento de la piel por medio del mestizaje con indígenas o españoles en el siglo XVIII y con mestizos en el XIX. En un rumbo similar, pero con condiciones distintas, se encuentra la invisibilización por crianza; pues al querer que su hijo creciera como indígena y se cortara todo lazo con su ascendencia africana, la madre propiciaba que sus orígenes y cultura quedaran invisibilizados. Sin duda fue una modalidad de sobrevivencia que los llevó a la invisibilización. Resulta interesante comparar la raza por reputación con la crianza, pues si bien el fin último era la invisibilización, la crianza muestra componentes de agencia, acción y resistencia.

Durante el proceso de construcción del Estado mexicano se vivenció la invisibilización como un producto de la consolidación primero del Estado y después de la Nación. Fue factor de invisibilización por el interés de los líderes independentistas y revolucionarios de construir el Estado, dejando la cohesión y consolidación de la Nación en segundo plano; dicha afirmación se puede comprobar en el segundo bloque del estudio. El resultado fue una Nación homogeneizada con una identidad mestiza y una población excluida. En este proceso, y como corolario de los procesos vivenciados desde generaciones pasadas, también se vivenció la invisibilización por la implementación de raza por reputación; la raza, término usado en aquel tiempo, que le fuera asignada a una persona, dependía de los encargados de los registros, sacerdotes, párrocos o notarios. Hubo casos en los que el origen de una persona era claramente africano, pero no quedaba registrado como tal, si dicha persona llevaba testigos que declararan que pertenecía a alguna comunidad indígena. Por tanto, si la persona del registro lo ubicaba como indígena, mestizo o incluso criollo, debido a sus rasgos, conductas o por testigos, el afrodescendiente pasaba la "línea del color". Así pues, la raza por reputación fue una práctica que llevó a la invisibilización a los afrodescendientes en los registros coloniales. Aguirre Beltrán dice que el registro de un niño era un punto clave, pues lo que se asentara en el acta, marcaría su destino y posibilidades de crecer o quedarse relegado.⁹¹

El indigenismo también jugó un rol importante en el proceso de invisibilización; la reivindicación de la población indígena como la cultura base de México así como el énfasis por defenderlos y protegerlos, llevó al olvido a los afrodescendientes. Al igual que la invisibilización por racismo científico y otros factores externos. Desde el siglo XVIII teorías racistas como la de Jean-Baptiste Lamarck o corrientes como el liberalismo y la ilustración comenzaron a influir en los líderes nacionales, consolidándose en el siglo XX, por lo que los afrodescendientes fueron invisibilizados y rechazados hasta el punto de prohibir la entrada a otras poblaciones que consideraban inferiores o problemáticas para el desarrollo y progreso del país.

Como producto de todos estos factores y la diversidad de agentes, el impacto social que tuvo la invisibilización de afrodescendientes fue la discriminación, negación,

⁹⁰ Véase Githiora, *op. cit.*

⁹¹ Aguirre, *La población negra de México, op. cit.*

exclusión y estigmatización que hasta el día de hoy siguen sufriendo, y la transformación, e incluso pérdida, de su identidad y cultura afrodescendiente. El impacto político fue que no tuvieron representación después de la independencia, pues a diferencia de los líderes independentistas afrodescendientes como José María Morelos y Pavón y Vicente Guerrero, en el periodo revolucionario no se identificó a ningún líder afrodescendiente.

El impacto económico se evidenció en la precariedad en la que quedaron, y en la que aún se mantienen, la mayoría de los afrodescendientes, consecuencia de la falta de reconocimiento jurídico y su desempeño en sectores laborales bajos desde la época colonial. Las aportaciones políticas se reflejan en los logros de los líderes afrodescendientes en el periodo independentista. La aportación económica se refleja en la contribución de mano de obra desde el periodo colonial, en trabajos como la minería, plantaciones de caña de azúcar, obrajes, construcciones, servicio doméstico y elaboración de artesanías, hasta la modernización e industrialización del país, a finales del XIX y principios del XX, con la construcción de vías ferroviarias e infraestructura.

Socialmente, los afrodescendientes, contribuyeron en la configuración de la población mexicana por medio del mestizaje y además son uno de los grupos étnicos del país. Las aportaciones culturales están presentes en diversos ámbitos. En el musical, se identifican ritmos y estilos como los sones, el de la negra, el de artesa y el jarocho, la música tropical, que nació en la Costa Chica de Guerrero y se ha extendido a otros estados con agrupaciones como Acapulco Tropical o Mar Azul,⁹² bailes como las chilenas, la *bamba*, el *fandango* y el *huapango*.⁹³ En cuanto a vocabulario, el famoso verbo “chingar” es proveniente de la lengua *kimbundu* que pertenece al grupo bantú.⁹⁴ Existen otras palabras como *chambón*, *chando*, *chirundo* y *yagual*.⁹⁵ En la gastronomía, se identifican platillos como el mole de olla, el menudo, la moronga, los frijoles con arroz y la costumbre de comer las tripas de la res.⁹⁶ Esto se identifica como mexicano sin embargo, se desconoce que tiene influencia y raíz africana.

Una vez identificado ¿cómo? y ¿por qué? la población afrodescendiente se invisibilizó durante la construcción del Estado-nación se tienen antecedentes y material para comprender la actual situación de pobreza, exclusión, racismo y marginación. Actualmente la atención está volcada en lograr el reconocimiento constitucional a nivel nacional, y ¿qué sigue después? Es necesario iniciar el diseño, construcción y evaluación de políticas públicas que fomenten su plena integración al desarrollo social, político y económico del país, pues según declaraciones de Ede Ijzas Vasquez, tanto afrodescendientes como indígenas son dos poblaciones clave que pueden empujar a los países latinoamericanos en su desarrollo. El primer paso es la elaboración de un estado de la cuestión que identifique herramientas para establecer un sistema metodológico que genere un modelo teórico que lleve a la práctica la incorporación de esta población, tomando en cuenta dinámicas y formas de hacer y pensar locales. Desafortunadamente, la herencia colonial española para México es la de que a pesar de ser un país de leyes, dichas leyes no son letra viva.

⁹² Revisar Carlos Ruiz Rodríguez, “La Costa Chica y su diversidad musical: Ensayo sobre las expresiones afrodescendientes,” en Fernando Híjar Sánchez, ed., *Cunas, ramas y encuentros sonoros: Doce ensayos sobre el patrimonio musical de México* (México: CONACULTA, 2009). Véase también Bobby Vaughn, “Los Negros, los indígenas y la diáspora: Una perspectiva etnográfica de la Costa Chica,” en Ben Vinson y Bobby Vaughn, *Afroméxico: El pulso de la población negra en México: Una historia recordada, olvidada y vuelta a recordar* (México: FCE-CIDE, 2004), pág. 87.

⁹³ Ver Vinson, “La historia del estudio,” *op. cit.*, pág. 51.

⁹⁴ Rolando Pérez, “El verbo chingar: Una palabra clave,” en Chávez María Guadalupe, ed., *El Rostro Colectivo de la Nación Mexicana* (Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1997).

⁹⁵ Gonzalo Aguirre Beltrán, *Cuijla: Esbozo etnográfico de un pueblo negro* (México: FCE, 1985).

⁹⁶ Revisar Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Informe final de la Consulta para la identificación de comunidades afrodescendientes de México* (México: CDI, 2012), http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2601. Ver también Víctor David Pitalúa, *La tercera raíz del mestizaje y algunas rebeliones que antecedieron al movimiento de independencia de México* (México: Dirección General del CEDIA, 2010), <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRVIII-22-10.pdf>.

Crimen transnacional organizado: Una perspectiva crítica

Mónica Serrano*

Resumen: Este artículo estudia el origen y evolución de las nociones de crimen organizado y crimen transnacional organizado. Además de subrayar su dimensión legal, el análisis muestra tanto el carácter elusivo de estos términos, como su utilización política. En la genealogía de estos términos nos topamos con dos grandes vertientes que han buscado dar cuenta del surgimiento y desarrollo del crimen organizado. Están, por un lado, las explicaciones que apuntan al oficio de la protección y al negocio de la violencia y por el otro, aquéllas que aluden al efecto de las olas prohibicionistas en la explosión del crimen organizado. Los dos últimos apartados del artículo estudian las consecuencias de los impulsos prohibicionistas del siglo veinte: la tendencia hacia la criminalización del Estado en diversas latitudes y la securitización y militarización de las políticas prohibicionistas.

Palabras clave: Crimen organizado, Mafia, Prohibición, Extorsión, Violencia, Securitización

Abstract: This article studies the origin and evolution of the notions of organized crime and transnational organized crime. In addition to underlining the legal dimension of these notions, the analysis emphasizes its elusive character and the potential political implications of its use. The genealogy of transnational organized crime shows two main currents that account for its origin and development. The first concerns the business of violence, extortion, and protection and the second the two prohibitionist impulses that accompanied the twentieth century. The last two sections of the article delve into the main consequences of these prohibitionist impulses: the criminalization of the state in various parts of the world and the securitization and militarization of prohibitionist policies.

Key words: Organized crime, Mafia, Prohibition, Extortion, Violence, Securitization

* Mónica Serrano es profesora investigadora en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y Senior Research Associate del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Oxford.

** Fecha de recepción: agosto de 2014 / Fecha de aceptación: septiembre de 2014.

Introducción

LA noción de crimen transnacional organizado ha sido objeto de un acalorado debate tanto entre académicos, como entre políticos y funcionarios públicos. La literatura sobre este tema pone de manifiesto la ausencia de un claro consenso respecto a su significado, y también la aparente multiplicación de nociones que hoy gravitan en torno a la idea de crimen organizado y crimen transnacional organizado. En esta constelación de términos se encuentran por igual las ideas de crimen global y/o crimen multinacional, nociones de redes criminales globales, fenómenos de zona gris, mafias, o los conceptos que aluden al crimen financiero y/o empresarial.¹

En general, los esfuerzos académicos que se han propuesto acotar las nociones de crimen transnacional y de crimen organizado a una definición analítica precisa e indiscutible han resultado infructuosos. No obstante, desde, por lo menos, los años noventa, las discusiones sobre el crimen transnacional organizado han estado teñidas de alusiones a la seguridad. Ello obliga a subrayar, por una parte, el carácter discutible y en buena medida elusivo de este término y, por otra, a reconocer que su uso y las referencias a buena parte de las actividades que dice representar, son fácil presa de manipulación política y de procesos de “securitización”.²

El proceso de criminalización de las actividades y de incriminación de los sujetos que incurrir en dichas acciones “criminales” tiene una lógica claramente política. Por un lado, es importante recordar que la noción de “crimen” (o delito) es un concepto legal. Es decir, la ley determina lo que se estima como delito o crimen en una sociedad en particular. Por otro lado, la activación de la noción de crimen supone una lógica de penalización, lo que representa un proceso de criminalización e incriminación de actores y actividades.

En un mínimo recuento de la definición clásica de criminología de Edwin H. Sutherland encontramos estas tres dimensiones: en primer término, el proceso de creación de leyes, en segundo lugar, el acatamiento y/o violación de las mismas, e igualmente importante, la reacción de la sociedad a dichas violaciones. La criminalización de ciertos comportamientos y no de otros no solo depende de la formulación de las leyes, sino también de la suma de las actitudes individuales hostiles o partidarias de la violación de la ley. La definición de lo que se considera ilícito, es decir, el proceso por el cual se criminalizan ciertos comportamientos problemáticos y no otros, es siempre el resultado de procesos históricos y políticos.³ Los factores ideológicos no influyen solamente de manera decisiva en la definición de los delitos, sino que los desacuerdos en torno a lo que es o no un delito reflejan también el carácter relativo de lo que la ley criminaliza en un momento dado.

¹ Mats Berdal y Mónica Serrano, eds., *Transnational Organised Crime and International Security: Business as Usual?* (Boulder: Lynne Rienner, 2002), págs. 13–36; Mats Berdal y Mónica Serrano, eds., *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: Cambio y continuidad* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2005), págs. 23–61; Margaret E. Beare, *Critical Reflections on Transnational Organised Crime, Money Laundering, and Corruption* (Toronto: University of Toronto Press, 2003).

² La noción de securitización, atribuida a Ole Weaver, alude a la forma en que un problema llega a ser considerado como un asunto de seguridad, como una amenaza. Es decir cómo un problema es securitizado. Un asunto se convierte en un problema de seguridad o de seguridad nacional no porque sea necesariamente importante o constituya una amenaza real, sino porque un grupo o una institución ha conseguido incluirlo en la agenda de seguridad. Véase Ole Weaver, “On Securitization and Desecuritization” en Ronnie D. Lipschutz, ed., *On Security* (Nueva York: Columbia University Press, 1995), págs. 46–86.

³ Josiah Heyman y Alan Smart “States and Illegal Practices: An Overview,” en Josiah Heyman, ed., *States and Illegal Practices* (Oxford: Berg Publishers, 1999), págs. 1–24.

En efecto, en tanto instrumento en manos del Estado, la ley no solo permite al Estado configurar espacios e interacciones legales, sino zonas grises y ambiguas y por supuesto, también, áreas de franca ilegalidad como el “crimen organizado”. En efecto, la relación del Estado con la ley no ha estado siempre marcada por su consistencia o por su nitidez. A fin de cuentas el comportamiento ilegal o criminal es resultado de una interacción social. En algunas áreas y actividades el impulso restrictivo y prohibicionista del Estado ha sido claramente persuasivo. Tal fue el caso, por ejemplo, de los esfuerzos encaminados a prohibir el comercio de esclavos, de las prohibiciones y restricciones que se han impuesto de manera exitosa a cierto tipo de armas, de la aceptación de las normas de protección de derechos humanos o de las regulaciones que han gobernado el acceso a drogas y medicamentos legales.⁴ Sin embargo, también es cierto que ciertas prácticas que han sido declaradas ilegales no solo han dejado ver su reincidencia, sino su resistencia e incluso permanencia. Lo que es claro es que el Estado puede definir como ilegal y criminal actividades y transacciones que los actores sociales consideran básicamente legítimas.

De hecho, la relación ambigua que el Estado ha mantenido en ocasiones con la legalidad no ha dado lugar a zonas grises solamente, sino que ha influido, claramente, en el comportamiento de la actividad delictiva. Las regulaciones y las prohibiciones (así como los actos estatales de omisión) no solo influyen, sino configuran la incidencia de la actividad delictiva y criminal organizada. Cuando el Estado prohíbe o restringe el comercio de ciertos bienes y servicios, no propiciará únicamente el surgimiento de mercados ilegales, sino que muy probablemente renunciará a su autoridad reglamentaria. En la medida en que la ley se muestre en discordancia con el espectro de actitudes sociales además de que disminuirá el costo de incurrir en una actividad supuestamente ilegal, aumentará también el costo de la aplicación efectiva de la ley. Como sabemos, una cosa es el proceso de creación de las leyes sustantivas y de procedimiento (de evidencia y de asistencia legal) y otra es el proceso de la activación de un significante flotante (o “flying signifier”) y por lo tanto de criminalización.⁵

En efecto, la noción de crimen transnacional organizado, como la de crimen económico o empresarial, es lo suficientemente amplia y ambigua como para poder ser activada por diferentes actores y autoridades. Para algunos la corrupción será el tema prioritario, mientras para otros, la contención efectiva de una amenaza transnacional externa merecerá especial atención. Lo que es claro es que la noción de crimen transnacional organizado alude a fenómenos inherentemente esquivos y es por ello que ha sido con frecuencia utilizado como un término de envoltura, cargado, a su vez, de intencionalidad política.⁶

⁴ Ethan A. Nadelmann, “Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society,” *International Organization*, Vol. 44, Núm. 4 (1990), págs. 479–526.

⁵ La noción de “flying signifier” lleva implícito el mensaje de que su significado no está atado o anclado a un solo referente, sino que en realidad puede aludir a una multitud de combinaciones y posibilidades. Como Michael Levi y otros han sugerido, la amplitud e ambigüedad que caracteriza a este término no sólo lo ha vaciado de contenido analítico, sino que ha propiciado su uso político con el fin de desacreditar a adversarios. Michael Levi, “Financial Crimes and the Criminalization Process,” (Presentación para el Jack & Mae Nathanson Centre on Transnational Human Rights, Crime and Security, York University, 2012), http://videos.joronomo.com/video/ojE_7yVX0Xk/Michael-Levi-on-Financial-Crimes-Nathanson-Centre-Sponsored-Lecture-22-March-2012.html.

⁶ Mónica Serrano, “Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad,” en Mats Berdal y Mónica Serrano, eds., *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2005), pág. 29.

Definición y uso de la noción de crimen transnacional organizado

En la genealogía de las definiciones de crimen transnacional organizado resalta de inmediato una acepción básica, literal de crimen organizado a la que alude Michael Woodiwiss. De acuerdo con esta definición, el crimen organizado no se limita a aquella actividad ilegal que ocurre de manera sistemática, sino que denota un claro afán de asegurar poder y/o ganancias.⁷ Además de ser tan antiguo como el propio Estado, afirma Woodiwiss, el crimen organizado es indiscutiblemente internacional e incluye actividades como el contrabando, la piratería, el fraude y la extorsión.

Sin embargo, en Estados Unidos, el uso coloquial del término crimen organizado dio lugar a una segunda acepción que pronto alcanzó una notable aceptación. Esta definición no se caracterizó simplemente por la ecuación que estableció entre el crimen organizado y las organizaciones de criminales profesionales, es decir, las mafias o los grupos de “gangsters”, sino también por el enorme poder que atribuyó a dichas organizaciones. Según esta definición, la capacidad para ejercer la violencia y la corrupción convirtieron a estas organizaciones en amenazas reales. Es justamente en esta ecuación en donde se encuentran las raíces del empuje a favor de la securitización del crimen transnacional organizado.

Los primeros registros que existen del uso del término crimen organizado han sido rastreados en Estados Unidos hacia finales del siglo XIX. Tal y como señala Woodiwiss, en un inicio, el uso de esta noción no estaba acompañado de un significado preciso y no estaba, en modo alguno, asociado con estructuras vastas, rígidas o jerarquizadas, sino de tipo más bien feudal; de hecho, su significado tendió a variar, dependiendo del contexto. Así que el uso flexible del concepto se mantuvo hasta por lo menos la década de 1930. Por consiguiente, en ocasiones, la noción de crimen organizado se utilizó como sinónimo de corrupción política local, ya fuese para referirse a la maquinaria política del partido demócrata, o a la tolerancia de la policía local hacia el juego y las apuestas ilegales.⁸ En otras ocasiones, fue utilizado de manera exitosa por empresarios y reformistas morales para desplegar campañas morales contra vicios privados –prostitución, apuestas, consumo y venta de licor– y para señalar y estigmatizar a quienes estaban detrás de su comercialización. De esta manera, la denuncia del consumo de bebidas alcohólicas y del poder de los empresarios del licor se expandió y buscó, de manera deliberada, desprestigiar a dicha industria al asociarla con intereses empresariales ilegítimos y con un poder inusitado.⁹

Apoyados en la noción de crimen organizado, empresarios morales como Parkhurst impulsaron con éxito la campaña prohibicionista y su cristalización en una constelación de leyes prohibicionistas locales, estatales y federales que consiguieron la prostitución,

⁷ Michael Woodiwiss, “Transnational Organized Crime: The Strange Career of an American Concept,” en Margaret E. Beare, ed., *Critical Reflections on Transnational Organised Crime, Money Laundering, and Corruption* (Toronto: University of Toronto Press, 2003), pág. 3.

⁸ Este uso remite a las prácticas de patronazgo político que acompañaron al partido demócrata y que se expandieron en la costa este de Estados Unidos en el periodo 1854–1934. Los vínculos entre esta organización política, la Sociedad de San Tammany y la alcaldía de Nueva York dieron lugar a una red de patronazgo político que permitió manipular las elecciones, controlar el nombramiento de puestos en la burocracia estatal, así como la distribución discrecional de recursos públicos. Durante más de medio siglo, esta alianza, tejida en torno a la organización Demócrata de Nueva York, controló una de las estructuras gubernamentales más importantes de Estados Unidos que incluyó, en 1920, a más de 32.000 miembros de comités distribuidos en cinco condados. Hacia 1888 el alcance de estas redes de patronazgo llegó a incluir a 12.000 asalariados municipales y una nómina de 12 millones de dólares. La distribución de recursos por esta red superó a aquella en manos de los trabajadores de fierro y aluminio de Andrew Carnegie. Véase David Wiles, “‘Boss Tweed’ and the Tammany Hall Machine,” <http://www.albany.edu/~dkw42/tweed.html>.

⁹ Woodiwiss, *op. cit.*, págs. 5–6.

el juego y el consumo de ciertas drogas y de alcohol a la clandestinidad. La aprobación de estas leyes, incluidas la enmienda 18 de 1918 y el Acta Volstead del año siguiente, no logró poner fin al consumo de estas sustancias, o a las prácticas asociadas con el mercado del “vicio”, sin embargo, su ejecución propició, antes de lo esperado, el surgimiento de redes de corrupción que incluyeron por igual la participación de políticos, miembros de la policía, jueces, abogados y dueños de negocios legítimos. La palabra “racket” alcanzó entonces un uso generalizado para designar aquellas actividades e intercambios que tenían lugar en este entramado ilegal. De ahí que desde un inicio las referencias a las nociones de crimen organizado y “racket” aludieran a la presencia de condiciones políticas propicias. Como Naylor y otros han subrayado, el riesgo que entraña el libre intercambio de bienes y servicios ilegales a cambio de dinero -lo que Naylor denomina delitos de mercado- requiere forzosamente de conexiones políticas y de enlaces con la policía para garantizar así su protección.¹⁰ Es decir, los delitos empresariales y de mercado suelen ocurrir bajo el paraguas de una maquinaria política y de un grupo de individuos con el poder y la discrecionalidad para decidir a quién y cuándo cobijar, amenazar o perjudicar.¹¹

Además del crimen empresarial ilegal, lo que distingue al crimen organizado de la delincuencia común es el recurso a la corrupción y a la amenaza o uso de la fuerza. Dado que el crimen empresarial ilegal ocurre en un ambiente en el que los procedimientos legales de resolución de conflictos no existen, con frecuencia, la corrupción y la amenaza o uso de la violencia cumplen esa función.¹² La definición de la mafia como “algo más que una banda criminal dispuesta a recurrir a la violencia” pero también como “algo más que una actividad criminal que resulta estar organizada” permite advertir con especial claridad estas dos dimensiones del crimen organizado.¹³ Sin duda, las dificultades y altos niveles de riesgo que suelen acompañar a las transacciones en mercados ilegales propician que sean respaldadas con el recurso sistemático a los sobornos y/o amenazas. Se emplee o no, es claro que la violencia es uno de los medios privilegiados para lograr los objetivos criminales en el submundo del crimen organizado. Por consiguiente, la violencia debe quedar incluida en cualquier definición de crimen organizado.¹⁴

¹⁰ Tom R. Naylor, “Predators, Parasites, or Free-Market Pioneers: Reflections on the Nature and Analysis of Profit Driven Crime,” en Margaret E. Beare, ed., *Critical Reflections on Transnational Organised Crime, Money Laundering, and Corruption* (Toronto: University of Toronto Press, 2003), pág. 41.

¹¹ En los dos extremos del espectro de posibles actividades encontramos negocios ilegales y fraude. Las actividades e intercambios podían incluir desde la venta de propiedad robada, una diversidad de fraudes, falsificación de dinero, tráfico de sustancias prohibidas y extorsión. En la idea de “racket” como maquinaria política encontramos la presencia de profesionales de la violencia o “gangsters” y el recurso de la amenaza o uso de la violencia en la administración de los negocios, así como en las elecciones y huelgas. Revisar Woodiwiss, *op. cit.*, págs. 7–10.

¹² Mónica Serrano, “States of Violence: State-Crime Relations in Mexico” en Wil Pansters, ed., *Violence, Coercion, and State-Making in Twentieth-Century Mexico. The Other Half of the Centaur*, Stanford, Stanford University Press, 2012.

¹³ Annelise Anderson, “Organized Crime, Mafia, and Governments” en Gianluca Fiorentini and Sam Peltzman, eds. *The Economics of Organized Crime*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), págs. 38–53.

¹⁴ Michael D. Maltz, “On Defining ‘Organized Crime’: The Development of a Definition and a Typology,” *Crime & Delinquency*, Vol. 22, Núm. 3 (1976), págs. 338–346; Tom R. Naylor, “Mafias, Myths and Markets: On the Theory and Practice of Enterprise Crime,” *Transnational Organized Crime*, Vol. 3, Núm. 3 (1997), pág. 4; Charles Tilly, “War Making and State Making as Organized Crime,” en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

Explicaciones acerca de los orígenes del crimen organizado y del crimen transnacional organizado

Entre las explicaciones que han buscado dar cuenta del fenómeno del crimen transnacional organizado es importante destacar tres grandes vertientes: por un lado aquella que ha puesto el énfasis en el negocio de la violencia y de las organizaciones especializadas en el oficio de la violencia, por otro, la corriente que ha destacado el peso de los mercados ilegales y, estrechamente asociada con ésta última, la tendencia prohibicionista que ha marcado a la política internacional desde las últimas décadas del siglo veinte. Además de intentar explicar el fenómeno, estas interpretaciones han ofrecido algunas pistas acerca de las condiciones que pudieron haber propiciado el surgimiento y el florecimiento del crimen organizado, así como sus connotaciones violentas. Si bien estas interpretaciones no son mutuamente excluyentes, no debe sorprender que la lógica que está en la base de sus explicaciones lleve a conclusiones diversas y en última instancia, a identificar diferentes respuestas.

El negocio de la violencia y las mafias

La primera vertiente incluye a aquéllas interpretaciones que entienden el crimen organizado en función del negocio especializado en el “oficio” de la protección. En esta perspectiva, en las que encontramos las aportaciones de Diego Gambetta y Federico Varese, el rasgo distintivo del “mafioso” reside en su talento y capacidad para proveer protección. El énfasis está aquí puesto en el papel que la protección desempeña en aquéllos contextos en los que la confianza es un bien frágil y escaso, la incertidumbre prevalece y las transacciones son, por consiguiente, precarias. Desde la publicación del texto clásico de Shelling, hasta el estudio de la mafia siciliana de Diego Gambetta o el análisis de Varese acerca de la reubicación territorial de las mafias, esta perspectiva ha subrayado que la demanda de protección surgirá y tenderá a aumentar allí donde la falta de confianza y el riesgo que supone la incertidumbre obliguen a respaldar las transacciones con una industria privada de protección.¹⁵

El origen de las mafias puede entonces rastreadse a condiciones específicas y particulares caracterizadas, por lo general, por la ausencia de autoridades centrales y efectivas y la presencia de un endeble entramado institucional. En aquellas sociedades en donde el mercado no ha logrado consolidarse, ni los derechos de propiedad se han estabilizado, o en el caso de transiciones precipitadas a economías de mercado cuya expansión repentina de derechos de propiedad no se ha visto acompañada de un incremento en la capacidad del Estado para arbitrar disputas y garantizar los derechos de propiedad, la industria privada de la protección florecerá.

Aunque en esta vertiente la presencia de contextos institucionales frágiles es una condición para el surgimiento de mafias y formas de protección privada, no es en modo alguno suficiente. El surgimiento y auge de una industria de protección requerirá de la confluencia de este tipo de condiciones y la presencia de una oferta de mano de obra especializada en el uso y la amenaza de la violencia. La teoría del surgimiento de mafias en torno a intercambios inciertos y derechos de propiedad precarios, requiere pues de

¹⁵ Thomas C. Shelling, *Choice and Consequence: Perspectives of an Errant Economist* (Massachusetts: Harvard University Press, 1984), Chapter 8; Diego Gambetta, *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection* (Massachusetts: Harvard University Press, 1993); Federico Varese, *Mafias on the Move: How Organized Crime Conquers New Territories* (New Jersey: Princeton University Press, 2011).

una serie de condiciones.¹⁶ Estos grupos tenderán a surgir en sociedades en las que tiene lugar una transición tardía a una economía de mercado, en donde los mecanismos formales y legales que amparen los viejos y nuevos derechos de propiedad sean débiles o inexistentes y en donde, además, exista una oferta de mano de obra entrenada en el uso de las armas y la violencia. La demanda de protección será entonces satisfecha por la presencia de hombres especializados en el uso de las armas y la violencia. Por consiguiente, el surgimiento repentino de un mercado que no cuente con la protección y regulación del Estado puede propiciar la demanda de protección ilegal/criminal. Sin embargo, la satisfacción de esa demanda dependerá también de la disponibilidad de mano de obra especializada en la violencia.

Algunos ejemplos del surgimiento de estos grupos y mafias incluyen desde luego el caso de la mafia siciliana. A finales del siglo XIX la combinación de una serie de factores no solo erosionó la confianza social, sino que dio lugar a una demanda de protección que fue satisfecha con el surgimiento de la mafia siciliana. En Sicilia, la concatenación de un súbito incremento en la demanda de protección de derechos de propiedad recién establecidos, con la presencia de ejércitos desmovilizados (los *campieri* o guardias armadas de los hasta entonces señores feudales y del ejército Borbón) y la incidencia de robos y disputas propició el surgimiento de una industria privada de protección a nivel local. Algo similar ocurriría en Japón en el periodo Meiji, como consecuencia de una industrialización rápida y la desarticulación de la clase guerrera. Algunos samuráis se convertirían en simples pillos, pero otros mutarían en Yakuza, o mafias, en virtud de que ofrecerían sus servicios de protección a los pueblos azolados por esta amenaza. Y lo mismo podría decirse de las más recientes transiciones económicas en Rusia o México de finales del siglo XX. En dichas transiciones, la capacidad del Estado para garantizar la estabilidad y protección de nuevos derechos de propiedad por la vía institucional y legal, ha estado en entredicho. En efecto, la creación y expansión de nuevos derechos de propiedad, ya fuese por la vía de la privatización de empresas públicas o de tierras ejidales y comunales, no se ha visto aparejada por un aumento en la capacidad del Estado para protegerlos. No debe sorprender, pues, que la brecha entre la expansión de derechos y las capacidades institucionales de protección haya generado oportunidades para el surgimiento de fuentes privadas de protección.¹⁷

El servicio provisto por estas empresas de protección puede variar y en consecuencia puede resultar más o menos legítimo, aunque casi siempre ilegal. Las características de dicho servicio suelen mostrarse a lo largo de un espectro que parte de la protección, pasa por la extorsión y encuentra en el otro extremo interacciones abiertamente predatorias. Como sugiere Varese, en ocasiones estos intercambios son percibidos desde fuera como ejemplos de clara extorsión—y como un mal social. Sin embargo, a los ojos de quien recibe el “servicio” pueden ser considerados como un mal menor.¹⁸ No debe sorprender, pues, que en estas interpretaciones el crimen organizado sea considerado como un asunto básicamente local. Es decir como un fenómeno que tiende a penetrar e incrustarse en el tejido local y cuyo poder, alcance y elasticidad depende en última instancia de su

¹⁶ Los servicios de “protección” pueden incluir desde la protección contra amenaza de huelgas por parte de sindicatos, contra amenazas de extorsión, del riesgo de robo o agresión por parte de la policía, protección de derechos de propiedad y de créditos, cumplimiento de acuerdos de precios, estabilización de mercados y de cartel, hasta la resolución de disputas. Federico Varese, “Protection and Extortion,” en L. Paoli, ed., *The Oxford Handbook of Organized Crime*, (por aparecer).

¹⁷ *Ibíd.*, págs. 12–13.

¹⁸ Cuando la “protección” se vuelve abiertamente predatoria rayará en la extorsión y pondrá en riesgo su permanencia ya que propiciará la rebelión de la población, el desafío de competidores o incluso la acción de la policía. *Ibíd.*

base económica, política y social.¹⁹ Pero como sugieren diversos casos, el poder último de estas mafias y grupos del crimen organizado dependerá de su capacidad para controlar un territorio determinado. En efecto, su habilidad para administrar los intercambios económicos, para gestionar el flujo y venta de servicios y bienes ilícitos, ejecutar contratos e incluso corromper a la autoridad dependerá, en buena medida, del control territorial que hayan logrado establecer. Predatoria o no, la protección provista por mafias y grupos del crimen organizado ha sido catalogada como un mal social. Así, habría que reconocer, por un lado, que incluso las manifestaciones más suaves y benignas de protección suelen desplegarse sin consideración alguna de justicia o de derechos de quienes las reciben. Por también, como lo sugieren una serie de estudios recientes, que la presencia de mafias y grupos del crimen organizado ha afectado negativamente el desempeño económico de aquellas zonas que han permanecido bajo su dominio.²⁰

Mercados ilegales, crimen organizado y mafias

Las explicaciones sobre el surgimiento o ausencia de mafias y crimen organizado no se reducen a aquellas que ponen el énfasis en el surgimiento de economías de mercado y la protección efectiva de derechos de propiedad. De hecho, Varese reconoce que el crimen organizado y las mafias pueden surgir en contextos de economías de mercado y relativa capacidad para resguardar los derechos de propiedad. De igual modo, advierte la ausencia de mafias en zonas con baja capacidad estatal para garantizar derechos de propiedad, pero escasa o nula presencia de profesionales de la violencia. En efecto, el déficit de protección estatal no produce, de manera automática, una oferta privada de protección.

En cambio, la demanda de protección inherente a los mercados ilegales ofrece un marco de explicación más general para dar cuenta del surgimiento de mafias y crimen organizado. En efecto, una segunda interpretación pone el énfasis en los mercados ilegales y atribuye a las políticas prohibicionistas muchas de las causas del crimen transnacional organizado.²¹ De hecho, estos riegos no pasaron desapercibidos entre los criminólogos estadounidenses de la primera mitad del siglo pasado. En Estados Unidos, la prohibición temprana, impuesta por el Acta Volstead y muchas otras leyes prohibicionistas, abrió un sinnúmero de oportunidades empresariales criminales en un espacio económico que fue entonces definido abierta y formalmente como ilegal.

Desde finales de la década de 1920 criminólogos y comentaristas llegaron a la conclusión de que la prohibición más que resolver, había exacerbado, el problema de las mafias y del crimen organizado. Las leyes restrictivas y prohibicionistas habían permitido a estas organizaciones acumular ganancias insospechadas. Pero quizás más preocupante fue su impacto en la capacidad de las autoridades públicas para imponer el cumplimiento de la ley.

¹⁹ Enrique Desmond Arias y William Reno analizan casos de coerción predatoria y de protección cuasi legítima en Brasil y Somalia. Véase Enrique Desmond Arias, "Understanding Criminal Networks, Political Order, and Politics in Latin America" y William Reno "Persistent Insurgencies and Warlords: Who Is Nasty, Who Is Nice, and Why?" ambos 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, 2010).

²⁰ Estudios sobre los efectos de la presencia de mafias en el sur de Italia han concluido que el desempeño económico de regiones con alta densidad de grupos criminales ha sido claramente deficiente. Dichos estudios no sólo reportan una contracción del PIB per cápita de cerca del 16%, sino también un aumento en la tasa de homicidios. La ausencia de estudios sobre su impacto en los índices de seguridad y criminalidad se ha explicado por el temor generalizado a reportar delitos en aquellas zonas en donde impera la mafia. Varese, "Protection and Extortion," *op. cit.*, págs. 18–19.

²¹ Serrano, "Crimen Transnacional Organizado y Seguridad Internacional," *op. cit.*

Los enormes márgenes de ganancias que la prohibición ponía en manos de los empresarios criminales no solo les permitió comprar la protección que necesitaban, sino que afectó profundamente la moral de las fuerzas del orden público. Ya fuese por la vía de la corrupción, de la manipulación política o de la amenaza, las ganancias aseguradas por la prohibición terminaron paralizando a la ley y a la justicia. Además de erosionar la moral de las agencias e instituciones públicas, la impunidad generada por los efectos de la prohibición propició a su paso la multiplicación de otros "rackets" o espacios de impunidad. A medida que las leyes inoperantes se multiplicaron, la credibilidad de la policía y de las instituciones de justicia quedó en entredicho y el poder de los grupos criminales se acrecentó. Lo que es claro es que la propensión de los estadounidenses a consumir bienes y servicios que habían decidido prohibir terminó produciendo un sistema de intercambios y transacciones al margen de la ley y fuera del alcance de la policía.²² Muchas de las cadenas de este sistema se configuraron con un pie dentro y otro fuera del territorio estadounidense.

Es cierto que en la primera década del siglo XX, en algunos estados de la costa este de Estados Unidos, y más concretamente en Nueva Jersey y Nueva York, una serie de reformas progresistas lograron contener la corrupción y el involucramiento de las policías en la protección de los mercados ilegales. Pero paradójicamente, el éxito de esta reforma policial se convirtió en una oportunidad de oro que los grupos de italianos recién inmigrados y entrenados en la industria de la protección supieron aprovechar. En palabras de Varese, la presencia de mercados ilegales privados de toda protección y la disponibilidad de un excedente de mano de obra especializada en la protección hizo posible el surgimiento de la mafia italiana-americana. En realidad el surgimiento de esta mafia no se debió únicamente al éxito del Movimiento Progresista o a la migración de miembros de la mafia italiana, sino a la presencia de un vasto mercado ilegal fuera del alcance de toda protección legítima.²³ Por consiguiente, más que una transición a una economía de mercado, caracterizada por la multiplicación de derechos de propiedad no resguardados, el surgimiento y florecimiento de esta mafia italiana-americana se explica por el efecto doble de la prohibición y de la migración. La presencia de mercados ilegales vastos, dinámicos y desprotegidos dio lugar a oportunidades de protección que fueron ágilmente capitalizadas por miembros de la recién identificada mafia italiana.

Para la década de 1930 la relación entre el florecimiento del crimen organizado y la presencia de leyes inoperantes fue denunciada una y otra vez. Los efectos dañinos y amenazantes de estas leyes fueron también condenados por figuras reconocidas en el mundo de la ley y el orden. Algunos señalaron que quienes demandaban el fortalecimiento de la autoridad y de la capacidad de imponer la ley debían cerciorarse antes de la viabilidad misma de las leyes. Otros insistían en que las mejores intenciones habían pavimentado el camino al infierno del crimen organizado. August Vollmer, una de las principales autoridades estadounidenses en materia policial, insistía en que el deber primordial de la policía era proteger a la sociedad de los criminales y de ninguna manera podía aspirar a controlar la moral. Expresaba, además, una gran preocupación sobre los efectos que podría entrañar la asignación de recursos policiales a problemas como la prostitución, las apuestas y el consumo de drogas. En su opinión, la represión de estas actividades e intercambios las empujaría a la clandestinidad, y al mismo tiempo, abonaría de manera significativa al margen de ganancias de los criminales y aumentaría, por consiguiente, los riesgos de corrupción. Con la prohibición habían surgido

²² Woodiwiss, *op. cit.*, págs. 10–11.

²³ Varese, "Protection and Extortion," *op. cit.*, págs. 12–13.

traficantes y nuevas formas de crimen organizado, muchas de ellas al amparo de redes de corrupción y de la protección pasiva o activa de las policías.²⁴ Estas manifestaciones del crimen organizado tenían poco que ver con aquéllas que habían acompañado los excesos y compadrazgos de las maquinarias políticas de las primeras décadas del siglo XX. Aquí las rentas no provenían ya del funcionamiento de una economía legal pequeña, pero medianamente productiva o de los ingresos públicos asociados a esas rentas, sino de un enorme margen de utilidad asociado a aquéllos intercambios que habían sido declarados ilícitos.²⁵ No obstante la multiplicación de las voces a favor de su revisión, las leyes prohibitivas y represivas no solo se mantuvieron en pie, sino que se multiplicaron e internacionalizaron.²⁶

En efecto los llamados a acotar la definición de crimen organizado a comportamientos criminales directamente asociados con el fraude comercial y la extorsión perdieron fuerza y en su lugar prevalecieron aquéllos que enfatizaron las categorías de criminales de acuerdo con su tamaño, grado de organización y peligrosidad.²⁷ La Segunda Guerra Mundial y el desencadenamiento de la Guerra Fría se encargaron de lo demás y pronto lograron externalizar la amenaza; para entonces, cualquier crítica del entramado económico y político estadounidense corría el riesgo de ser descalificada por su tono anti-patriota. En el imaginario popular cobró fuerza la idea de organizaciones criminales poderosas y centralizadas de mafias extranjeras que habían logrado incrustarse y amenazar el orden nacional. No obstante los duros cuestionamientos y la evidencia dudosa vertida en numerosas sesiones, el reporte publicado por el Comité Kefauver de investigación del Senado terminaría por propagar el mito de la conspiración de la mafia de su implantación en Estados Unidos.²⁸

Como era de esperarse, el impulso de la prohibición cobró entonces nuevos bríos. A partir de ese momento se abandona todo cuestionamiento y se pone de nuevo el énfasis en las organizaciones criminales y en sus líderes, es decir, las mafias, los mafiosos. La atención y la energía se concentran en la concepción de planes y estrategias cuyo diseño buscaba arrinconar a estas organizaciones, contener sus actividades ilegales y arrestar a sus líderes. La inoperancia de estos planes se convirtió rápidamente en objeto de crítica y de revisión. Las preocupaciones en torno a las grandes organizaciones criminales y a las amenazas que podían llegar a representar adquirieron más fuerza. Pero la nueva visión estuvo, a su vez, acompañada de una recomendación: había que apuntalar la capacidad del Estado para imponer la ley, había que reforzar la coordinación en todos los órdenes de gobierno para garantizar el cumplimiento de las leyes y promover también la cooperación internacional.

²⁴ Woodiwiss, *op. cit.*, pág. 11.

²⁵ Reno, *op. cit.*, págs. 59–60.

²⁶ Mónica Serrano, "Unilateralism, Multilateralism and US Drug Diplomacy in Latin America," en Yuen Foong Khon y David Malone eds., *Unilateralism and US Foreign Policy: International Perspectives* (Boulder y Londres, Lynne Rienner, 2003).

²⁷ De este modo, las conclusiones del primer estudio nacional sobre crimen organizado en Estados Unidos a cargo de la comisión Wickersham (1929–1931) a favor de acotar el fenómeno al fraude empresarial (fraude a aseguradoras, fraudes crediticios, falsificaciones, etc.) y a la extorsión fueron reemplazadas por las definiciones propuestas por las propias corporaciones de policía. Las prácticas corruptas y de extorsión que E. Sutherland había denunciado y asociado al comportamiento de compañías y corporaciones perfectamente honorables y respetables, como Union Carbide, pasaron a segundo plano para dar paso a la identificación de organizaciones criminales, integradas por dos o más personas dispuestas a recurrir a la violencia y a prácticas terroristas y fraudulentas con el afán de asegurar ganancias financieras. La idea de que el crimen organizado se había desarrollado en las propias entrañas de las estructuras políticas, económicas, sociales y legales de Estados Unidos fue suplantada entonces por una visión de policías asediadas y amenazadas por fuerzas externas corruptoras y violentas. Véase Woodiwiss, *op. cit.*, págs. 12–17.

²⁸ Woodiwiss, *op. cit.*, págs. 19–20.

En el ámbito interno el Comité Kefauver hizo un llamado a fortalecer la presencia y peso de la federación en el control de los mercados bajo el dominio del crimen organizado, es decir, el mercado de las apuestas y el de drogas. Los esfuerzos nacionales debían apuntar a la federalización y la federación debía redoblar sus esfuerzos de vigilancia de dichos mercados ilegales. Al renovarse el compromiso con la prohibición total y la erradicación de las organizaciones criminales se renunció de nuevo a opciones como la regulación y el control de estas actividades. Para 1967, la Comisión sobre Administración de Justicia y Cumplimiento de la Ley de Lyndon Johnson identificaba a 24 organizaciones, integradas todas por criminales italianos, con la columna vertebral del crimen organizado en Estados Unidos, y además enmarcaba a los mercados de apuestas y de narcóticos como los más redituables. Para ese momento la noción de crimen organizado se había ya cristalizado en la imagen de una conspiración criminal, extranjera y jerarquizada, con la capacidad para amenazar la integridad del gobierno local, corromper a las policías, infiltrar el mundo de los negocios legítimos y amenazar la salud de la sociedad.²⁹

Quizás no debe sorprender que para entonces los políticos y encargados de las policías locales y nacionales encontraran en esta noción no solo una justificación útil para explicar su fracaso ante la expansión de estos mercados ilegales, sino sobre todo para demandar más presupuesto, poder y recursos. En el periodo que corre entre las administraciones de Robert Kennedy y de Ronald Reagan esta tendencia cobró especial fuerza y continúa en la actualidad. A partir de entonces, las declaraciones de sucesivos presidentes, pero sobre todo la promulgación del Acta para el Control del Crimen Organizado de 1970, confirmaron la tesis de la conspiración de la mafia y de las grandes organizaciones criminales. Una vez que el acta de 1970, promulgada bajo la administración Nixon, apuntaló la jurisdicción federal, los poderes de las agencias federales de seguridad y de inteligencia se vieron fortalecidos y las garantías individuales crecientemente amenazadas.

Es cierto que en las últimas décadas el origen y la identidad de las organizaciones ha variado, pero el mito de las organizaciones poderosas y la mitología de la mafia sigue siendo un tema recurrente. Las mafias italianas pudieron ser sustituidas por las asiáticas, colombianas y mexicanas, pero las voces críticas no lograron poner fin a la idea de una conspiración criminal eminentemente externa, ni a la fórmula que ha dictado los esfuerzos del aparato de seguridad y de justicia. La receta sigue siendo la misma: mayor presencia coercitiva del Estado, más policía, más informantes y testigos protegidos, más prisiones y un redoblado compromiso internacional en el combate al narcotráfico y al crimen organizado.

Debe ser claro, sin embargo, que ni el ascenso de este gran complejo industrial de la prohibición, ni la asignación de recursos considerables a los esfuerzos prohibicionistas han conseguido poner fin a la actividad ilegal. Como botón de muestra, basta mencionar que entre 1981 y 2008, periodo dominado por una larga guerra contra las drogas, Estados Unidos asignó por lo menos \$600 mil millones de dólares a la interdicción de drogas ilícitas y al cumplimiento de la ley en esta materia en los tres niveles de gobierno. El volumen de estas cifras deja ver el esfuerzo canalizado a las políticas contra las drogas, y en opinión de los expertos, al segmento más importante del crimen transnacional organizado. Ello permite explicar que en el periodo comprendido entre 2003 y 2015 el presupuesto solicitado bajo este rubro ascendió a cerca de 250 mil millones de dólares.³⁰

²⁹ Woodiwiss, *op. cit.*, pág. 21.

³⁰ "Get the Facts," *Common Sense Drug Policy*, 2014, <http://www.drugwarfacts.org/cms/Economics#sthash.YOQwNwZH.PPjS9Chg.dpbs>. Véase también Lee Hudson Teslik, "The Forgotten Drug War," *Council on Foreign Relations*, 6 de abril de 2006, <http://www.cfr.org/drug-trafficking-and-control/forgotten-drug-war/p10373>.

Ante la magnitud de estas cifras, quizás no deba sorprender que la alternativa de la regulación de las drogas y de otros mercados ilícitos encuentre en este complejo industrial y en el aparato burocrático (nacional e internacional) que floreció al amparo de la prohibición su más acérrimo enemigo.³¹

Crimen Transnacional Organizado y criminalización del Estado

Aunque siga siendo el sector más jugoso del crimen organizado, es claro que el ímpetu restrictivo y prohibicionista no fue exclusivo a la producción y comercio de drogas. Para la década de los noventa, la prohibición de la producción, trasiego, comercio y consumo de drogas encontró eco en un número importante de normas y leyes restrictivas. A partir de entonces, los países industrializados impulsaron un número creciente de leyes y normas de corte prohibicionista con la intención de controlar actividades e intercambios en diversas áreas. Muchas de estas normas y leyes cristalizaron en la Convención de Palermo contra el crimen transnacional organizado.

En la práctica, los sectores que han sido blanco de este impulso prohibicionista son diversos y heterogéneos, y van desde la piratería y la venta de artículos falsificados, hasta la minería ilegal, el tráfico de los llamados diamantes de sangre, el lavado de dinero, el tráfico de material sensible, la protección del medioambiente, el desecho de sustancias tóxicas y desde luego, también, la migración. Los motores detrás de este ímpetu prohibicionista son bien conocidos en nuestros países, pero también en otras latitudes y más concretamente en África occidental.

Las consecuencias de este impulso restrictivo han sido ampliamente estudiadas. Algunos han analizado su impacto en las dinámicas regionales e internacionales, otros han resaltado los cambios en la configuración de oportunidades criminales, pero particularmente importantes han sido los estudios que han sacado a la luz los entramados político-criminales, muchos de ellos violentos, que han acompañado a estas tendencias. En efecto, el ímpetu restrictivo y prohibicionista no ha propiciado la desnacionalización de la ley penal y la internacionalización de lo que en el pasado era considerado como un asunto eminentemente nacional, exclusivo de la jurisdicción del Estado, y ha afectado a la vez, de manera importante, el margen de acción de los Estados.³² En las condiciones actuales, el ejercicio de la ley penal es a la vez un asunto internacional, transgubernamental y transnacional. La proliferación de iniciativas y compromisos administrativos o de "derecho suave" y la multiplicación de instancias de monitoreo y de evaluación de esos mismos compromisos ha dado lugar a dinámicas de evaluación externas de la ley penal nacional con claras consecuencias para la autonomía de algunos Estados.

Este andamiaje prohibicionista, apuntalado a su vez por los efectos de la globalización del comercio, ha propiciado a su paso la multiplicación de "rackets" y la proliferación de actividades ilegales. Las consecuencias no han sido insignificantes ya sea que pensemos en la dimensión interna o externa de la autoridad estatal. El resultado ha sido, por un lado, el entrelazamiento de estos "rackets" con la institucionalidad política, entrelazamiento que en ocasiones ha estado teñido de violencia, y por el otro, una mayor vulnerabilidad externa.

³¹ Eva Betram, Morris Blachman, Kenneth Sharp y Peter Andreas han denominado a este complejo "Narco-Enforcement Complex". Véase Eva Bertram, Morris Blachman, Kenneth Sharp y Peter Andreas, *Drug War Politics: The Price of Denial* (Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1996).

³² Levi, *op.cit.*

En este nuevo entorno, caracterizado por un ímpetu, a la vez prohibicionista y neo-liberal, pero también por el repliegue de prácticas que habían sido toleradas hasta entonces en nombre del anti-comunismo (como los sobornos internacionales), surge una nueva manifestación del crimen organizado con tintes claramente violentos. Si en el pasado, estas rentas de seguridad, asociadas a la lógica de la Guerra Fría, y los réditos derivados del abuso de autoridad política y del saqueo de economías de exportación de productos primarios llevaron a expertos a hablar de Estados “cleptocráticos, en las condiciones prohibicionistas lo que ha imperado es un sistema de extracción de rentas y de acumulación predatoria a partir de la adjudicación del control de esferas extra-legales.³³ La imposición de normas restrictivas y prohibitivas en entornos de baja institucionalidad estatal o en transición no solo propició el surgimiento de economías ilícitas, sino una competencia violenta por el control de estos enclaves. En el pasado la ausencia de garantías legales que pudieran amparar y estabilizar los derechos de propiedad alentó el recurso a grupos armados para empujar demandas de reforma agraria, negociar y resolver disputas. En las condiciones actuales, tras las disputas violentas por el control de tierras encontramos el afán de controlar y disponer de estas rentas ilícitas. Más aún, en la medida en que este entramado de rentas “ilícitas” se ha expandido y penetrado la arena política, ha contaminado las dinámicas políticas y ha propagado la criminalización del propio Estado. En muchos casos, como en el de los paramilitares en Colombia, estas conexiones incluyen también estructuras político-militares.³⁴ Como han señalado Bayart, Ellis y Béatrice Hibou, el resultado es una nueva configuración de la política de vientre en un nuevo contexto internacional.

Securitización y guerra contra las drogas

El impulso prohibicionista no ha estado en modo alguno confinado al ámbito interno de Estados Unidos. Desde un inicio los esfuerzos de empresarios morales encaminados a edificar un andamiaje prohibicionista buscaron rebasar el ámbito interno y alcanzar la esfera internacional.³⁵ De hecho, en la práctica, estos impulsos, ya fuesen internos o externos, tendieron a reforzarse mutuamente.

La construcción exitosa del régimen de control de drogas -y su posterior desdoblamiento en el frente del crimen transnacional organizado- no podría explicarse sin tomar en consideración el empeño de los primeros empresarios morales estadounidenses y de Washington a favor de opciones prohibicionistas y del control coercitivo de las drogas. Gracias a la alianza forjada entre estos actores y una burocracia incipiente anti-narcóticos en Washington las políticas estadounidenses de prohibición de las drogas consiguieron su rápida internacionalización. En efecto, el éxito de una diplomacia anti-narcóticos robusta, de corte unilateral, pero desplegada en arenas multilaterales, fue posible gracias al diestro manejo que estos empresarios, encabezados por Harry J.

³³ Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (New Jersey: Princeton University Press, 1995); Jean-Francois Bayart, Stephen Ellis y Béatrice Hibou, “From the Kleptocratic to the Felonious State?” en *The Criminalization of the State in Africa* (Oxford: James Currey & Indiana University Press, 1999), págs. 1–32.

³⁴ Arias, *op. cit.*, pág. 115.

³⁵ La noción de empresarios morales ha sido utilizada en la literatura sobre regímenes internacionales. El surgimiento de normas internacionales y la edificación de una gran diversidad de regímenes internacionales no podría explicarse sin la presencia de individuos y organizaciones comprometidos con diversas causas. En efecto, este ha sido el caso ya sea que hablemos de la prohibición de la esclavitud o de regímenes internacionales contemporáneos de derechos humanos, refugiados, control de armas de destrucción masiva, cambio climático, y drogas ilícitas. Si en el pasado estos empresarios morales estaban representados básicamente por individuos, en la actualidad están representados por organizaciones no gubernamentales internacionales.

Anslinger, desplegaron durante momentos de grandes crisis internacionales. De este modo, las coyunturas provistas por la firma de los tratados de paz de París de 1919, la inestabilidad del periodo de entreguerras y la sombra de la segunda guerra mundial fueron aprovechadas para establecer los pilares de lo que sería el régimen internacional de control de drogas.

La apresurada construcción del régimen no se tradujo, sin embargo, en el éxito de su ejecución. Antes de lo esperado, las dudas acerca de la eficacia y viabilidad de un régimen edificado en torno a la prohibición, se multiplicaron. Las posibles consecuencias de la criminalización de la producción, distribución y consumo de estas sustancias suscitaban profundas preocupaciones. Algunos temieron que las políticas prohibicionistas pudieran alentar, de manera casi automática, la aparición de grandes economías y circuitos internacionales de drogas ilegales.³⁶ Otros aludieron a los riesgos que la prohibición podía acarrear para la estabilidad y gobernabilidad de países productores, de tránsito y de consumidores. Para muchos era claro que en tanto la internacionalización de la prohibición no llevara a la armonización de las voluntades y capacidades estatales, las oportunidades criminales podrían multiplicarse. Ello propiciaría, a su vez, la transnacionalización del fenómeno criminal con el afán de satisfacer la demanda persistente de bienes y servicios que hubiesen sido proscritos en otra jurisdicción. Sin duda, la presencia de una demanda elástica y significativa de los bienes y servicios proscritos podía estimular el mercado criminal. Por ello el problema inmediato no era si las políticas de prohibición debían ser catalogadas de manera positiva o negativa, sino si serían aceptadas y ejecutadas de manera eficaz.

No obstante estas dudas, los cuestionamientos razonados de la opción de la prohibición no bastaron para detener el impulso a favor de su cristalización en una serie de acuerdos y convenciones. En Europa, las preocupaciones de seguridad y la necesidad de mantener a Estados Unidos con un pie en el continente terminaron por silenciar las preocupaciones en torno a la prohibición de drogas. Sin embargo, al poco tiempo sería claro que la creación de una burocracia incipiente de control de drogas ofrecía una plataforma para atraer la atención de Washington. Es cierto que en otras latitudes, incluida América Latina, la vulnerabilidad de los países productores a las presiones externas propició su adhesión al régimen de no proliferación nuclear. Pero también es destacable que la inminencia de la Segunda Guerra Mundial ofreció una nueva ventana de oportunidad que fue rápidamente aprovechada por Anslinger y Washington. En la segunda pos-guerra el despliegue de la prohibición transitó tanto por la vía multilateral, como bilateral. La negociación y firma de las tres convenciones que, en este periodo, apuntalarían el régimen de control de drogas -la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961; la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971; y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, no solo seguiría la lógica de la prohibición, sino que expandiría su radio de acción, tanto en términos de las sustancias reguladas, como de las actividades que debían ser controladas. En el plano bilateral la promoción de la prohibición se desplegó a lo largo de un continuo marcado por la presión y la coerción que incluyó en un extremo a la cooperación y en el otro la presión por medio del proceso de certificación.

Si en el marco de las guerras contra las drogas de Nixon y Reagan el problema de las drogas había sido definido ya como un asunto de seguridad nacional, para 1994, tres años antes de la de-certificación de Colombia, la conferencia anual de la comunidad de

³⁶ Para un breve recuento de la construcción del régimen internacional de drogas véase Serrano, "Unilateralism, Multilateralism and US drug diplomacy in Latin America," *op. cit.*

inteligencia, seguridad y de justicia identificaba al Crimen Global Organizado con el nuevo imperio del mal. En 1995 el presidente Bill Clinton convocaba a una declaración internacional que denunciara y prohibiera los santuarios criminales. Al año siguiente Clinton decidía elevar el “crimen internacional organizado” a la primera categoría de las amenazas a la seguridad nacional.³⁷ Como señalara en su momento el Secretario de Estado Rand Beers, la redacción de la Convención de Palermo contra el crimen transnacional organizado estaría inspirada en la Convención de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y buscaría hacer efectiva, de una vez por todas, la prohibición global de las drogas. Una lógica similar parece estar en la base de la Estrategia que Estados Unidos publicaría en 2011 para Combatir el Crimen Transnacional Organizado. En efecto, dicho documento, contiene una referencia explícita a un supuesto “nexo letal” entre el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo.³⁸ De ahí que no deba sorprender que los acuerdos y planes como el Plan Colombia o la Iniciativa Mérida aludan por igual al combate al narcotráfico, crimen organizado o al terrorismo.

Lo que es claro es que tanto las acciones multilaterales, como las bilaterales lograron profundizar el alcance de las políticas prohibicionistas, pero también aumentaron a su paso el costo de su ejecución. Por un lado, los esfuerzos encaminados a atajar la producción y el tráfico de drogas pusieron de relieve un dilema de seguridad, cuya expresión más tangible ha sido el desplazamiento sistemático del problema por vía del efecto globo.³⁹ Tan importante como el efecto globo o cucaracha ha sido el impacto de las políticas coercitivas en la estabilidad y gobernabilidad de los países productores y de tránsito. En más de un país latinoamericano las actividades ilegales –propagadas a su vez por prohibiciones cada vez más punitivas- se convirtieron en campo de cultivo para el surgimiento de actores mafiosos. En dichos espacios, las transacciones ilícitas facilitaron, a su vez, la aparición de bases alternativas de poder y de sistemas violentos de gobernanza.

El surgimiento de organizaciones más violentas y con incalculable capacidad de corrupción ha desafiado de manera recurrente la autoridad del Estado en Perú, Colombia o México. Aunque los cálculos del valor del mercado de la droga oscilan ampliamente, la mayoría de las estimaciones apuntan a una misma conclusión: las drogas ilegales son mercancías que se vuelven “preciosas” por efecto de la prohibición. De hecho, el precio de esas mercancías se incrementa exponencialmente a medida que se desplazan a lo largo y ancho del sistema de distribución y de comercialización ilegal. De esta manera, estos ingresos ilícitos han dotado a las organizaciones criminales de considerables capacidades de corrupción y de fuego. Por si ello fuese poco, la prohibición de la producción, comercio y consumo de estas sustancias no ha logrado poner fin a estas prácticas, pero si ha conseguido sobre-poblar las cárceles de Estados Unidos y de buena parte de los países latinoamericanos.

³⁷ Serrano, “Crimen Transnacional Organizado y Seguridad Internacional,” *op. cit.*

³⁸ Véase White House, *Strategy to Combat Transnational Organized Crime: Addressing Converging Threats to National Security* (Washington, D.C.: White House, 2011), pág. 4.

³⁹ Para un análisis de la lógica del dilema de seguridad inherente a las políticas anti-narcóticos y anti-crimen organizado, véase Mónica Serrano, “Transnational Crime in the Western Hemisphere,” en Jorge Domínguez, ed., *The Future of Inter-American Relations* (New York y Oxford: Routledge, 2000).

Conclusión

Es posible justificar el ímpetu moral que impulsó a las políticas prohibicionistas en primera instancia. Sin embargo, los costos internos y externos que han acompañado a la ejecución de esta norma han llevado a cuestionar su pertinencia. En efecto, la escalada exponencial en los costos y los magros resultados registrados en la ejecución punitiva de la prohibición han propiciado la reconsideración de dicho marco regulatorio. Aunque ha transcurrido casi un siglo desde que los criminólogos versados en este tema entendieron que la solución óptima al problema del crimen empresarial pasa por la regulación y quizás incluso por la legalización, no debe sorprender que la tesis de la inoperancia de las leyes restrictivas y prohibicionistas y de su impacto en la incubación de traficantes y organizaciones criminales con gran capacidad de corrupción y de extorsión haya vuelto a cobrar auge.

Cyberwar: Cyberspace and the Use of Force in the 21st Century

Gina Cerda Izurieta*

Abstract: Cyberspace has become a strategic domain for security competition between states, like the natural domains of land, sea, air, and space before it. This article addresses the scholarly debate about “cyberwar” and demonstrates through a combined theoretical and empirical approach how states’ use of cyber capabilities (means) as an instrument of force (ways) to achieve political objectives *vis-à-vis* other states (ends) can constitute an act of war in the 21st century. The analysis not only seeks to show how states are currently mobilizing cyber power, but also how this can affect the strategic relations between states and threaten the stability of the international system. The article concludes by considering how arms control could provide a potentially useful framework for international cooperation to strengthen cyber security and reduce the risks of a cyber-arms race.

Key words: War, Cybersecurity, Cyberwar, Cyber power, Computer network operations, Security dilemma, Deterrence

Resumen: El ciberespacio se ha convertido en un dominio estratégico para la competencia entre los Estados, así como los otros dominios naturales como territorio, mar, aire y el espacio, antes de este. Este artículo se enfoca en el debate académico acerca de la “ciber-guerra” y demuestra, mediante la combinación de la teoría con pruebas empíricas, cómo los Estados pueden usar sus capacidades cibernéticas (medios) como un instrumento de fuerza (maneras) para lograr objetivos políticos *vis-à-vis* otros Estados (fines), lo cual puede constituir un acto de guerra. El análisis no solo busca mostrar cómo los Estados movilizan actualmente su poder cibernético, sino también cómo esto afecta las relaciones estratégicas entre Estados y amenaza la estabilidad del sistema internacional. Este artículo concluye considerando cómo el control de armas puede proveer un potencial marco útil para la cooperación internacional para fortalecer la seguridad cibernética y reducir el riesgo de una carrera armamentista cibernética.

Palabras clave: Guerra, Ciberseguridad, Ciberguerra, Poder cibernético, Operaciones de redes informáticas, Dilema de la seguridad, Disuasión

* Gina Cerda Izurieta is graduating with a Bachelor of Arts in Political Science and International Relations from the Universidad de Las Américas in Quito, Ecuador.

** Date of reception: April 2014 / Date of acceptance: August 2014.

Introduction

IN one of the opening salvos of cyberwar, Iran's critical nuclear infrastructure was targeted by a cyber-attack, a computer worm known as "Stuxnet" that temporarily shut down approximately one-fifth of the country's nuclear centrifuges. While insufficient on its own to torpedo Iran's long-term capacity to enrich uranium to weapons-grade, Stuxnet shows how cyberspace has become a new strategic domain, with the proliferation of military cyber capabilities altering the landscape of international relations in an information-based world.¹

This article seeks to ascertain the significance of cyberspace for the strategic relations between states in an anarchic international system. The body of the article is divided into three sections. The first section engages the scholarly debate on "cyberwar", particularly the notion that use of cyber capabilities by one state against another cannot be considered as an act of war because it does not meet the criterion of employing potentially lethal physical force against an adversary. It introduces a more useful theoretical model of the political applications of military power that allows space for a theory of cyberwar. The second section examines the empirical record of cyber-attacks between states to determine how and to what extent the use of cyber capabilities fits within this theoretical model. It shows that cyber-attacks do constitute an act of war when states use cyber capabilities (means) as an instrument of force (ways) to achieve a political object *vis-à-vis* other states (ends). The final section examines how states are currently mobilizing cyber power through three broad types of computer network operations (CNO), and how cyber power can affect the strategic relations between states and threaten the stability of the international system based on the theoretical logic of the security dilemma and deterrence. The article concludes by considering how arms control could provide a potentially useful framework for international cooperation to strengthen cyber security and reduce the risks of a cyber-arms race.

Cyberspace and War

The rapid proliferation of pernicious cyber capabilities, or "malware", has created several challenges for the theory and practice of International Relations (IR), including the need to sort out a whole spectrum of definitional issues, such as whether a particular cyber event represents an act of "cyber-crime", "cyber-espionage", "cyber-exploitation", or "cyber-attack".² One of the main challenges is to determine what, if any, is the

¹ The United States Department of Defense defines cyberspace as, "A global domain within the information environment consisting of the interdependent network of information technology infrastructures and resident data, including the Internet, telecommunications networks, computer systems, and embedded processors and controllers." See U.S. Department of Defense, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms* (The United States of America: U.S. Department of Defense, 2014), p. 64. For a discussion of the definition of cyberspace and its meaning for international relations, see David J. Betz and Tim Stevens, "Chapter One: Power and Cyberspace", *Adelphi Series*, Vol. 51 (2011), pp. 35–54.

² For a pioneering study of the theoretical and policy challenges posed by the "cyber revolution", see Lucas Kello, "The Meaning of the Cyber Revolution: Perils to Theory and Statecraft," *International Security*, Vol. 38, No. 2 (Fall 2013), pp. 7–40. Kello defines malware as "software designed to interfere with computer functionality or to degrade the integrity of data. It encompasses the gamut of mischievous computer code—viruses, worms, Trojans, spyware, adware, and so on. Malware can be designed to open an avenue of access to an adversary's computer system, or to attack it, or both." He considers "cyber-crime" as the use of computers for illicit purposes based on a state's domestic laws, while "cyber-attacks" imply the use of code to undermine an adversary's computer systems for political or strategic objectives, and "cyber-exploitation" refers to the penetration of an adversary's computer systems in order to gain information.

relationship between cyberspace and war, with “cyberwar” being a much-debated topic within the scholarly IR literature.³ This task obviously requires an understanding of cyber capabilities, but first it requires a consideration of the nature of war.

The conventional place to begin is with the definition of war provided by the nineteenth-century Prussian General and military theorist, Carl von Clausewitz, who considered war “an act of violence intended to compel our opponent to fulfill our will.”⁴ Clausewitz envisioned war as essentially a duel between two or more actors, with the ultimate object being to compel an opponent to submit to one’s will. According to Clausewitz, this *political* object is reached by achieving the military object of disarming one’s opponent—or rendering them incapable or unwilling to offer further military resistance—through the use of violence or physical force.⁵

Based on Clausewitz’s definition, some scholars, like Thomas Rid, have argued that there is no such thing as cyberwar because the use of non-kinetic cyber capabilities does not satisfy the three theoretical pillars of an act of war.⁶ First, war is always *violent*, with violence understood as the use of potentially lethal physical force. Second, war is always *instrumental*, whereby the use or the threat of the use of violence is a means to compel an adversary to accept one’s will. And third, war is always *political*, with war never being an isolated act, but always a “continuation of politics by other means.”⁷ Rid concludes that there has never been—and that there will unlikely ever be—a cyberwar, or a “potentially lethal, instrumental, and political act of force conducted by malicious code”, and that “all politically motivated cyber attacks are essentially technically sophisticated forms of sabotage, espionage, and subversion.”⁸

Furthermore, the use of cyber capabilities do not fit comfortably within existing international law norms on armed conflict and the use of force. For example, Chapter I of the United Nations (UN) Charter states that “All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state”, clearly falling short of prohibiting cyber-attacks, which would not be conducted against another state’s territorial integrity and which would be unlikely to threaten their independence. The rest of the article, which reads “or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations”, is too vague to provide any real legal or theoretical value with respect to the use of cyber capabilities.⁹

Of course, a big part of the challenge of reconciling cyber capabilities with these preexisting conceptions of war and the use of force is that when they were being created, cyber capabilities were a long way away from being developed—it would have been an incredible demonstration of foresight for Clausewitz to imagine the possibility of cyberwar. However, these traditional conceptions of war and the use of force should not

³ For the debate on cyberwar, see James P. Farwell and Rafal Rohonzinski, “Stuxnet and the Future of Cyber War,” *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 53, No. 1 (February–March 2011), pp. 23–40; James P. Farwell and Rafal Rohonzinski, “The New Reality of Cyber War,” *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 54, No. 4 (2012), pp. 107–120; Thomas Rid, “Cyber War Will Not Take Place,” *Journal of Strategic Studies*, Vol. 35, No. 1 (February 2012), pp. 5–32; Adam P. Liff, “Cyberwar: A New ‘Absolute Weapon’? The Proliferation of Cyberwarfare Capabilities and Interstate War,” *Journal of Strategic Studies*, Vol. 35, No. 3 (2012), pp. 401–428; Kello, “The Meaning of the Cyber Revolution”; and Erik Gartzke, “The Myth of Cyberwar: Bringing War in Cyberspace Back Down to Earth,” *International Security*, Vol 38, No. 2 (Fall 2013), pp. 41–73.

⁴ Carl von Clausewitz, *On War*, Vol. I, trans. by Colonel J. J. Graham (United States of America: Project Gutenberg, 2006), p. 14.

⁵ *Ibid.*

⁶ See Rid, “Cyber War Will Not Take place.”

⁷ *Ibid.*, pp. 7–8.

⁸ *Ibid.*, p. 5.

⁹ United Nations, *Charter of the United Nations: Chapter I: Purposes and Principles*. <http://www.un.org/en/documents/charter/>.

impede a more modern and holistic understanding that allows room for the possibility of cyberwar—after all, just because Clausewitz said something in the nineteenth century does not necessarily make it true today. Lucas Kello is therefore correct when he warns that failure to grasp the importance of the “cyber revolution” could lead to the theoretical stagnation and policy irrelevance of the IR discipline, and that “States and other actors will continue to employ code as a weapon regardless of the reluctance of theorists to merge it into their thinking.”¹⁰ The scholarly challenge, then, is to find an appropriate theoretical model to understand the relationship between cyberspace and war.

John F. Troxell has elaborated a theoretical model of military power and the use of force with sufficient flexibility to be applied to cyberspace. First, Troxell makes a useful addition to Clausewitz’s original dictum: “war [the application of military power] should never be thought of as something autonomous but always as an instrument of policy.”¹¹ In Troxell’s model, war is the application of military power. The corollary, then, is that if the use of cyber capabilities can be considered as an application of military power, then they can also be considered as an act of war.

According to Troxell, “Military power can be matched to several different categories of broadly defined political objectives”, which include *defeat*, or the ability to eliminate an adversary’s freedom to choose a course of action; *coercion*, or the ability to alter an adversary’s potential or actual course of action, which could be to *deter* an adversary from choosing an undesirable course of action, or to *compel* an adversary to take a desirable course of action; and *other*, a broad category of political objectives that includes *reassurance*, usually considered as providing protection to allies, and *dissuasion*, a concept generally linked to the United States’ (U.S.) efforts to discourage potential rivals from competing with it militarily by demonstrating and widening the degree of U.S. military preponderance.¹² The next section of this article considers how and to what extent the empirical record of the use of cyber capabilities fits within this theoretical model of military power.

Cyberwar Exists: The Empirical Record of Cyber Attacks

One of the most instructive cases of the use of cyber capabilities is Operation Olympic Games, a covert operation against Iran’s critical nuclear infrastructure that was discovered in June 2010 and that was allegedly orchestrated by either or both the United States and Israel.¹³ Operation Olympic Games employed a computer worm known as “Stuxnet” that, after being introduced manually—probably through the use of a USB key—into the computer network that operates Iran’s Natanz Fuel Enrichment Plant, clandestinely gained control over the programmable logic controllers that run the IR-1 nuclear centrifuges used to enrich uranium. By exploiting “zero-day vulnerabilities” in the system, or previously unknown security gaps, Stuxnet interfered with the normal operation of these nuclear centrifuges over a period of months without anyone realizing

¹⁰ See Kello, “The Meaning of the Cyber Revolution,” pp. 11–15.

¹¹ John F. Troxell. “Chapter 17: Military Power and the Use of Force,” in J. Boone Bartholomees Jr., ed., *U.S. Army War College Guide to National Security Issues: Volume I: Theory of War and Strategy* (Carlisle, Pennsylvania: United States Army War College, 2012), p. 218.

¹² *Ibid.* pp. 218–224.

¹³ See Kello, “The Meaning of the Cyber Revolution,” pp. 26–27.

what was wrong.¹⁴ According to the Institute for Science and International Security, Stuxnet succeeded in destroying approximately 1,000 centrifuges at Natanz.¹⁵

Operation Olympic Games demonstrates how the use of cyber capabilities can be considered as a modern application of military power, and therefore as an act of war. The skeptics would argue that Stuxnet did not meet the criteria of an act of war because there was no application of potentially lethal physical force; they would therefore call it an act of sabotage rather than an act of war.¹⁶ But the Stuxnet case demonstrates that the line dividing the two has become increasingly unclear. Operation Olympic Games pursued the political objective of defeating an adversary; specifically, it sought to eliminate Iran's freedom of action to enrich uranium to weapons-grade. It did so through the use of force, employing a cyber-attack against Iran's critical physical infrastructure that left it temporarily disarmed with respect to its nuclear capabilities. Moreover, this cyber operation provided a substitute for a conventional military operation, such as a targeted airstrike, which would have pursued the same political objective, but which would have likely provoked a more serious response from Iran and the international community because of the use of potentially lethal force.¹⁷

The Russian Federation has also allegedly engaged in cyber-attacks against a number of the independent states that were formerly part of the Soviet Union. Two of the most well known cases are the cyber-attacks against Estonia in 2007 and against Georgia in 2008. Amidst a disagreement between the Russian and Estonian Governments over the relocation of a Soviet-Era war memorial, Estonia became the target of a series of distributed denial-of-service (DDoS) cyber-attacks that disrupted the websites of both public and private entities, including parliament, government ministries, banks, and news agencies.¹⁸ These DDoS cyber-attacks exploited Estonia's dependence on its Internet infrastructure, with Estonia considered to be "one of the most wired societies in Europe and a pioneer in the development of 'e-government'."¹⁹ The banking sector was particularly affected by the interference with online banking, with the Internet being used for roughly 95% of all banking transactions in Estonia. For three weeks Estonia suffered the social and economic costs of these DDoS attacks, with an estimated loss of 1% of GDP.

As a result of these cyber-attacks, then-Estonian Prime Minister Andrus Ansip asked rhetorically, "What is the difference between a blockade of harbors or airports of sovereign states and the blockade of government institutions and newspaper websites?"²⁰ Similarly, a senior official in Brussels commented, "If a [NATO] member state's communications centre is attacked with a missile, you call it an act of war. So what do you call it if the same installation is disabled with a cyber-attack?"²¹ These commentaries by state officials illustrate how the line that has been drawn between cyber-attacks and acts of war is really quite arbitrary once one puts aside the technical means of the attack

¹⁴ See Farwell and Rohozinski, "Stuxnet and the Future of Cyber War," pp. 23–25.

¹⁵ David Albright, Paul Brannan, and Christina Walrond, "Did Stuxnet Take Out 1,000 Centrifuges at the Natanz Enrichment Plant? Preliminary Assessment," *Institute for Science and International Security*, December 22, 2010, <http://isis-online.org/isis-reports/detail/did-stuxnet-take-out-1000-centrifuges-at-the-natanz-enrichment-plant/>.

¹⁶ See Rid, "Cyber War Will Not Take Place."

¹⁷ See Farewell and Rohozinski, "Stuxnet and the Future of Cyber War," pp. 28–29; Kello, "The Meaning of the Cyber Revolution," pp. 26–27.

¹⁸ See *The Economist*, "Estonia and Russia: A Cyber Riot," May 10, 2007, <http://www.economist.com/node/9163598>.

¹⁹ Ian Traynor, "Russia Accused of Unleashing Cyberwar to Disable Estonia," *The Guardian*, May 17, 2007, <http://www.theguardian.com/world/2007/may/17/topstories3.russia>.

²⁰ Rid, "Cyber War Will Not Take Place," pp. 12–13.

²¹ *The Economist*, "Estonia and Russia: A Cyber Riot."

and instead focuses on its political ends. Politically speaking, the cyber-attacks against Estonia were acts of coercion, seeking either to deter the Estonian Government from choosing a particular course of action, or to punish it once an unfavorable decision had been made. However, there is at least one difference between traditional acts of war, like a blockade, and a cyber-attack against a country's Internet infrastructure: the problem of determining the origins of a cyber-attack (hereafter called the "problem of attribution").²² While some in the Estonian Government accused the Russian Government of being responsible for the DDoS attacks, there is little concrete evidence linking them to the actions of Russian officials.²³

The cyber-attacks against Georgia occurred within the context of the 2008 Russo-Georgian War. The armed conflict began with South Ossetian separatists shelling Georgian villages on August 1st, 2008, followed by a Georgian military incursion into South Ossetia on the night of August 7th. Russia responded the next day by deploying troops into South Ossetia and launching airstrikes against Georgian forces.²⁴ Cyber-attacks targeted the websites of Georgian public and private institutions, including the websites of the president, parliament, government ministries, banks, and news agencies. These cyber-attacks included the DDoS type, as well as attacks that tampered with website content—for example, replacing the image of then-Georgian president Mikheil Saakashvili with Adolf Hitler.²⁵ The DDoS attacks directly affected Georgia's ability to disseminate information about the war—both to its citizens and to the world—by disabling news agencies' websites and rerouting Internet traffic through Russia, where it could be either blocked or diverted.²⁶

The Georgian case represents the first time that cyber-attacks were used alongside conventional military force in order to defeat an opponent in war.²⁷ Interestingly, these cyber-attacks are said to have begun on July 20th, before war was declared, representing a sort-of "dress rehearsal for an all-out cyberwar once the shooting started."²⁸ However, the Georgian case again shows the problem of attributing cyber-attacks to the assailant, with the Russian Government denying its involvement, but acknowledging that they may have come from Russian citizens or groups acting alone, with the known cyber-criminal organization the Russian Business Network topping the list of the accused. What is clear is that the attacks against Georgia's computer networks made use of so-called "zombie computers", or hijacked computers, inside and outside of Russia.²⁹ The Georgian case also suggests that similar cyber operations are likely to occur in concert with conventional military force in future war scenarios, with one expert claiming "cyberattacks are so inexpensive and easy to mount, with few fingerprints, they will almost certainly remain a feature of modern warfare."³⁰

²² For an explanation of the problem of attribution, see Paul Meyer, "Cyber-Security through Arms Control," *The RUSI Journal*, Vol. 156, No. 2 (2011), pp. 22–27.

²³ Traynor, "Russia Accused of Unleashing Cyberwar to Disable Estonia."

²⁴ Eneken Tikk, Kadri Kaska, Kristel Rünninger, Mari Kert, Anna-Maria Talihärm, and Liis Vihul, *Cyber Attacks Against Georgia: Legal Lessons Identified* (Estonia: Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, 2008), pp. 4–5, <http://www.carlisle.army.mil/DIME/documents/Georgia%201%200.pdf>.

²⁵ *Ibid.* See also John Markoff, "Before the Gunfire, Cyberattacks," *The New York Times*, August 12, 2008, http://www.nytimes.com/2008/08/13/technology/13cyber.html?_r=0.

²⁶ Tikk, et al., *Cyber Attacks Against Georgia*, p. 15.

²⁷ *Ibid.*, p. 5. See also Markoff, "Before the Gunfire, Cyberattacks."

²⁸ Markoff, "Before the Gunfire, Cyberattacks."

²⁹ See Tikk, et al., *Cyber Attacks Against Georgia*, p. 12; Markoff, "Before the Gunfire, Cyberattacks."

³⁰ Markoff, "Before the Gunfire, Cyberattacks."

Kyrgyzstan was also the victim of DDoS cyber-attacks in 2009. SecureWorks, a Dell subsidiary, states that Kyrgyzstan's two primary IP addresses were subject to sustained DDoS attacks "almost identical in some respects to those that targeted Georgia in August 2008", and that these attacks "essentially knocked most of the small, Central Asian republic offline."³¹ Don Jackson, a senior security researcher at SecureWorks, believes that these cyber-attacks, originating from a Russian IP address, were part of the Russian Government's efforts to pressure Kyrgyzstan into closing a U.S. military base. Others believe that the Kyrgyzstan Government was itself responsible, employing DDoS attacks in order to silence domestic political opposition.³² Nevertheless, if Jackson is correct then Russia's cyber-attacks against Kyrgyzstan would represent a clear form of coercion, aiming to compel the independent republic into taking a foreign policy action favorable to Moscow.

There is also evidence that Russia has been engaging in low-level cyber-attacks against Ukraine. Reports indicate that Ukraine's May 2014 presidential elections experienced attempts to interfere with vote tallies through cyber means, significantly inflating the percentage of the vote received by pro-Russian candidate Dmytro Yaroshh.³³ Ukraine also experienced the spread of pro-Russian propaganda through its digital social media.³⁴ While CyberBerkut, an Ukrainian "hactivist" group, has claimed responsibility, Russia is also in a position to use cyber-attacks against Ukraine under the cloak of plausible deniability.³⁵ At the maximum, Russian cyber-attacks against Ukraine would represent an effort to defeat an adversary; at the minimum, they would go against the international law norm of noninterference in the internal affairs of states.

In the cases examined so far, a strong state has used cyber capabilities in order to achieve political objectives *vis-à-vis* a weaker state. However, in reality all states are vulnerable to cyber-attacks, including the world's biggest military power, the United States. According to former U.S. Secretary of Defense Leon Panetta, foreign actors have successfully gained access to the computer systems that control critical infrastructure in the United States, such as chemical, electricity, and water plants. Panetta warns that foreign actors—whether renegade individuals, terrorist networks, or state actors—could use cyber means to gain control over the "critical switches" that operate critical infrastructure in the United States, which could be used to derail passenger trains, shutdown power grids, or contaminate water supplies in a major city.³⁶ But the greatest cyber security threat would be an attack launched by a foreign state against several undefended points in a country's critical infrastructure, potentially alongside a conventional military attack. "A cyber attack perpetrated by nation states [or] violent extremist groups", says Panetta "could be as destructive as the terrorist attack on 9/11... [and] could virtually paralyze the nation."³⁷ The hypothetical scenario of a "cyber

³¹ Secure Works, "Kyrgyzstan Under DDoS Attack From Russia," <http://www.secureworks.com/resources/blog/research/research-20957/>.

³² See Danny Bradbury, "The Fog of Cyberwar," *The Guardian*, February 5, 2009, <http://www.theguardian.com/technology/2009/feb/05/kyrgyzstan-cyberattack-internet-access>.

³³ Jarno Limnéll, "Why Hasn't Russia Unleashed a Cyber Attack on Ukraine?" *CBS News*, July 2, 2014, <http://www.cbsnews.com/news/why-hasnt-russia-unleashed-a-cyber-attack-on-ukraine/>.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Anna Mihailenko, "Rigged President Elections in Ukraine? Cyber Attack on the Central Election Commission," *Global Research*, May 26, 2014, <http://www.globalresearch.ca/rigged-presidential-elections-in-ukraine-cyber-attack-on-the-central-election-commission/5383843>.

³⁶ U.S. Department of Defense, "Remarks by Secretary Panetta on Cybersecurity to the Business Executives for National Security, New York City," October 11, 2012, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5136>.

³⁷ *Ibid.*

Pearl Harbor” shows how cyber capabilities not only represent a potentially significant military means to defeat or coerce an adversary, but also how they could meet the cyber-skeptics’ requirement of employing potentially lethal force in order to be characterized as an act of war.³⁸

Cybersecurity has been a cause for tension within the increasingly important strategic relationship between the United States and China, with each accusing the other of the nefarious use of cyber capabilities. Tensions escalated in May 2014 when the U.S. Justice Department publicly released indictments of five senior members of China’s People’s Liberation Army (PLA) for hacking into U.S. networks.³⁹ The Chinese Government responded by calling the U.S. allegations “preposterous” and accusing the U.S. Government of “double standards”. Moreover, China announced its suspension of the China-U.S. Cyber Working Group, an important bilateral confidence building measure that represents one of the few arms control mechanisms on cyber security.⁴⁰ While U.S.-China cyber security tensions are more an example of cyber espionage than cyber-attack, with each side seeking to gain sensitive commercial or defense-related information from the other through clandestine cyber probing, these tit-for-tat actions are contributing to the erosion of U.S.-Chinese cooperation in cyberspace and beyond, an obviously bad situation for international security.

This analysis shows that cyber-attacks should not be considered through the parochial lens of “sabotage, espionage, and subversion” simply because they do not employ potentially lethal physical force.⁴¹ The use of a naval blockade that does not kill, or a drone strike that does not occupy territory, still represents an act of war when used by one state against another for political ends. Moreover, the cyber Pearl Harbor scenario suggests that potentially lethal cyber force may be possible, even if there are no empirical examples of causalities caused by cyber-attacks. Cyber capabilities should therefore be seen as a modern form of military power, the use of which by states in order to defeat or coerce an adversary for political ends is every bit as much an act of war as is the use of conventional military force. It is for precisely this reason that the U.S. Department of Defense (DoD) declared in 2011 that it could consider a cyber-attack as an “act of war” and that the U.S. Government would reserve the right to respond to such an attack through “all necessary means”, including through economic sanctions, cyber-retaliation, or a conventional military strike.⁴²

³⁸ Secretary of Defense Panetta uses the term “cyber Pearl Harbor” to refer to a surprise cyber-attack from a nation state that would simultaneously target various points in U.S. critical infrastructure, stating that “The collective result of these kinds of attacks could be a cyber Pearl Harbor; an attack that would cause physical destruction and the loss of life. In fact, it would paralyze and shock the nation and create a new, profound sense of vulnerability.” Ibid.

³⁹ Michael S. Schmidt and David E. Sanger, “5 in China Army Face U.S. Charges of Cyberattacks,” *The New York Times*, May 19, 2014, <http://www.nytimes.com/2014/05/20/us/to-charge-chinese-workers-with-cyberspying.html?r=0>.

⁴⁰ Jonathan Kaiman, “China Reacts Furiously to U.S. Cyber-espionage Charges,” *The Guardian*, May 20, 2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/may/20/china-reacts-furiously-us-cyber-espionage-charges>.

⁴¹ Rid, “Cyber War Will Not Take Place.”

⁴² U.S. “Pentagon to Treat Cyber-Attacks as ‘Acts of War’,” *BBC World News*, June 1, 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-13614125>.

Cyber Power and the New Strategic Landscape of the 21st Century

Cyber Power and the Use of Force

Power is an elusive, but crucial concept in IR theory.⁴³ In the words of Joseph S. Nye Jr., “power is a contested concept.”⁴⁴ Classical realists, like Hans J. Morgenthau, saw the pursuit of power as the gravitational force moving international relations. Morgenthau defined power relationally, as the ability to get other actors to do what one wants or what they would otherwise not do within social interactions.⁴⁵ On the other hand, Nye says that “power is the capacity to do things and in social situations to affect others to get the outcomes we want.”⁴⁶ In other words, power is not so much about controlling other actors as achieving the outcomes that one desires in international relations, which will always depend on the context.

According to David Betz and Tim Stevens, it is becoming increasingly common to hear the term “cyber power” within the security and strategic discourse, which they explain as following the semantic tradition of linking military power to the particular environmental domain in which it is applied, like “seapower” or “airpower”. Despite its application in a distinct domain, they argue that cyber power shares the same essential features of coercive military power applied in other domains: it is an act of force to compel an adversary to do one’s will. Betz and Stevens thus define cyber power as “the use, or threatened use, of cyberspace and other resources to affect strategic aims in and through cyberspace against the resistance or wishes of others... Cyber-power is therefore the manifestation of power in cyberspace rather than a new or different form of power.”⁴⁷

While perhaps not revolutionary in theory, in practice cyber power is affecting the ways that states think about the ends, ways, and means of national security policy. Modern militaries—like those of the United States, China, Russia, and various European countries—have identified cyberspace as a vital domain of military power, like the natural domains of land, sea, air, and space before it. As a result, they are developing new military doctrines and sophisticated cyber capabilities to wage “electronic” and “information warfare” and to conduct computer network operations (CNO) in cyberspace, with implications at the grand strategic, strategic, operational, and tactical levels.

For example, U.S. Cyber Command was established in 2009 with the mission of achieving global “network dominance” that would provide the United States with tactical and strategic advantages in cyberspace.⁴⁸ Cyber Command sees the importance of cyberspace as on par with the other military domains of land, sea, air, and space, and the organization is expected to exceed 21,000 civilian and military personnel.⁴⁹ Additionally, the National Security Agency has assumed an increasingly important cybersecurity role. Its primary functions are to collect and analyze information from electronic communications for intelligence and counter-intelligence purposes, but it

⁴³ Those who have sought to define and measure power in international relations have approached this challenge in essentially three different ways: control over resources, control over actors, and control over outcomes. For a critique of these three approaches, see Jeffrey Hart, “Three Approaches to the Measurement of National Power in International Relations,” *International Organization*, Vol. 30, No. 2 (Spring 1976), pp. 289–305.

⁴⁴ Joseph S. Nye Jr., *The Future of Power* (United States of America: PublicAffairs, 2011), p. 5.

⁴⁵ See Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 7th Ed. (United States of America: McGraw-Hill Companies, Inc., 1993), pp. 113–121.

⁴⁶ Nye, *The Future of Power*, pp. 5–6.

⁴⁷ Betz and Stevens, “Chapter One: Power and Cyberspace,” pp. 43–44.

⁴⁸ See U.S. Army Cyber Command, <http://www.arcyber.army.mil/org-arcyber.html>.

⁴⁹ *Ibid.*

has also assumed responsibilities for conducting CNO for both offensive and defensive purposes.⁵⁰ In fact, in 2011 DoD publicly affirmed its commitment to conduct both offensive and defensive cyber operations if so directed by the President.⁵¹ Similarly, China has been developing its cyber warfare capabilities over the past decade. The PLA's military doctrine for cyberspace is guided by its "Integrated Network Electronic Warfare" document, which considers "active offense" to be a critical part of its cyber strategy, specifically the ability to preemptively attack and destroy an adversary's command and control systems.⁵²

Cyber capabilities can be employed in at least three different types of computer network operations. First, computer network attack (CNA) operations can be used to clandestinely attack an enemy, or they can serve as a "force multiplier" employed alongside conventional military force in a conflict scenario. Stuxnet exemplifies this first CNA type, where advanced malware was used against Iran's critical nuclear infrastructure without the accompaniment of conventional military force. It demonstrates the operational significance of CNA, with CNA operations potentially substituting for some conventional military operations, such as an airstrike or the use of special forces, in order to achieve a specific objective. These sorts of operations can offer a politically cheap alternative to conventional military force, since CNA avoid "collateral damage" and therefore minimize the public backlash. The attacks on Georgia represent the second type of CNA operation, where DDoS attacks were used in concert with conventional military force in a war scenario.

The hypothetical cyber Pearl Harbor represents the maximum CNA scenario, where cyber-attacks would seek to target and destroy an adversary's command and control systems, thereby confusing its ability to respond to a simultaneous conventional military attack. These combined CNA-conventional military operations, what Adam Liff calls a "cyber plus attack",⁵³ represent the modern application of the old military principle of achieving tactical surprise and confusion of an adversary. Moreover, in such a nightmare scenario, CNA capabilities could be used to target and cripple a state's physical and/or financial infrastructure. Thus, CNA capabilities represent a new method of strategic power projection, or the ability to employ military force across the world.

Second, computer network defense (CND) capabilities can be used to protect, detect, and respond to CNO against one's computer networks, or they can be employed defensively alongside conventional military force in a conflict scenario in order to slow, confuse, or repulse an adversary's offensive. The Joint Worldwide Intelligence Communications System (JWICS), a computer network used to transfer sensitive information between the various departments and agencies of the U.S. intelligence community, is an example of CND technology. JWICS is an "air-gapped" network, meaning that it is an isolated or closed system that cannot receive information directly from outside networks. In the second type of CND, cyber capabilities are used against an adversary's computer networks in order to confuse its ability to conduct an offensive.

⁵⁰ See National Security Agency, "Mission," April 15, 2011, <http://www.nsa.gov/about/mission/index.shtml>.

⁵¹ See International Institute for Strategic Studies, "Chapter Three: North America," *The Military Balance*, Vol. 114, No. 1 (2014), p. 54.

⁵² For analysis of China's cyber warfare capabilities, see International Institute for Strategic Studies, "Chapter Six: Asia," *The Military Balance*, Vol. 114, No. 1 (2014), p. 239; Deepak Sharma, "Integrated Network Electronic Warfare: China's New Concept of Information Warfare," *Journal of Defence Studies*, Vol. 4, No. 2 (April 2010), pp. 36-49; U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2013* (United States of America: Department of Defense, 2013).

⁵³ See Liff, "Cyberwar: A New 'Absolute Weapon?'" p. 416.

Third, computer network exploitation (CNE) can be used to collect intelligence on another state’s intentions and/or capabilities, the traditional role of espionage.⁵⁴ The NSA’s spying on foreign leaders, like German Chancellor Angela Merkel and Brazilian President Dilma Rousseff, typifies CNE operations used to gain intelligence on foreign leaders’ intentions. The United States and China’s tit-for-tat stealing of commercial and defense-related secrets exemplifies CNE operations to gain information on an adversary’s capabilities.⁵⁵ Thus, all of the strategic ends that espionage served during and before the Cold War can now be imagined through the use of CNE capabilities, with the James Bond style secret agent being replaced by the Edward Snowden type.

Table 1: Computer Network Operations

Type	Functions	Strategic Level	Technologies	Examples
Cyber network attack	Clandestine attack	Strategic/operational	Malware (e.g. viruses, worms, trojans, logic bombs); distributed denial-of-service	Estonia (2007); Stuxnet (2010)
	Force multiplier	Strategic/operational/tactical	Malware; distributed denial-of-service	Georgia (2008); cyber Pearl Harbor
Cyber network defense	Cybersecurity	Strategic	Air-gapped networks; cyber forensics; encryption; firewalls; anti-virus and anti-malware software	Joint Worldwide Intelligence Communications System
	Cyber defense	Strategic/operational/tactical	Malware; distributed denial-of-service	Georgia (2008)
Cyber network exploitation	Espionage, foreign intentions	Strategic	Malware; spyware; wiretapping	NSA espionage program
	Espionage, foreign capabilities	Strategic	Malware; spyware; wiretapping	U.S.-China

The Strategic Stability of the International System

In his 1978 article, “Cooperation under the Security Dilemma”, Robert Jervis develops a theoretical model of “four worlds” of strategic relations between states, based on whether offensive or defensive military capabilities possess an advantage, and whether offensive and defensive postures can be distinguished.⁵⁶ In the first world, where offense has the advantage and offensive and defensive postures are indistinguishable, strategic relations are “doubly dangerous”. In the second world, where defense has the advantage and

⁵⁴ For a discussion of “cyber exploitation”, or CNE, see Kello, “The Meaning of the Cyber Revolution,” pp. 20–22.

⁵⁵ For information on the U.S. National Security Agency’s espionage program, including its spying on foreign national leaders like German Chancellor Angela Merkel and Brazilian President Dilma Rousseff, see “Edward Snowden: Leaks that Exposed U.S. Spy Programme,” *BBC World News*, January 17, 2014, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-23123964>.

⁵⁶ Robert Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (January 1978), pp. 167–214.

offensive and defensive postures are indistinguishable, strategic relations suffer from a security dilemma, but the system may still be stable because *status quo* states can defend themselves against revisionist states. In the third world, where offense has the advantage and offensive and defensive postures are distinguishable, the security dilemma does not exist, but aggression is possible. In the fourth world, where defense has the advantage and offensive and defensive postures are distinguishable, strategic relations are “doubly safe”.

Jervis’s model is highly instructive for considering the negative consequences that cyber power may have on the stability of the international system. First, the offense-defense balance tilts in favor of the offense in cyber warfare.⁵⁷ One of the most dangerous facts for international security is that nuclear-tipped intercontinental ballistic missiles (ICBMs) can cross the world within 30 minutes, leaving little time for decision-makers to determine how to respond—and even less for defense—once a nuclear attack has been detected. But even ICBMs seem nearly snail-paced when compared with a cyber-attack traveling at “netspeed”, or the speed measured in seconds and milliseconds that it takes for information to travel across the world’s fiber-optic cables from one computer to another.⁵⁸ In practical military terms, the traditional impediments to offensive advantage rendered by time and space do not apply to cyberwar.⁵⁹

This offensive advantage is augmented by the complications of defending against a cyber-attack. For example, in the scenario of a full-scale military attack using both cyber and conventional military force, the assailant is likely to employ cyber-attacks as a preliminary strike against the communications of their adversary, making it more difficult to organize a proper defense once these systems have been disrupted.⁶⁰ Furthermore, it is a nearly impossible task to establish and maintain sufficient defenses for all of a nation’s critical computer networks, especially when cyber-attacks may exploit zero-day vulnerabilities that the users do not know exist.⁶¹ Finally, the attribution problem begs the question, “who to defend against?” In the case of a debilitating cyber-attack by an unknown assailant, the best defense may be to strike out at every possible network, but this could imply a breach of the principle of proportionality established under the Law of Armed Conflict.⁶² On the other hand, one benefit is that CND capabilities may provide significant defensive value to weaker states by providing them with an asymmetric capability to defend themselves against conventionally stronger states in a conflict scenario.⁶³

The second way in which Jervis’s model points to a more unstable international system is that there is no easy way to distinguish between offensive and defensive cyber capabilities. Computers and the Internet—the principal technologies for any cyber-attack—are “dual-use technologies” that can be used for both civilian and military purposes. In the military domain, while certain cyber weapons like Stuxnet may seem to have purely offensive purposes, states may seek to develop cyber capabilities as a way to respond to, or to deter, a conventional or cyber-attack.

⁵⁷ See Liff, “Cyberwar: A New ‘Absolute Weapon?’” pp. 414–415. See also Nicholas C. Rueter, “The Cybersecurity Dilemma” (MA diss., Duke University, 2011).

⁵⁸ Betz and Stevens, “Chapter One: Power and Cyberspace,” p. 39.

⁵⁹ See Liff, “Cyberwar: A New ‘Absolute Weapon?’” pp. 415–416.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 416.

⁶¹ *Ibid.*, p. 415.

⁶² According to a consensus report adopted by a UN Group of Governmental Experts in 2013, the Law of Armed Conflict applies to state behaviour in cyberspace. See Detlev Wolter, “The UN Takes a Big Step Forward on Cybersecurity,” *Arms Control Association*, September 2013, https://www.armscontrol.org/act/2013_09/The-UN-Takes-a-Big-Step-Forward-on-Cybersecurity.

⁶³ Liff, “Cyberwar: A New ‘Absolute Weapon?’”

Admittedly, this problem exists with most military technologies: the interwar disarmament negotiators allegedly struggled with deciding whether specific weapons—like tanks or cruisers—were by nature offensive or defensive, and the core problem for nuclear nonproliferation continues to be “the fact that atomic energy is capable of both peaceful and military uses”.⁶⁴ Nevertheless, the problem of distinguishing between offensive and defensive capabilities seems to be even more complicated in the cyber domain, since whether a specific computer should be considered as a weapon depends more on the intentions and skills of its user than on the characteristics of the technology. On the other hand, nuclear weapons require weapons-grade fissile materials (highly enriched uranium and plutonium) in order to function, materials that are objectively and verifiably different from those used for peaceful nuclear energy. Thus, the offensive advantage and the difficulty of distinguishing between offensive and defensive postures suggest that cyberspace may have a doubly dangerous effect on international stability.⁶⁵

Finally, it is uncertain how cyber power will affect the logic of deterrence, which has kept great power wars cold since the advent of nuclear weapons. According to Bernard Brodie, “deterrence is simply the effort to erect appropriate disincentives to counteract the incentives which the opponent feels for our destruction, disincentives which not only guarantee him pain if he attempts to attack us but also heighten his uncertainty about the immediate results of his contemplated attack.”⁶⁶ Strategic nuclear deterrence is based on the logic that even a small chance that an adversary could succeed in retaliating with even a handful of nuclear weapons should imply such outrageous costs that they would nullify any gains to be achieved through a nuclear first strike, and therefore rational decision-makers will not choose to strike first or to pass the line of unbearable provocation to the other side. Countervailing factors complicate how this logic applies to cyber power.

On the one hand, the attribution problem undermines deterrence: as the probability of successfully determining the origins of a cyber-attack decreases, the assailant’s expected costs relative to the benefits of launching an attack diminish as well. Thus, if a potential assailant calculates that it can gain value by doing damage to an adversary through cyber-attack with only minimal chances of retaliation, then the logic of deterrence would suggest that a cyber-attack becomes more likely.

On the other hand, fear of the potential costs of escalation within a relatively unknown domain of war—cyberspace—creates a deterrent effect, particularly for risk-averse state actors. According to Jarno Limnéll, governments are worried about opening up the “Pandora’s box of unknown outcomes” associated with a cyberwar: “Every government must consider how it would respond to a cyber assault that paralyzes transit, empties citizen bank accounts, disables credit cards, locks down oil refineries, or knocks out the power grid.”⁶⁷ Thus, precisely for the reason that the potential costs of retaliation are not easy to measure, cyberwar may still be amenable to deterrence. Moreover, the asymmetrical value afforded by CND capabilities may provide weaker states with a better deterrent *vis-à-vis* stronger states than has traditionally been the case. “Thus, in some cases”, says Adam Liff, “the proliferation of cyberwarfare capabilities

⁶⁴ For a discussion of the interwar disarmament agenda, see Andrew Webster, “Piecing Together the Interwar Disarmament Puzzle: Trends and Possibilities,” *International Journal*, Vol. 59, No. 1 (2003/2004), pp. 187–198. For the dual-use nature of nuclear energy, see John A. Hall, “Risks of Nuclear Proliferation: Atoms for Peace, Or War,” *Foreign Affairs*, Vol. 43, No. 4 (1965), p. 602.

⁶⁵ See Rueter, “The Cybersecurity Dilemma.”

⁶⁶ Bernard Brodie, “The Anatomy of Deterrence,” *World Politics*, Vol. 11, No. 2 (1959), p. 180.

⁶⁷ Limnéll, “Why Hasn’t Russia Unleashed a Cyber Attack on Ukraine?”

may actually decrease the frequency of war by both making conventionally stronger actors more reluctant to pursue belligerent foreign policies and reducing the credibility of their threats to use force against weaker actors.”⁶⁸

Conclusion

This article has argued that cyber capabilities represent a modern form of military power, and that their application to defeat or coerce an adversary for political ends constitutes an act of war. If, as Clausewitz famously stated, war is the continuation of politics by other means, then cyberwar is simply the continuation of politics by cyber means. Second, this article has sought to show how the mobilization of cyber power is currently affecting how states think about the ends, ways, and means of national security policy: CNA capabilities offer a potential substitute for certain conventional military operations and a force multiplier for others; CND capabilities are now necessary for national defense; and CNE capabilities are taking on the functions of traditional espionage. Finally, the rapid proliferation of cyber capabilities is affecting the strategic relations between states in ways that threaten the stability of the international system. Cyber capabilities tend to favor the offense and offensive and defensive postures are not easily distinguishable, making the proliferation of cyber capabilities “doubly dangerous” for international stability. Moreover, the effects of cyber capabilities on strategic deterrence are ambiguous, but it is likely that as long as the attribution problem remains serious, then this will lower the perceived costs of cyber-attacks and therefore make them more likely.

The rapid proliferation of cyber capabilities and their potentially destabilizing effects on the international system point to the potential utility of “cyber security through arms control”.⁶⁹ Arms control is a cooperative security approach for maintaining international security and stability. According to Jeffrey A. Larsen, arms control is “any agreement among states to regulate some aspect of their military capability or potential.”⁷⁰ Originally conceived of during the 1960s as a bilateral method for stabilizing the nuclear arms race between the United States and the Soviet Union, arms control has evolved to become a more flexible and inclusive approach to international and human security. Arms control represents a potentially useful cooperative approach to cybersecurity if states can agree on the need to prevent a cyber-arms race and can develop the technical means to verify compliance with any agreement.

While a treaty on cybersecurity is probably a long way off, there are signs that international cooperation on cyber security is possible, and there are useful intermediary steps that could be taken. States have already succeeded in snatching the low hanging fruit of a Convention on Cybercrime, which was signed in 2001 under the framework of the Council of Europe, with the intention of harmonizing national laws and creating cooperative mechanisms to combat the criminal uses of the Internet. While this treaty has only 50 signatories and does not cover the military uses of cyberspace by states, it is a first step to creating international law norms on cyberspace. Furthermore, progress is being made on cybersecurity inside the United Nations. In 2013 a UN Group of Governmental Experts succeed in producing a consensus report on cybersecurity, which acknowledged the “full applicability” of international law norms to state behavior in

⁶⁸ Liff, “Cyberwar: A New ‘Absolute Weapon?’” pp. 411–412.

⁶⁹ Meyer, “Cyber-Security through Arms Control,” pp. 22–27.

⁷⁰ Jeffrey A. Larsen, “Chapter 1: Introduction to Arms Control,” in Jeffrey A. Larsen, ed., *Arms Control: Cooperative Security in a Changing Environment* (United States of America: Lynne Rienner Publishers, 2002), p. 1.

cyberspace and recommended further international cooperation, confidence building measures, and capacity building on cybersecurity.⁷¹

More important than these multilateral efforts, however, is the development of bilateral confidence building measures between states with significant cybersecurity tensions. The suspension of the China-U.S. Cyber Working Group is therefore particularly disturbing, since it is probably these two states that are in greatest need of cybersecurity cooperation. Another important avenue for cyber arms control would be cooperative research on “cyber forensics”, aimed at strengthening the technical capacities of states to detect the origins of cyber-attacks. The lessons of nuclear arms control show that the politics of a successful agreement depends on the credible technical capacities of states to verify compliance. With respect to cyber arms control, the ability to detect the origins of a cyber-attack is *sine qua non* for cyber deterrence. There is evidence that states are developing their national capabilities to detect the origins of cyber-attacks, but multilateral research on cyber forensics would be a significant opportunity for international confidence building on cybersecurity. Failure to achieve international cooperation on cybersecurity will almost certainly assure the continued unrestricted development of national cyber capabilities and doom international relations to a destabilizing cyber-arms race.

⁷¹ See Wolter, “The UN Takes a Big Step Forward on Cybersecurity.” See also Paul Meyer, “Cyber Security Takes the Floor at the UN,” *Canadian International Council*, November 12, 2013, <http://open.canada.org/features/the-think-tank/comments/cyber-security-takes-the-floor-at-the-un/>.

Institucionalización interna de los partidos políticos: Un ensayo de discusión teórica

Nelson Nogales Gonzáles*

Resumen: El artículo expone un estado del arte sobre la institucionalización de partidos políticos, revisa los aportes de autores clásicos y contemporáneos que trabajan este subcampo de la Ciencia Política. La discusión centra su atención en las dimensiones del concepto que maneja cada autor y las dificultades que tienen para su aplicación e implementación. Como un aporte se propone un concepto de *institucionalización* que contiene tres dimensiones (*rutinización, complejidad e incrustación*) con sus respectivos indicadores para su aplicación.

Palabras clave: Institucionalización, Partidos políticos, Multidimensional, Democracia interna, Financiación partidaria

Abstract: This article presents a literature review of the institutionalization of political parties, reviewing the contributions of traditional and contemporary authors who work in this subfield of Political Science. The discussion centers its attention on the dimensions treated by each author and the difficulties that they have for their application and implementation. The article proposes an image of *institutionalization* with three dimensions (*routinization, complexity and embeddedness*) with their respective indicators for their application.

Key words: Institutionalization, Political parties, Multidimensional, Internal democracy, Party funding

* Nelson Nogales Gonzáles es Sociólogo egresado de la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamb-Bolivia), tiene una Maestría en Ciencia Política en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador, y actualmente cursa un Doctorado en Estudios Andinos (Flacso-Ecuador) y es docente de la Universidad de Las Américas en Quito.

** Fecha de recepción: julio de 2014 / Fecha de aceptación: agosto de 2014.

Introducción

El objetivo del presente documento es revisar las investigaciones sobre institucionalización partidaria, discutir analíticamente cada una de las propuestas, y examinar las fortalezas, debilidades, tensiones y problemas de las mismas. Este trabajo tiene por finalidad analizar las principales propuestas sobre este campo, ello no implica agotar o cubrir todos los trabajos en esta área de estudio; pues no llega a esa pretensión ni mucho menos, pero sí a analizar las propuestas importantes o por lo menos las más referenciadas en el campo y que aportan sustancialmente al análisis de la institucionalización partidaria.

La disquisición inicial es la diferenciación entre la institucionalización de sistemas de partidos y la institucionalización de los partidos; dos temas distintos. El primero surge del trabajo propuesto por Scott Mainwaring y Timothy Scully y retomado por Scott Mainwaring y Mariano Torcal, ambos trabajos proponen cuatro dimensiones para analizar la institucionalización de los sistemas de partidos: (i) la competencia partidaria tiene una estabilidad en el tiempo, lo que implica una regularidad en las normas que rigen las elecciones; (ii) cuando los partidos tienen lazos con la sociedad, lo cual permite una regularidad en los respaldos electorales; (iii) los actores políticos otorgan legitimidad a las elecciones y los partidos tienen reglas y procedimientos estables; (iv) los partidos deben ser autónomos e independientes de la decisión de liderazgos fuertes.¹ La primera dimensión es exclusiva de los sistemas de partidos, en cambio las restantes corresponden a unas cualidades propias de las organizaciones partidarias. Los trabajos antes mencionados influyeron en la producción de gran cantidad de investigaciones, pero por no ser el objetivo del documento no serán revisadas.

El segundo tipo de institucionalización, la de los partidos, es el que interesa en mayor medida a los fines de este trabajo y sobre el cual discutiremos a lo largo del trabajo, pues este nos ofrece un abanico de propuestas de análisis y medición. En este campo se pueden encontrar dos perspectivas de análisis, la primera trabaja la institucionalización como un proceso multidimensional e integral; es decir, manejan un concepto con algunas dimensiones que explican el proceso y nivel de estructuración que puede tener la organización. Dentro de este grupo se encuentran los trabajos de Samuel P. Huntington, Nelson Polsby, Spencer Wellhofer, Angelo Panebianco, Vicky Randall y Lars Svasand, Javier Duque, Matthias Basedau y Alexander Stroh, y Kristina Weissenbach.²

La otra vertiente analiza la institucionalización desde el estudio de aspectos puntuales; es decir, examina elementos por separado como son democracia interna, selección de candidatos, financiamiento, capacidad de adaptación y otros que aportan al proceso de

¹ Scott Mainwaring y Timothy Scully, "La institucionalización de los Sistema de partidos en América Latina," *Revista de Ciencia Política*, Vol. 17, Núm. 1-2 (1995), págs. 63-101; Scott Mainwaring y Mariano Torcal, "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la Tercera ola democratizadora," *América Latina Hoy*, Vol. 41 (2005), págs. 141-173.

² En el orden en que aparecen en el texto, véase Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio* (Buenos Aires: Editorial Paidós, 1996); Nelson W. Polsby, "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives," *The American Political Science Review*, Vol. 62, Núm. 1 (marzo 1968), págs. 144-168; E. Spencer Wellhofer, "Dimensions of Party Development: A Study in Organizational Dynamics," *The Journal of Politics*, Vol. 34, Núm. 1 (febrero 1972), págs. 153-182; Angelo Panebianco, *Modelos de partido: Organización y poder en los partidos políticos* (Madrid: Alianza Editorial, 2009); Vicky Randall y Lars Svasand, "Party Institutionalization in New Democracies," *Party Politics*, Vol. 8, Núm. 1 (enero 2002), págs. 5-29; Javier Duque Daza, "La institucionalización partidista: Una propuesta de abordaje de las estructuras organizativas partidistas," *Estudios Políticos*, Vol. 27 (2005), págs. 103-127; Mathias Basedau y Alexander Stroh, "Measuring Party Institutionalization in Developing Countries: A New Research Instrument Applied to 28 African Political Parties," *Giga Working Papers*, Núm. 69 (febrero 2008), págs. 1-28; Kristina Weissenbach, *Political Parties and Party Types – Conceptual Approaches to the Institutionalization of Political Parties in Transitional States: The Case of the Philippines* (Manila: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010).

institucionalización. En esta rama de estudio se enlista lo trabajado por Steven Levitsky, Adriana Gallo, Flavia Freidenberg, Víctor Alarcón Olguín y Freidenberg, Freidenberg y Manuel Alcántara Sáez, Daniel Zovatto y Freidenberg, y Pablo Gutiérrez y Zovatto.³

Esto nos lleva a una segunda disquisición, que es diferenciar los trabajos que mencionan la institucionalización y los que trabajan sobre la misma; los primeros discuten el comportamiento y rendimiento de los partidos aludiendo a una institucionalización sin precisar el concepto o las dimensiones que lo componen, utilizando el término de manera genérica, como en: Bavoleo, Machado Puertas, Rivas, Cueto Villamán, y otros). En cambio el segundo grupo discute, analiza y propone el concepto *institucionalización*, sus dimensiones y los probables indicadores del concepto aplicándolos a un análisis de las organizaciones políticas.

La institucionalización desde una perspectiva multidimensional

La primera perspectiva de análisis es la multidimensional, que tiene diferentes enfoques. Algunos toman en cuenta el tiempo de permanencia política y apoyo ciudadano como Kenneth Janda.⁴ En cambio, N. Polsby trata la institucionalización desde aspectos organizativos, como procesos recurrentes, pautados y continuos que regulan la complejidad entre niveles.⁵ En una tercera perspectiva, además de mencionar aspectos organizativos trabajan con la autonomía del contexto/ambiente autores como Huntington y Wellhofer. Una última perspectiva combina aspectos internos/externos y estructurales/ actitudinales, referidas a los valores y conducta ejercidos por los militantes, rutinización de las normas y procedimientos organizativos, y por último con los vínculos que los partidos crean con la sociedad; dicha perspectiva es abordada por autores como Panebianco, Levitsky, y Randall y Svasand.

La institucionalización desde la visión multidimensional se inicia con el trabajo seminal de S. Huntington presentado en 1968, este considera la institucionalidad como la adquisición de valor y estabilidad de la organización. "Se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos".⁶ El concepto propuesto por Huntington contempla cuatro dimensiones: (i) *adaptabilidad-rigidez*: entendida como la capacidad de enfrentar los desafíos del entorno a través de respuestas viables,

³ En el orden en que aparecen en el texto, véase Steve Levitsky, "Institutionalization and Peronism: The Case, the Concept, and the Case for Unpacking the Concept," *Party Politics*, Vol. 4, Núm. 1 (1998), págs. 77–92; Adriana Gallo, "Democracia interna en el ámbito partidario en América Latina: Un estudio comparado en partidos latinoamericanos," *Reflexión Política*, Vol. 7, Núm. 14 (2005), págs. 26–39; Flavia Freidenberg, "Democracia interna: Reto ineludible de los partidos políticos," *Revista de Derecho Electoral*, Vol. 1 (2006), págs. 1–17; Flavia Freidenberg, "Democracia interna en los partidos políticos," en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, José Orozco y Josep Thompson, eds., *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (México: FE & UNAM, 2007), págs. 627–678; Víctor Alarcón Olguín y Flavia Freidenberg, "El proceso de selección del candidato presidencial en el Partido Acción Nacional," *Revista Mexicana Sociología*, Vol. 69, Núm. 4 (2007), págs. 729–770; Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara Sáez, eds., *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático: Una introducción* (México: Tribunal Electoral del Distrito Federal; Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Iberoamérica, 2009); Daniel Zovatto y Flavia Freidenberg, "Democratización interna y financiamiento de los partidos políticos," en J. Mark Payne, Daniel Zovatto G. Y Mercedes Mateo Díaz, *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo; Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006); Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto, eds., *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (México: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral; Organización de los Estados Americanos; Universidad Nacional Autónoma de México, 2011).

⁴ Véase Kenneth Janda, "Toward a Performance Theory of Change in Political Parties," (Artículo presentado para el 12º Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Sociología, Madrid, España, Julio 9–13, 1990).

⁵ Polsby, *op. cit.*

⁶ Huntington, *op. cit.*, pág. 23.

y está relacionada con la antigüedad y el recambio generacional de los liderazgos; (ii) *complejidad-simplicidad*: que es la conformación de múltiples subunidades para mantener la fidelidad de los miembros; (iii) *autonomía-subordinación*: como la capacidad de reducir al mínimo la influencia del entorno (organizaciones y grupos de presión) a través de la implementación de procedimientos; y (iv) *coherencia-desunión*: basados en el consenso, límites sustanciales y procedimientos para eliminar o solucionar disputas internas entre miembros y subunidades.⁷

La propuesta de Huntington, según varios autores tiene problemas de divergencia, ya que contiene factores contrapuestos como son la adaptabilidad y coherencia, pues la adaptación constante impide una continuidad de procedimientos.⁸ Otros trabajos señalan la tautología que encierra a mayor adaptabilidad y menor rigidez mayor institucionalización; en cambio, Randall y Svasand consideran que las dimensiones propuestas no necesariamente apoyan la institucionalidad. Una última crítica realizada a Huntington es que su propuesta carece de indicadores de medición, lo que causaría problemas al momento de realizar trabajos empíricos. Pese a las “deficiencias” de la propuesta, las dimensiones *complejidad*, *autonomía* y *coherencia* constituyen la base del análisis sobre la institucionalización partidaria. Estas dimensiones son retomadas y reajustadas por otros autores para formular unos indicadores de medición y trabajar la institucionalización; entre los que figuran Panebianco, Duque, Randall, Basedau y Stroh, y Weissenbach.

La institucionalización desde aspectos organizativos, como procesos recurrentes, pautados y continuos que regulen la complejidad entre niveles (locales y nacionales) es el aporte de Nelson Polsby. Para este autor la institucionalización tiene tres características: (i) *delimitación del entorno*, o una clara identificación de los miembros de la organización, unos procedimientos para seleccionar a los miembros y elegir a los líderes de entre los miembros del partido; (ii) *organización compleja*, o diferenciación entre funciones a través de procedimientos, división de trabajo y regulación de patrones de comportamiento; y (iii) *criterios universalistas* para reducir particularismos e introducción de sistemas de recompensas meritocráticos para reducir nepotismo, clientelismo u otras.⁹ Hay una coincidencia con la propuesta de Huntington sobre la necesidad de una creciente complejidad, delimitación y tiempo de vida para alcanzar una institucionalización en los partidos, pero los dos primeros pueden ser vistos como una causa del proceso institucional; en cambio, el tiempo de vida no asegura una mayor o menos institucionalización, pero sí la posibilidad de concretar el proceso. Una diferencia es que Polsby ve la institucionalización como un proceso multilíneal que puede tener decantar en el fortalecimiento de unos factores y debilitamiento de otros, tener avances y retrocesos. Otra diferencia evidente es el establecimiento de procesos de selección de líderes, algo que descuidó Huntington pese a manifestar la importancia de la alternancia de dirigencia intergeneracional. Queda claro que estos recambios están estrechamente vinculados con el tiempo de vida del partido; aspecto retomado por Janda y posteriormente por Randall y Svasand.

⁷ Una aplicación de la propuesta de Huntington es la realizada por Robert Dix para analizar Latinoamérica, en la que parte de la hipótesis de que las instituciones fuertes permiten una estabilidad democrática. En el trabajo expone que los partidos tienen la característica de ser altamente personalizados, pese a que durante las décadas 70 y 90 tuvieron procesos de institucionalización, y concluye con la idea de la inclusión innecesaria de la edad del partido para medir su adaptabilidad. Véase Robert H. Dix, “Democratization and the Institutionalization of Latin American Political Parties,” *Comparative Political Studies*, Vol. 24, Núm. 4 (1992), págs. 488–511.

⁸ Véase Duque, *op. cit.*, pág. 109.

⁹ Polsby, *op. cit.*, pág. 145.

La importancia de promover valores partidarios y difundirlos para establecer lazos de lealtad es un elemento que reconoció Spencer Wellhofer y fue retomado en los trabajos de Janda, Randall y Svasand, Randall, Duque, y Weissenbach. Wellhofer entiende la institucionalización como el desarrollo de capacidades para solucionar los problemas de socialización organizacional, reclutamiento de miembros y elección de elites.¹⁰ A diferencia de los anteriores autores, Wellhofer intenta equilibrar aspectos organizativos con los actitudinales, y propone tres niveles de análisis: (i) el nivel *sistémico de desarrollo organizacional*, relacionado con el establecimiento de procedimientos, límites de ingreso y distinción entre miembros y no miembros (especificidad), desarrollo de diferenciación vertical y horizontal entre las subunidades (complejidad), elaboración y aplicación continúa de normas internas (continuidad); (ii) el nivel de *comportamiento o patrones de reclutamiento de elites* comprende unos requisitos mínimos para afiliación, desarrollo de carreras organizacionales entre los miembros, rotación de elites en los cargos ejecutivos; y (iii) el nivel *actitudinal* contempla una afiliación e incremento de lealtad partidaria, desarrollo de instancias de capacitación que promueven valores entre los miembros y subunidades, continuidad y socialización de las nuevas elites.¹¹

Una línea similar a la de Wellhofer, es la propuesta teórica de A. Panebianco, que analiza la dimensión interna estructural en la que incluye la complejidad organizacional, coherencia y rutinización. La proposición sugiere trabajar dos dimensiones: *autonomía* respecto al ambiente (capacidad de controlar intercambios con el ambiente) y *sistematicidad* es decir interdependencia entre las partes de la organización. Ambas dimensiones se pueden medir a través de los siguientes indicadores: (i) un partido institucionalizado tiene una burocracia, una dirección central que coordina con otros niveles; (ii) *grado de homogeneidad* o semejanza entre las subunidades de la misma jerarquía, si el partido es altamente institucionalizado todas las subunidades tendrán el mismo tipo de organización; (iii) *tipos de financiación*, una organización altamente institucionalizada tiene canales de financiamiento que provea regularmente recursos económicos; (iv) un partido fuertemente institucionalizado ejerce predominio sobre organizaciones externas; (v) correspondencia entre las normas y estatutos y la vida real del partido.¹² Esta propuesta es parte de toda una teoría organizacional de los partidos que incluye modelos de origen, estructura organizativa, distribución de incentivos (colectivos y selectivos), capacidad de control del entorno entre otros aspectos, elementos importantes para la consolidación e institucionalización partidaria.

Son Randall y Svasand los que intentan sintetizar en un planteamiento las dimensiones organizacionales y actitudinales propuestas por los trabajos precursores, especialmente el de Panebianco.¹³ En su trabajo discuten las debilidades de los trabajos antes mencionados, empezando por la autonomía, problematizando esta dimensión con los aportes que realizan Levitsky y Janda, que la autonomía no es fundamental para la institucionalización, o al menos no es proporcional la relación; poniendo como ejemplo al Partido Justicialista argentino (PJ) y el Partido Laboral del Reino Unido (PL), relacionados con sectores corporativos y ambos "altamente institucionalizados". Randall y Svasand mencionan sobre esta dimensión que generalmente existe una interdependencia entre el partido y otro tipo de organizaciones, algo que es inevitable, pero ello no determina las posibilidades de una mayor o menor institucionalización. La adaptabilidad o rigidez tampoco asegura que el partido se institucionalice; por ello las propuestas, excepto

¹⁰ Wellhofer, *op. cit.*, pág. 158.

¹¹ *Ibíd.*

¹² Panebianco, *op. cit.*

¹³ Randall y Svasand, *op. cit.*

la Huntington, omiten la adaptabilidad como un aspecto importante. Panebianco al proponer la sistematicidad como dimensión interna pregunta si se debe considerar la flexibilidad partidaria, si bien es cierto que tampoco otorga una respuesta concisa sobre la inclusión de la adaptación en el análisis.

Al margen de estas críticas, los autores recuperan los aportes de los trabajos. Como el de Levitsky sobre la *infusión de valor*, al decir que el partido desarrolla la capacidad de generar unas lealtades entre sus miembros (interior) y en los simpatizantes (exterior); idea que también se encuentra presente en Huntington cuando dice que la organización llega a tener una vida propia,¹⁴ o en Panebianco cuando afirma que el partido debe “ser valioso en sí mismo”¹⁵. La rutinización es otro elemento importante, aunque Levitsky manifiesta que se debe distinguir los elementos procedimentales de los actitudinales, y que ambos no necesariamente deben ir juntos, por ello Randall y Svasand recuperan la noción de Janda sobre la necesidad del partido de volverse referente social o “cosificarse en la mente de los ciudadanos”.¹⁶

A partir de esas críticas y aportes, Randall y Svasand reconocen a la institucionalización como “el proceso por el cual el partido se consolida en términos de patrones de conducta y de actitudes o cultura”, proponen una matriz con dos dimensiones para medir la institucionalización (interna y externa), y las combinan con aspectos estructurales/actitudinales. La mezcla de la dimensión interna con los aspectos de actitud, dan como resultado elementos referidos a los valores y conducta ejercidos por los militantes, *rutinización* de las normas y procedimientos organizativos. La combinación de la dimensión externa y los ámbitos estructurales, analiza la relación partido-entorno y se refieren a la *autonomía* y la *reificación* por parte de los militantes. A la composición entre las dimensiones y los aspectos se debe adicionar el tipo de origen del partido, dando como resultados múltiples combinaciones, que complejizan aún más el análisis de la institucionalización partidaria.¹⁷

Reformulando la anterior propuesta, Viky Randall incluye en el análisis de institucionalización otras dimensiones como el *campo de aplicación* (territorial y de alcance social), *integración interna* (normas de acotación) y *recursos* (miembros, fondos y activos de capital), e *infusión de valores y autonomía decisional* (incrustación). La primera se refiere a la posibilidad de que los partidos limiten su acción a regiones específicas (rurales o urbanas); en cambio la acotación, un tanto difícil de precisar, se enfoca a la capacidad de otorgar homogeneidad en términos de estructura y procedimientos que deben ser formalizados e internalizados, pero ambos son interdependientes de los canales de comunicación interna de los partidos. Otro aspecto complicado de precisar y medir es el *acceso a recursos*, sobretodo, económicos, ya que dependen de múltiples factores, como son el carácter del partido (patrimonialista, clientelista, de masas, catch-all, etc.), apoyos o interdependencia con otras organizaciones, periodos electorales, si los partidos tienen militantes y/o personal permanente, normativa electoral, etc. El indicador *incrustación del partido en la sociedad* se tensiona con la posible existencia de liderazgos fuertes o partidos con características patrimoniales, y la independencia de otras organizaciones sociales y políticas. Un aspecto relevante de esta propuesta es el *campo de acción*, la capacidad que desarrollan los partidos para tener presencia nacional o regional/local, algo mencionado por Panebianco y relacionado con el modelo originario de creación (por difusión o por

¹⁴ Huntington, *op. cit.*, pág. 23.

¹⁵ Panebianco, *op. cit.*, pág. 53.

¹⁶ Janda, *op. cit.*, pág. 13.

¹⁷ La idea de considerar el tipo de origen o “modelo originario” es propio de Panebianco y fue retomado por los autores como un aspecto importante.

penetración); este factor, aunque está vinculado a otros como diseños institucionales o liderazgos locales, permite observar que tan enraizado puede o no estar un partido, siendo un indicador objetivo de su institucionalización.

Para tratar de establecer un concepto y una propuesta de medición, Javier Duque recupera las nociones anteriores y cuestiona la inclusión de la edad cronológica y edad generacional; pues ninguna asegura la institucionalización. El que un partido tenga una larga vida eleccionaria no garantiza que el proceso institucional sea exitoso, tampoco que existan recambios en los liderazgos; aunque este último elemento sí podría contribuir al proceso de manera significativa, pues habrían nociones democratizantes al interior del partido. El autor advierte sobre la confusión y homologación de conceptos como *consolidación*, *estabilidad* e *institucionalización*, tres procesos diferentes con características totalmente distintas y que suelen ser utilizados de manera indistinta, lo que lleva a imprecisiones conceptuales.¹⁸ Otro elemento que Duque critica y sugiere no incluir en la medición o análisis de institucionalización es el *financiamiento*, que como se observó anteriormente y se verá más adelante, resulta difícil de precisar, y varía según las particularidades del partido. Además, una característica de los partidos latinoamericanos es la de no tener afiliados o militantes inscritos; tendencia que va en incremento, lo que anula una posible fuente de financiamiento.¹⁹

Tras estos argumentos, Duque retoma la matriz propuesta por Randall y Svasand y discute con la propuesta de Panebianco y propone la institucionalización como “el proceso por el cual un partido adquiere, en mayor o menor grado, consolidación en su organización y en sus vínculos con la población”.²⁰ Dicho concepto contiene dos dimensiones: (i) *sistematicidad*, que contiene indicadores como *complejidad* (entendido como la existencia de una organización extraparlamentaria autónoma, que implica una división de trabajo, jerarquías y subunidades especializadas), *rutinización* (métodos regulares para el funcionamiento de la organización), y *coherencia* (acciones de los actores, fundadas en identificación y compromiso con el partido); y (ii) *enraizamiento*, que tiene indicadores como *densidad electoral* (relación entre electores y partidos), *identificación partidista* (actitud positiva constante del ciudadano hacia un partido), *confianza en los partidos como instituciones* (percepción de la población con respecto al partido), y *apoyo electoral* (cuantificación de apoyo electoral).²¹ Un problema de esta propuesta es la inclusión de los resultados electorales en el análisis de institucionalización, ya que cómo observó Levitsky y como lo retoma Leiras, el respaldo electoral podría considerarse componente y resultado de la institucionalización, lo que lleva a una relación circular, razón suficiente para descartar como un elemento de la institucionalización.²²

En otra propuesta de análisis, Weissenbach estudia el caso filipino a partir de la matriz de Randall y Svasand y propone analizar la institucionalización en un *continuum*

¹⁸ Sobre este tema se puede remitir al debate conceptual de *consolidación* y *estabilidad* democrática, que por analogía puede ser utilizado en el ámbito de los partidos. Para mayor información leer Guillermo O'Donnell, “Ilusiones y errores conceptuales,” *La política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*, Núm. 2 (1996), págs. 129–139; Gerardo L. Munck, “La democratización en perspectiva comparada: El debate contemporáneo,” *Desarrollo Económico*, Vol. 36, Núm. 142 (julio–septiembre 1996), págs. 661–676; Gerardo L. Munck y Leandro Wolfson, “Una revisión de los estudios sobre la democracia: Temáticas, conclusiones, desafíos,” *Desarrollo Económico*, Vol. 41, Núm. 164 (enero–marzo 2002), págs. 579–609;

¹⁹ Duque, *op. cit.*, pág. 12.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, págs. 118–124.

²² Levitsky, *op. cit.*, pág. 16; Miguel Leiras, “Organización partidaria y democracia: Tres tesis de los estudios comparativos y su aplicación a los partidos en la Argentina,” (Proyecto Partidos políticos y alianzas de gobierno en la Argentina,” 1995–2003), pág. 31, <http://www.udesa.edu.ar/files/Faculty-Leiras/Publicaciones/Organizaci%C3%B3n%20partidaria%20y%20democracia.PDF>.

en base a siete dimensiones: (i) *nivel de organización*, entendida como la complejidad que adquiere el partido en los distintos niveles (nacional, local); (ii) *democracia interna*, vista como la transparencia (pública) de los procesos de selección de candidatos, dirigentes, manejo financiero y toma de decisiones en instancias legítimas; (iii) *programa*, basado en un conjunto de valores, objetivos y posicionamientos claros; (iv) *autonomía*, como independencia de personas o grupos sociales, incluso si estos son donantes o apoyos económicos; (v) *coherencia* en el actuar y toma de decisiones, evitando que divergencias internas se exterioricen; (vi) *raíces en la sociedad*, medido en el respaldo social que tiene el partido y que le permite vivir y tener éxito electoral; (vii) *integración regional e internacional*, capacidad de ganar legitimidad interna y externa, que permita crear lazos y alianzas.²³

Esta propuesta trata de recuperar los aportes en temas organizativos, pero incluye dimensiones que no contribuyen al proceso institucional. El programa si bien es un elemento importante en el partido por ser el “norte” de la organización, y sirve como referente de autoidentificación para los votantes, realmente no contribuye a una institucionalización; además que el programa está estrechamente relacionado con la visión y proyectos que tienen los miembros sobre el mundo y su transformación, pudiendo variar según los contextos y actores. La *autonomía* se contrapone con *integración regional e internacional*, que por un lado propone independencia de actores pero se considera importante el vincularse con organizaciones internacionales y crear una interdependencia, lo que hace divergentes a las dimensiones. La *autonomía* no asegura que la organización se institucionalice, y en este caso que el partido esté vinculado a instituciones nacionales o internacionales tampoco coadyuva a un fortalecimiento institucional, porque se supone que este debe ser un proceso interno, que se exterioriza para obtener respaldos.

En una línea similar, Basedau y Stroh analizan 28 países africanos en base a un Índice de Institucionalización partidaria (IIP), que contiene cuatro dimensiones con sus respectivos indicadores.²⁴ Las dimensiones son: (i) *enraizamiento*, que considera la estabilidad de esas raíces, la edad del partido (desde la independencia del país), edad relativa con el inicio del multipartidismo, cambios en las bases electorales y lazos con organizaciones sociales; (ii) *autonomía*, que es la independencia de personas o grupos, y se mide por la alternancia en el liderazgo (número de cambios), cambios en las bases sociales según el líder, toma de decisiones autónoma, apreciación particular sobre el partido específico; (iii) *organización*, comprendida como la división de trabajo en tareas y tiene indicadores como fuerza militante, congresos partidarios regulares, recursos personales y materiales, organización con presencia nacional más allá de periodos electorales; (iv) *coherencia*, entendida como la unificación de criterios al interior de la organización y que tiene un nivel de tolerancia en la disidencia partidaria, y maneja indicadores como coherencia partidaria en el legislativo (sin que exista cambio de partido o tendencia), relaciones moderadas entre las facciones y tolerancia de la disidencia intrapartidaria.

Si bien es cierto que esta propuesta retoma la matriz de Randall y Svasand, los indicadores que proponen dificultan la medición de la institucionalidad y puede llevar a imprecisiones. La inclusión de la *edad cronológica y relativa*, como se vio anteriormente, no ayuda a entender el proceso. El indicador *cambio de bases sociales* resulta difícil de

²³ Weissenbach, *op. cit.*

²⁴ Esta investigación trabaja con los datos de las encuestas realizadas por el German Institute Global and Area Studies (GIGA), lo que permite a los autores acceder a una información que en otros casos sería muy complicado o costoso tener. Véase Basedau y Stroh, *op. cit.*

precisar y medir, pues no siempre los ciudadanos que asisten a las manifestaciones partidarias son los mismos que los apoyan con votos, aunque esto es lo que se espera; y claro está que el apoyo en la manifestación o en la votación dependen de múltiples factores que condicionan al votante, basta pensar en la teoría del votante medio o la posibilidad de redes clientelares durante y después de las campañas. La *apreciación sobre el partido* también resulta ambigua para su medición, aunque existan encuestas sobre cultura política (Latinobarómetro, Barómetro de las Américas, etc.) estas contienen datos relativos, una simple percepción que no puede incidir de manera directa en la institucionalidad de un partido. El *número de cambios en los liderazgos* presentan el mismo problema que la *autonomía o edad cronológica*, no incide directamente en el proceso; un partido puede tener un número limitado de alternancia entre líderes, y aún ese número es relativo, y el partido puede ser muy o poco institucionalizado, independientemente de la cantidad de líderes haya tenido en un determinado lapso de tiempo, aunque una cantidad enorme llamaría la atención sobre la inestabilidad interna y un posible faccionalismo.

Otro trabajo que analiza la institucionalización de Bolivia, República Dominicana y Chile es el propuesto por Rosales y Valverde que propone cuatro áreas de análisis y con trece ejes con sus respectivos indicadores.²⁵ El área de *institucionalización* toma en cuenta los estatutos, membresía/militancia, estructura orgánica, reclutamiento; el área de *democratización* analiza elección de autoridades partidarias, elección de candidatos, definición de políticas, inclusión de pluralismo, disciplina partidaria, tendencias internas y capacitación; la dimensión de *transparencia* analiza el financiamiento y control del mismo, legalidad del financiamiento. Una de las falencias de este trabajo es que está basado en información documental, y los resultados se obtienen a partir de la revisión de los estatutos, normas electorales y partidarias, información que como lo señaló Panebianco a veces ser distinta a la vida y funcionamiento real de los partidos.

²⁵ Este trabajo está enmarcado en el Proyecto de "Representación equitativa y reforma de partidos políticos" financiado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, USAID.

AUTORES	Dimensiones Organizacionales y Procedimentales					Dimensiones Actitudinales				Democracia Interna	Fuentes de financiamiento
	Adequabilidad	Complejidad	Autonomía	Coherencia / Sistemática	Tiempo de vida	Enraizamiento / Infusión de valores	Rutinización	Refiración	Democracia Interna	Fuentes de financiamiento	
Samuel Huntington (1968)	Capacidad de cambios	Organograma y niveles de organización	Reducción de influencia del entorno	Consensos y procesamiento de conflictos	Capacidad de cambio						
Nelson Polsky (1968)		División de trabajo y funciones	Diferenciación de otras organizaciones	Criterios universalistas y reducción de tensiones internas					Selección de líderes		
Spencer Weillhofer (1972)		Diferenciación de niveles organizativos	Especificidad selección de miembros		Valores y lealtad partidaria				Rotación de élites		
Angelo Panebianco (1982)		Homogeneidad entre subunidades	Control de intercambios con el entorno	Coordinación entre niveles	Tiempo de presencia en el legislativo	Respaldo a miembros legislativo			Competencia de liderazgo	Diversas fuentes de financiamiento	
Kenneth Janda (1993)											
Viky Randall y Lars Svendsen (2002)			Diferencia del entorno		Refiración	Valores y conducta de miembros	Interiorización de normas y procedimientos	Capacidad del partido para volverse referente social			
Javier Duque (2005)		División de trabajo, diferenciación de subunidades		Relación entre valores, identificación y compromiso con el partido		Lazos con la sociedad traducidos en votos	Métodos y procedimientos regulares				
Viky Randall (2006)			Independencia decisional	Integración interna		Incurutación Capacidad de acción en territorios				Acceso a recursos	
Kristina Weissenbach (2010)		Niveles de organización (local-nacional)	Independencia de otros actores económicos o políticos		Respaldo social y electoral Valores y propuestas claras				Transparencia, selección de líderes y candidatos	Fuentes de financiamiento	
M. Basteda y A. Stroh (2011)		División de trabajo, diferenciación de subunidades	Independencia de otros actores económicos o políticos	Tolerancia en la disidencia y capacidad de manejar tensiones	Lazos con la sociedad	Lazos con la sociedad			Alianza en el liderazgo		

La institucionalización como proceso fragmentado

La segunda corriente analiza la institucionalización pero desde aspectos puntuales, como es la selección de democracia interna, candidatos y dirigentes o financiamiento. Navarro Méndez sostiene que la democracia interna no responde o no existe un “concepto duro”, este depende de los contextos y tiempos, y en algunos casos de la expectativa de un “buen partido”, pero existe una coincidencia general sobre las normas que regulan el ejercicio de poder dentro de los partidos, teniendo en cuenta los derechos de los afiliados o militantes.²⁶ En la corriente de la democracia interna se inscriben trabajos como los de Alcántara, que observa la democratización de los partidos como procesos que pueden lograr distintos niveles de formalidad, con una influencia del entorno (normas electorales y/o de partidos), pero que no determina la operatividad ni funcionalidad de la organización, además la democracia interna también afecta el desempeño electoral de los partidos, esto debido a que las elecciones internas exaltan los faccionalismos durante las elecciones internas.

La democracia interna a veces es resultado de la intervención estatal, tal como lo sostiene J. Jesús Orozco, para “autoobligar” a los partidos asumir actitudes democráticas pues son el “núcleo duro” de la democracia.²⁷ Freidenberg menciona que en varios países latinoamericanos se implementaron reformas democratizantes al interior de los partidos. Si bien hay diferencias entre país y país, estas normativas se podrían dividir en: (i) en el número de actores que se consideran en los procesos eleccionarios (sin son elecciones abiertas a la población en general o si son cerradas); (ii) si las elecciones internas son simultáneas de todos los partidos o por separado; (iii) si los procesos son financiados por el estado o no; (iv) supervisión y/o participación de órganos electorales nacionales.²⁸ La autora manifiesta que para realmente se pueda ejercer democracia interna, los partidos deben cumplir ciertos requisitos: (i) garantías de derechos y libertades entre los militantes (libre opinión, voto igualitario y universal); (ii) procesos competitivos de selección de líderes y candidatos; (iii) inclusión de afiliados en la toma de decisiones y órganos de gobierno, evitando cualquier tipo de discriminación o preferencia; (iv) participación activa de todos los grupos en el diseño y planificación del programa político del partido; (v) respeto de las decisiones hechas por la mayoría y garantía de respeto por las minorías; (vi) participación activa de los afiliados en el control de líderes y dirigentes, además de mecanismos de sanción a los afiliados infractores.²⁹

La implementación de reformas internas (democracia interna) tuvo el objetivo de salir de la crisis (partidaria) y acercarse más a la población, y demostrar que los procesos democratizadores tienen límites cómo la existencia o no de afiliados, financiamiento, rol de las instituciones extrapartidarias, disposición de las élites para emprender los procesos.³⁰ Además que los resultados de la implementación de dichas reformas tuvieron diversos resultados, algunos favorables y otros contraproducentes para los partidos, puntualizando que la implementación de elecciones internas es una condición necesaria para democratizar los partidos, pero no suficiente, pues estos procesos ponen en relieve las tensiones entre las caras burocrática y electoral de los partidos, y que los

²⁶ José Navarro Méndez, *Partidos políticos y democracia interna* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1990), pág. 527.

²⁷ J. Jesús Orozco Henríquez, “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional,” (Artículo presentado a la Conferencia Dictada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional en Sevilla, España, diciembre 3-5, 2003), pág. 8.

²⁸ Freidenberg, “Democracia interna en los partidos políticos,” *op. cit.*, págs. 627-678.

²⁹ Freidenberg, “Democracia interna,” *op. cit.*, págs. 3-4.

³⁰ *Ibid.*, pág. 653.

resultados electorales no son los más alentadores.³¹ Zovatto y Freidenberg resaltan las ventajas de la democratización interna: (i) profundización de valores democráticos y progresiva eliminación de valores ademocráticos o antidemocráticos; (ii) mayor dinámica en la movilidad y competencia de las elites para elegir a los líderes; (iii) los procesos democratizantes permiten incluir a la población, ampliando su participación en la vida interna del partido; (iv) la democracia interna otorga mayor legitimidad a los partidos y candidatos representantes.³² El elemento negativo de la democratización interna podría ser la exposición externa de conflictos internos entre las facciones.

Uno de los grandes problemas de la democratización interna de los partidos, es la definición de un *demos* partidario. Adriana Gallo expresa la necesidad de definir una “población participante” en procesos internos, y que debe ser un proceso independiente de la institucionalidad de la organización partidaria, pues de otra forma resultarían un “formalismo”. La definición del *demos* partidario permitiría constituir una cosmovisión partidaria que tiende a la unificación de los miembros y articular sectores para una mayor estabilidad institucional; tomando en consideración el hecho de que la implementación de elecciones internas no produce como resultado inmediato una mayor democratización, al menos no como otras formas de selección de candidatos además, es necesaria una estructura organizativa institucionalizada mínima para la implementación de elecciones internas.³³

Por otro lado Romero problematiza la otorgación de derechos a los miembros, pues el proceso de democratización supone igualdad y equiparación en los derechos, lo que distorsiona la idea de una identidad partidaria. Según este autor, para que exista una democracia interna se debe tener en cuenta tres elementos o factores: (i) la *formación de una voluntad partidaria*, traducida en un programa; (ii) la *selección interna de dirigentes*, que suponen la formación de cuadros, canales de difusión e información interna del partido; y (iii) la *selección de candidatos* que es de vital importancia para el partido, pero que si no existen los dos anteriores factores, este proceso no contribuye a una mayor democratización. Gonzalo Müller en cambio manifiesta que los partidos históricos (creados antes de la tercera ola democratizadora) suelen tener pautas y procesos de legitimación que los hacen distintos, y que en sus lógicas propias suelen tener un carácter democrático, pues la lógica “un militante un voto” es resultado de la necesidad y de la presión de instituciones extrapartidarias.³⁴ Otro aspecto relevante dentro de la democracia interna es la representación de grupos minoritarios o subrepresentados a través de cuotas en los procesos de democracia interna de los partidos políticos. Por esta razón, algunos autores recomiendan las *acciones positivas* para grupos minoritarios dentro de los partidos garantizando sus derechos y libertades.

El punto central de la democracia interna es la *selección de líderes y candidatos*, y ello está ligado el *financiamiento de partidos*, ambos entrelazados y conectados porque desembocan en las elecciones a cargos de representación. La importancia de elegir candidatos dentro un partido puede ser visto en tres niveles: (i) el *organizativo interno*, pues la competencia permite zanjar posibles diferencias entre los grupos del partido, evitando que las tensiones internas se exterioricen, además da la posibilidad de alternancia; (ii) el *organizativo externo*, en el que los candidatos serán los representantes en el legislativo o miembros del gobierno, por lo que su calidad repercute en la calidad de las políticas o

³¹ *Ibíd.*, pág. 660.

³² Zovatto y Freidenberg, *op. cit.*

³³ Gallo, *op. cit.*

³⁴ Gonzalo Müller, “Democracia interna y selección de autoridades,” en Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker, eds., *Reforma de los partidos políticos en Chile* (Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN, 2008), pág. 416.

eficiencia gubernamental, y en la posibilidad que el partido tenga vigencia y continuidad política; (iii) *carrera política individual*: pues la posible elección de un candidato le abre la posibilidad de una carrera política dentro y fuera del partido.³⁵ Por otro lado, la selección de candidatos implica el control de un electorado (puede ser exclusivo o universal) sobre los que dirigirán o representarán al partido.³⁶ Aunque se debe considerar que la democratización y selección no es una tendencia general ni existen modelos únicos de competencia, sino que estos varían de país a país.

Alan Ware analizando varios casos, diferencia cinco tipos de procedimientos para seleccionar candidatos: (i) procesos que responden a reglamentos propios internos de los partidos, o si están condicionados por normas emanadas desde el estado; (ii) procesos realizados por un órgano central u órganos descentralizados; (iii) el grado en el que la unidad decisora para elegir candidatos está en una grupo pequeño o distribuido entre todos los miembros del partido; (iv) cantidad de cargos disponibles para elegir; (v) dificultad en la que pueden ver comprometida su reelección los candidatos que ostentan cargos de representación.³⁷ Cada uno de esos procedimientos abre niveles de discusión y debate por los problemas que conllevan cada uno; si la selección es iniciativa propia u obligada, porque los procesos condicionados pueden ser tomados como un simple formalismo sin que realmente el proceso sea legítimo. La centralidad es otro problema pues deslegitima la selección de candidatos y se tiende a la “Ley de Hierro” de Robert Michels, o evita una mayor y real participación de los miembros del partido.

En forma similar Reuven Hazan y Gideon Rahat proponen analizar la selección de candidatos en un continuum a partir de cuatro dimensiones: (i) *candidatos*, si hay restricciones o no para que cualquier miembro del partido sea postulante; (ii) *selectores*, quienes son los que eligen a los candidatos, si el proceso es abierto o restringido; (iii) *descentralización*, si los postulantes y cargos son de un nivel nacional o local; y (iv) *sistemas de votación/elección*, cuales son los tipos de procedimientos (elecciones, asambleas, congresos, convenciones, etc.).³⁸ En base a las dimensiones se pueden clasificar los modelos de selección de candidatos según su apertura en los procedimientos. Richard Katz identifica cuatro elementos importantes sobre la selección de candidatos: (i) el tipo de candidato define los electores que se enfrentaran en las elecciones, es en el candidato donde se condensan características demográficas, geográficas, ideológicas, culturales, religiosas, etc.; (ii) los candidatos se constituyen es un espacio o factor de reclutamiento de nuevos militantes o electores; (iii) los candidatos en función de representación constituyen un enlace entre el partido y las regiones, su reemplazo crea una dificultad al partido porque podría perderse ese “aporte local/regional”; y (iv) el candidato es símbolo o expresión de una política intrapartidaria y la posibilidad de “refrescar” la cara pública del partido.³⁹

³⁵ Véase Michael Gallagher y Michael Marsh, eds., *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics* (London: Sage Publications, 1988), pág. 15. Sobre las carreras políticas hay toda una línea de investigación que analiza los factores, motivaciones, incentivos y consecuencias. Para mayores referencias revisar Felipe Botero Jaramillo, “Ambitious Career-Seekers: An Analysis of Career Decisions and Durations in Latin America,” (PhD diss., The University of Arizona, 2008); Roderic Ai Camp, *Mexico’s Mandarins: Crafting a Power Elite for the Twenty-First Century* (Berkeley: University of California Press, 2002).

³⁶ Paul Pennings y Reuven Y. Hazan, “Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences,” *Party Politics*, Vol. 7, Núm. 3 (mayo 2001), págs. 267–275.

³⁷ Alan Ware, *Partidos Políticos y sistema de partidos* (Madrid: Ediciones Istmo, 1996), pág. 396.

³⁸ Reuven Y. Hazan y Gideon Rahat, *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and their Political Consequences* (Oxford: Oxford University Press, 2010).

³⁹ Richard S. Katz, “The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy,” *Party Politics*, Vol. 7, Núm. 3 (2001), págs. 277–296.

Entre los tipos de procedimientos y las dimensiones propuestas, Freidenberg recupera la propuesta de analizar la selección de candidatos según dos dimensiones, la de candidatos que debe ser estudiado en un continuum que va desde total apertura para que cualquier ciudadano pueda ser candidato hasta una restricción que permita ser candidato sólo a militantes del partido. Los procesos de nominación que está ligado a la instancia que elige a los candidatos (un líder, grupo reducido, una asamblea, etc.) que también puede ser analizada en un continuum que va desde elecciones internas abiertas (inclusivas) hasta la selección por parte de un líder (exclusivas). La combinación entre los diferentes elementos puede dar como resultado una mayor o menor disciplina partidaria, personalización de la política, movilización de recursos y el riesgo de faccionalización. En otro trabajo Freidenberg junto a Alarcón manifiestan que la selección de candidatos depende de múltiples factores institucionales (ley electoral, ley de partidos, sistemas electorales, etc.), contextuales estratégicos (que llevan a los partidos desplegar tácticas para tratar de armar alianzas y conformar mayoría legislativas), y de carácter sociocultural (características de los electores). Los primeros son los relacionados con la existencia (o no) de reglas que determinen el modo en que deben elegirse los candidatos.

Vinculado a la democracia interna y la selección de candidatos es el tema de financiamiento de los partidos políticos factor relevante para su funcionamiento, desenvolvimiento y consolidación, pero también para su autonomía e institucionalización. El financiamiento partidario se ha ubicado en el centro del debate público (estatal y ciudadano) sobre las diversas fuentes de ingresos y los problemas resultantes como narco-financiamiento, caudillismo, clientelismo o la transparencia para evitar el velo de la corrupción. El *parecer y ser* transparentes en el manejo económico son importantes, porque ayuda a incrementar la confianza en los partidos y el sistema democrático. El financiamiento transparente otorga posibilidades reales y diferenciadas para obtener buenos resultados en las elecciones, el tener o carecer de dinero para financiar las campañas puede ser condicionante para ganar o perder.⁴⁰ Como lo manifestó Panebianco, es importante el financiamiento para cualquier organización, pero el tipo de fuentes puede contribuir o atentar contra la independencia y autonomía de la organización, lo que en el mediano o largo plazo atentar contra la consolidación y proceso de institucionalización, o en todo caso crear conflicto de intereses entre los donantes y los objetivos de la organización.

El financiamiento resulta importante para la competencia interpartidaria e intrapartidaria, pues la desigualdad en recursos puede distorsionar la competencia, y esta distorsión se amplifica si el candidato puede acceder a los recursos del Estado a través de su cargo público y utilizarlos en su favor. Si bien los recursos no determinan una victoria electoral sí puede desequilibrar la balanza e influir sobre los electores, lo que en realidad no contribuye a una democracia interna y menos a una verdadera selección de candidatos. "De manera más directa, las reglas de financiamiento –y en particular, el método de desembolso escogido para los subsidios estatales, donde estos existen– pueden incidir decisivamente en la institucionalización de los partidos y en su consolidación como agrupaciones con vida permanente".⁴¹

La incorporación de mecanismos de selección de líderes, candidatos y la regulación del financiamiento no contribuye a una mayor democratización partidaria, pero sí incide en el proceso de institucionalización; sobre todo si estos procesos son recurrentes y legítimos porque permiten la alternancia en los liderazgos, la movilización activa de los miembros y la transparencia necesaria para transmitir confianza en los electores y

⁴⁰ Gutiérrez y Zovatto, *op. cit.*

⁴¹ *Ibid.*, págs 25–26.

que el partido se enraizarse en la sociedad. La tendencia de incorporar mecanismos y normativas de democracia interna en muchos casos viene desde el Estado; lo que resulta paradójico, porque los propulsores de los valores democráticos, en este caso los partidos, no ejercen en su interior los valores que difunden y promueven al exterior. Esto nos lleva al problema de si realmente los partidos son democráticos internamente o asumen unas normas como formalidades y cumplir ciertos requisitos o exigencias estatales o ciudadanas, claro que dicha inquietud se queda en el aire por ser difícil de comprobar.

Otra dificultad que implica la democracia interna es la delimitación de su “ciudadanía”, problema mencionado anteriormente, porque si los procesos son abiertos podrían distorsionar los resultados e influir en las relaciones candidato-partido. El hecho que las elecciones internas sean abiertas no hace más democrático un proceso, por ello esta opción no contribuye a una democratización, simplemente le da un carácter distinto. Esto muestra una omisión general de los autores, todos coinciden en que la implementación de estos procesos, en muchos casos, es para llevar la democracia al “núcleo duro” pero eso no hace la democracia, o ¿un país es más democrático por practicar elecciones?, la literatura nos evidencia lo contrario.

Si retomamos el concepto mínimo de Schumpeter o los requisitos sugeridos por Dahl en la poliarquía y los trasladamos a los partidos, debemos considerar que los partidos deben crear unas condiciones internas y externas, si es el caso, para garantizar libertad de asociación, expresión, voto universal, libre competencia, diversas fuentes de información y elecciones imparciales para poder instituir una democracia efectiva. Por lo tanto, no basta implementar elecciones y garantizar determinadas libertades y derechos, sino también garantizar diversidad de posiciones internas dentro el partido; pluralidad de canales de información, sobre todo si las elecciones son abiertas; dar a conocer los candidatos, sus propuestas, líneas ideológicas y todo lo que requiera el ciudadano para emitir un voto; y que ese voto haga efectiva la decisión de una mayoría, sea para elegir o decidir sobre algún tema.

Los problemas podrían resolverse fácilmente si el partido implementa esos procedimientos internamente, si cumple con los requisitos se puede lograr efectivamente una democracia. La cuestión se complica si los procesos son abiertos a toda la población, sin poner unos requisitos mínimos, sobre todo el garantizar los derechos y libertades más allá del ejercicio del voto, haciendo referencia a canales diversos de información, libertad de expresión (disidencia si fuera el caso), posibilidad de competencia para cualquier ciudadano sin pertenecer al partido. En suma, dejar las decisiones a la población, al menos las concernientes a la selección de candidaturas y dirigencia. Pensar en una democracia interna efectiva dentro de los partidos sin cumplir las dimensiones de Dahl, es como pensar en un régimen de gobierno que solo garantice algunos derechos y el voto en los procesos electorarios; en otras palabras, no hay democracia posible bajo esas condiciones.

La implementación de mecanismos democráticos indudablemente contribuye a la institucionalización partidaria, sobre todo si son recurrentes porque permiten la rutinización e interiorización de las normas y procedimientos, además que dinamizan la vida política interna, pero la democracia interna por sí sola no es suficiente para institucionalizar un partido. Ahora dicha dimensión se entrecruza y superpone con otras dimensiones (*enraizamiento y rutinización*) que permiten robustecer las dimensiones organizacionales (*complejidad, autonomía, sistematicidad y coherencia*) y por ende contribuir a que el partido se institucionalice.

La contracara de la institucionalización y la estructura formal

Una tercera línea sobre institucionalización es la que sugiere O'Donnell a mediados de los años noventa, y es que dentro los partidos existen dos tipos de instituciones: las formales e informales, y que los estudios deberían prestar especial atención a estos últimos, pues el peso de cada uno influiría en los procesos de institucionalización partidaria.⁴² Dichas prácticas serían reconocidas y aceptadas en algunos niveles, y suelen reemplazar a instituciones formales, teniendo incluso más éxito. En esta línea de pensamiento se encuentran trabajos como los de Gretchen Helmke y Steven Levitsky que analizan las instituciones informales y las funciones que pueden desempeñar ya sea de manera complementaria con las instituciones formales, compitiendo contra ellas o reemplazándolas. Dichos casos se pueden estudiar según dos dimensiones, la primera referida a la capacidad y efectividad de las instituciones (formales o informales), y la segunda dimensión está referida a la efectividad de las normas para reforzar la institución en la práctica.⁴³

Freidenberg y Levitsky sugieren que los partidos políticos descansan sobre dos tipos de estructuras: las formales y las informales. Las primeras son fácilmente identificables pues se desprenden de los estatutos y normas internas de los partidos, en cambio las estructuras informales son aquellas redes a las cuales recurren algunos líderes políticos para alcanzar ciertas metas. Según estos autores las instituciones informales partidistas son positivas ya que permiten la inclusión de sectores marginados, o la supervivencia de los partidos en determinadas coyunturas.⁴⁴ Por su parte, Levitsky analiza las instituciones informales (clientelares) en el Partido Justicialista argentino, y descubre que las instituciones informales tuvieron un peso importante para la permanencia y éxito electoral. Es importante recalcar que los trabajos de Levitsky también pueden entrar en la corriente que analiza la adaptación del partido, pues gracias a la flexibilización de su programa político cambia de bases sociales y obtiene éxitos electorales. En cambio, Freidenberg expresa que las redes informales también tienen altos niveles de institucionalización, y sin ellos los partidos no podrían cumplir diversas tareas; si bien este tipo de comportamientos no favorecen los procesos democráticos internos aunque sí llegan a dotar de flexibilidad a la organización para alcanzar ciertos objetivos.⁴⁵

Uno de los problemas de esta línea de investigación es que se entremezcla con otras líneas investigativas (*clientelismo y adaptación partidaria*), dificultando la comprensión de los aportes sustantivos que podrían contribuir al análisis de la institucionalización partidaria. Otro problema es que trabaja en un nivel distinto, es decir hace el análisis por oposición, analiza las instituciones informales que socavan. Ahora lo paradójico de esta línea son los aportes que hacen, pues evidencian que las institucionales informales se “consolidan” en detrimento de las formales, lo que debe considerarse como un buen indicador de la institucionalidad de un partido.

⁴² O'Donnell se refiere a prácticas que son regularmente realizadas y reconocidas socialmente pero no necesariamente son parte de un cuerpo normativo, en algunos casos estas prácticas van en contra de la norma. Revisar O'Donnell, *op. cit.*

⁴³ Véase Gretchen Helmke y Steven Levitsky, “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda,” Working Paper 307 (The Helen Kellogg Institute for International Studies, 2003), <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/307.pdf>.

⁴⁴ Freidenberg y Levitsky sugieren analizar los aspectos organizativos formales e informales, tales como: burocracia central, locus de toma de decisiones, jerarquía partidaria y patrones de carrera partidaria, procedimientos y reglas internas, fronteras, organización social, membresía, vínculos sociales y financiamiento. Revisar Flavia Freidenberg y Steven Levitsky, “Organización informal de los partidos en América Latina,” *Desarrollo Económico*, Vol. 46, Núm. 184 (enero-marzo 2007), págs. 539-568.

⁴⁵ Flavia Freidenberg, “La política se fue de fiesta,” *Nueva Sociedad*, Núm. 225 (enero-febrero 2010), págs. 120-138.

Conclusión

Las dimensiones analizadas se concentran en los procedimientos y actitudes, entre los autores hay variaciones entre las definiciones que dan o los indicadores propuestos, y presentan coincidencias en la omisión de algunas dimensiones como son la *adaptabilidad*⁴⁶ y *tiempo de vida*⁴⁷ (ver matriz). Otra dimensión poco considerada es el financiamiento, inclusive cuando en los últimos años se ha vuelto una preocupación para evitar problemas colaterales (narco-vínculos y corrupción) y se están implementando reformas institucionales para normar las fuentes; no obstante, desde la perspectiva de este análisis, no puede ser considerada como una dimensión constitutiva de la institucionalización, sino como un factor coadyuvante que puede facilitar dicho proceso. Sobre este punto el debate será ampliado en los siguientes acápite.

Salta a la vista la necesidad el cumplimiento de las normas y procedimientos dentro los partidos, las dimensiones organizativas (*complejidad, autonomía, coherencia y delimitación*) tienen su correlato en las actitudinales, y de alguna manera son la base necesaria para la institucionalidad. Por ello la necesidad de identificar dimensiones con sus indicadores, pero se debe advertir que no siempre la estructura organizativa responde a los estatutos y procedimientos, pues cómo lo mencionó Panebianco hay una diferencia entre lo que establece la norma interna del partido y la vida real que tiene el partido, por ello la importancia de analizar la vida real del partido. Freindeberg y Levitsky también alertan sobre la doble institucionalidad, una *formal* asentada en las normas, procedimientos y sanciones estipuladas por los estatutos, y la *informal* asentada en mecanismos, procesos, o normas implícitas reconocidas y en algunos casos legitimados por todos; y en que en muchos casos la informalidad suele tener predominancia sobre las normas.⁴⁸

Es evidente que el aspecto actitudinal es poco considerado, quizás por la dificultad de encontrar indicadores objetivos que permitan entender el proceso de institucionalización, porque como vimos el *respaldo electoral* no puede ser considerado por el peligro de llevarnos a una circularidad. Las encuestas de cultura política sobre aceptación de los partidos también arrojan un dato relativo, por lo que tampoco pueden ayudar a saber qué tan enraizado está o no un partido, pero podrían combinarse con otros indicadores objetivos para tener un mayor acercamiento a la realidad. La capacidad de *volverse referente social*, mencionada por Randall y Svasand, es otra dimensión poco precisable y medible, además que depende de múltiples factores, quizás el más significativo es la posibilidad de ser gobierno y haber emprendido reformas, o en todo caso que tengan la capacidad de movilización e incidencia en el diseño y resolución de una agenda política.⁴⁹

Algunas de las dimensiones actitudinales se expresan internamente entre los miembros (*infusión de valores, enraizamiento, rutinización y reificación*) y externamente entre los simpatizantes o ciudadanos, lo que obliga a pensar en indicadores que expresen claramente las diferencias para ambos niveles, porque no es lo mismo transmitir e infundir valores partidarios entre los militantes a través de programas de formación, que difundir esos mismos valores entre los ciudadanos que tienen distintas ofertas

⁴⁶ Sobre esta capacidad hay toda una corriente analítica, la "teoría del cambio" analiza los factores que propician el cambio organizativo y los virajes programáticos de los partidos, y bajo qué condiciones los partidos se adaptan, y que factores impiden desarrollar esta capacidad.

⁴⁷ A excepción de Huntington, Janda y Basedau & Stroh, el resto de propuestas omiten el tiempo de vida en sus propuestas.

⁴⁸ La organización informal más relevante, y de la que hablan los autores, son las redes basadas en clientelismo político, y analizan los partidos PJ de la Argentina y PRE ecuatoriano.

⁴⁹ En este caso pensamos en partidos históricos como el PRI mexicano, el APRA peruano, PJ argentino, MNR boliviano, PSC ecuatoriano, u otros que en distintas ocasiones fueron gobierno y emprendieron reformas que permitieron volverse referente social.

político-electoral. Estas diferencias tendrían que estar expresadas en los indicadores y la información recabada para entender la institucionalidad de los partidos.

Las perspectivas de análisis no son contrapuestas o divergentes, simplemente exponen formas distintas de acercarse a la institucionalización partidaria como un problema. El analizar algunas dimensiones puntuales de la institucionalización podría responder a una estrategia de acotación para hacer manejable un tema tan amplio y en el cual se entrecruzan múltiples aspectos.

A pesar de la falta de un concepto único o universal, existen algunos criterios compartidos por los autores, en los que resaltan la importancia de la rutinización e interiorización de una estructura normativa reguladora para establecer unos procedimientos recurrentes, que en el mediano plazo permitirían la institucionalización del partido.

El establecimiento de lazos con la sociedad es otro tema de interés, sobre todo para dar vida a los partidos, y el problema radica en la construcción de unos indicadores adecuados, porque como se vio anteriormente, los resultados electorales llevan a una relación circular. La militancia podría ser un buen indicador, pero como lo advierten varios autores, la tendencia de los partidos es “cartelizarse” o proponer un programa “atrapa todo” y no basarse en un tipo exclusivo de militancia. Quizás un indicador adecuado pueda ser la cantidad de oficinas barriales que pueda tener un partido en todo el territorio, aunque ese tipo de información tendría que cuadrarse con otro dato para tener una mayor aproximación a la realidad.

Un indicador útil para este fin es el *campo de acción* propuesto por Randall, el saber si un partido tiene presencia en todo el territorio nacional o tan sólo en una parte formando bastiones. La información adecuada para este indicador puede ser la cantidad de filiales que puede tener un partido en todo el territorio, y una fuente de información indirecta y/o complementaria puede ser el Índice de Distribución Territorial. Otro indicador puede ser la presencia de *informalidad* (redes clientelares, procesos arbitrarios de selección de candidatos, etc.), para la cual se podrían utilizar los nueve puntos sugeridos por Freidenberg y Levitsky.

El campo de la institucionalización, como se vio, es un área poco explotada y estudiada comparada con otras áreas, por lo que es una veta muy importante para la Ciencia Política. Quizás la mayor dificultad de este campo es la búsqueda de información más adecuada, y la profundidad con la que se debe trabajar para establecer el grado de institucionalización, porque como lo sugieren varios autores, el proceso no es único ni unilineal, por el contrario puede tener varios caminos y diferentes grados.

Política editorial

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Revista de Investigación es editada y publicada anualmente por la Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Las Américas (UDLA), Ecuador. Se inicia en 2012 con el fin de contribuir, por medio de la investigación científica, al fortalecimiento del estudio de las Ciencias Políticas y las Relaciones Internacionales. La Revista está dirigida a investigadores, académicos y estudiantes en estas disciplinas, así como a los profesionales en los sectores público o privado.

La Revista publica artículos con relevancia para el estudio y la práctica de las Ciencias Políticas y las Relaciones Internacionales, particularmente en el contexto latinoamericano, y se reciben manuscritos durante todo el año de alumnos, profesores e investigadores profesionales a nivel nacional e internacional. Los manuscritos publicados son generalmente entre 5.000 y 12.000 palabras e incluyen artículos de investigación original, artículos de revisión, estados del arte, reseñas de libros y documentos de análisis de política pública, entre otros. Las normas de estilo y las referencias bibliográficas se ajustan a las normas del *Manual de Estilo de Chicago, 15a Edición*.

La Revista exige que todos los manuscritos publicados sean el trabajo original del autor. Al enviar un artículo, el autor reconoce toda responsabilidad por el contenido del artículo. Todos los artículos publicados pasan por un sistema de evaluación por pares (“peer review”), interna y externa. Durante este proceso, la Revista busca mantener el anonimato del autor, en virtud del principio de doble ciego (“blind review”). Por lo tanto, los autores deben eliminar auto-referencias de sus artículos.

Los manuscritos deben ser enviados electrónicamente a revistapolitica@udla.edu.ec con un resumen de no más de 200 palabras. En un documento separado, el autor debe incluir su información personal pertinente, tal como su nombre, grado académico, afiliación institucional, la fecha de envío del manuscrito y una dirección postal completa y correo electrónico.

Referencias bibliográficas

Las normas de estilo de *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Revista de Investigación* se ajustan al *Manual de Estilo de Chicago, 15a Edición (The Chicago Manual of Style: 15th Edition)* y se utilizan notas de pie para las referencias bibliográficas.

Libros

Nombre del autor completo, *Título del libro* (Ciudad de publicación: Editorial, año de publicación), página(s).

Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), pág. 21.

Para notas posteriores, apellido del autor, *en la obra citada*, número de página.

Kissinger, *op. cit.*, págs. 23–25.

Si una nota es seguida inmediatamente por una referencias a la misma obra, sólo tiene que poner "Ibid."

Ibid., págs. 23–25.

Libros con editor

Nombre completo del editor, ed., *Título del Libro* (Ciudad de publicación: Editorial, año de publicación), página(s).

Cynthia J. Arnson, ed., *In the Wake of War: Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America* (Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2012), pág. 7.

Para notas posteriores:

Arnson, *op. cit.*, pág. 101.

Ibid., pág. 101.

Capítulo en un libro editado

Nombre completo del autor, "Título del capítulo," nombre completo del editor, ed., *Título del Libro* (Ciudad de publicación: Editorial, año de publicación), página(s).

Kenneth N. Waltz, "A Reply to My Critics," in Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), pág. 343.

Para notas posteriores:

Waltz, *op. cit.*, pág. 343.

Ibid., pág. 343.

Artículos en revistas académicas

Nombre completo del autor, "Título del artículo," *Nombre de la revista*, número de volumen, número de emisión (Temporada y año de publicación), página(s).

John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, Núm. 3 (Winter 1994/95), pág. 10.

Para notas posteriores:

Mearsheimer, *op. cit.*, págs. 9–14.

Ibíd., págs. 9–14.

Revistas y periódicos

"Nombre del artículo," *Nombre de la revista o periódico*, fecha exacta de publicación, página(s) o el URL de la página web si se encuentra en línea.

"Science Friction," *Business Week*, May 29, 2006, http://www.businessweek.com/magazine/content/06_22/b3986077.htm

Para notas posteriores:

"Science Friction," *op. cit.*

Ibíd.

Informes institucionales

Nombre de la institución, *Nombre del informe* (Ciudad de publicación: Editorial, año de publicación), página(s).

National Intelligence Council (NIC), *Global Trends 2030: Alternative Worlds* (Washington, DC: NIC, 2012), p. ii.

Para notas posteriores:

NIC, *op. cit.*, págs. 31–34.

Ibíd., págs. 31–34.

Páginas web

Nombre del editor en línea (persona o institución), "Nombre de la página web," el URL de la página web.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), "SIPRI Military Expenditure Database," http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database.

Para notas posteriores:

SIPRI, *op. cit.*

Ibíd.



Ciencias Políticas y
Relaciones Internacionales
Revista de Investigación

Publicada por:
Universidad de Las Américas