

Enrique Desmond Arias, *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 302 pp.  
DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v29i1.694>

Por Gerardo Bonilla Alguera, estudiante del doctorado en Políticas Públicas, CIDE

Es un hecho que la violencia criminal incide en los procesos electorales y afecta a todo régimen democrático. Bravo *et al.* (2014: 56) encontraron que en México “a mayores niveles de violencia, 1) menor competitividad, 2) mayor voto de castigo, 3) menor voto por el Partido Acción Nacional y mayor voto por el Partido Revolucionario Institucional”. También es posible observar intervenciones más directas de las organizaciones criminales. Por ejemplo, durante las pasadas elecciones federales (2017-2018) se registraron más de mil agresiones contra políticos y funcionarios designados. El saldo fue de “152 políticos y 371 funcionarios asesinados, 48 eran precandidatos y candidatos” (Eteltek Consultores, 2018: 9).

El problema, sin embargo, es mucho más complejo de lo que estas cifras pueden ilustrar. La intervención del crimen organizado también se presenta en la vida cotidiana y en el ejercicio del gobierno. La actividad criminal no causa únicamente violencia, por contraintuitivo que esto parezca; también puede generar orden, proveer bienes públicos e incidir en la implementación de políticas públicas. Dicho de otra manera, las organizaciones criminales intervienen de diversas maneras en los procesos de gobernanza. La clave para entender todas estas variantes se encuentra en el ámbito local y en los estudios de caso y en este sentido el más reciente libro de Enrique Desmond Arias es de gran utilidad, ya que ofrece un enfoque teórico para analizar el comportamiento de actores armados no estatales en lo que él denomina “régimenes armados a nivel micro”.

Desde una perspectiva realista, el profesor del Bernard M. Baruch College analiza cómo los grupos criminales “dan forma a la política electoral local, a la organización ciudadana y deciden cómo desarrollar e implementar políticas en muchas áreas” (p. 2). Arias sostiene que las organizaciones criminales “estructuran diferentes sistemas de gobernanza [que] generan variadas formas de seguridad y peligro para los residentes” (p. 5). Esta estructuración de órdenes más o menos violentos se genera en un marco de relaciones (explícitas o implícitas) entre el Estado y los grupos delincuenciales armados. Para identificar este tipo de interacciones y sus consecuencias en la gobernanza local, el autor concentró su investigación en Comuna Trece y Comuna Uno en Medellín, Colombia; Denham Town y Back Bush en Kingston, Jamaica; y Rio das Pedras y Rocinha en Río de

Janeiro, Brasil. Las ciudades fueron elegidas por “su larga historia de violencia criminal y conflicto armado” (p. 13).

El libro consta de siete capítulos. En el primero, Arias desarrolla su modelo teórico; en el segundo, discute las principales causas que dan origen a los “regímenes armados a nivel micro” y en el tercero, presenta los rasgos generales y característicos de los seis vecindarios. En los subsecuentes cuatro capítulos, el autor expone los principales hallazgos sobre las cuatro variables que le interesa observar en cada orden político local: la provisión de seguridad, la organización y acción de la sociedad civil, los procesos electorales y la gobernanza y el proceso de políticas públicas.

En el primer capítulo, “Constelaciones de gobernanza: Aproximaciones teóricas a los regímenes armados a nivel micro”, Arias define los conceptos centrales de su modelo analítico y describe los parámetros para identificar los tipos de regímenes. El autor considera el crimen organizado como un “grupo de personas que participan en una colaboración continua con el propósito de cometer crímenes para obtener ganancias materiales” (p. 19). A las empresas territoriales criminales las concibe como aquellos grupos del crimen organizado que “buscan alcanzar sus objetivos por el establecimiento de control sobre lugares particulares y la exclusión de otros grupos armados” (p. 20). Desde una perspectiva neoweberiana, Arias precisa que el Estado debe entenderse como “una colección de actores formalmente empoderados que pueden reclamar actuar en nombre de las instituciones públicas constituidas legalmente” (p. 20).

Las relaciones entre actores estatales (autoridades) y no estatales (criminales) son complejas y hasta contradictorias, pero siempre repercuten en la realidad del gobierno y de la comunidad. Antes de definir los “regímenes armados a nivel micro”, Arias identifica dos variables de utilidad para caracterizar el tipo de orden generado. En primer lugar, se refiere a la “consolidación armada [que] refleja el poder de los grupos armados en un lugar en particular y sus relaciones con organizaciones similares en espacios cercanos” (p. 21); con este concepto el autor trata de ubicar el nivel de competencia, coexistencia o predominio que puede existir entre grupos criminales en la zona de interés. En segundo lugar considera el “compromiso estatal”, entendido como “el tipo de relaciones que los actores armados mantienen con las autoridades y servidores públicos” (p. 22). Estas dos variables le permiten ubicar en su justa dimensión la capacidad y la autonomía estatales, características institucionales que suelen darse por sentado. Arias mapea estas dos dimensiones de manera muy esquemática e identifica cuatro tipos de régimen que producen “diferentes prácticas políticas localizadas y acuerdos de seguridad” (p. 25).

El régimen de “desorden criminal” se caracteriza por constantes confrontaciones armadas en lugares públicos; las organizaciones de la sociedad civil son autónomas, pero limitadas en extremo por la violencia; las elecciones son libres, pero se encuentran afectadas por el conflicto; el gobierno controla el proceso de políticas, pero predomina la violencia. En el régimen de “gobernanza dividida”, la violencia es ocasional; el control de la sociedad civil por los actores armados es parcial; los grupos criminales tienen peso significativo en la política local; el proceso de políticas es liderado por las autoridades, pero los actores armados participan clandestinamente. En el régimen de “gobernanza colaborativa” los episodios de violencia son esporádicos, pero explosivos; los actores armados dominan a la sociedad civil y el proceso electoral está controlado por los grupos armados; los grupos criminales lideran el proceso de políticas con apoyo del Estado. Finalmente, en el régimen de “gobernanza escalonada” la violencia armada es crónica, pero moderada por el gobierno; la sociedad civil es independiente, pero los grupos armados constriñen la acción colectiva. Los actores armados son guiados políticamente por los actores estatales; el Estado lidera el proceso de políticas apoyado por los actores armados (p. 31).

El trabajo de campo para darle sustento empírico a este modelo analítico no fue sencillo. La clandestinidad y peligrosidad del fenómeno criminal complican la investigación académica sobre asuntos de seguridad y violencia. No obstante, Arias se ha convertido en un experto del estudio de lo que él llama “democracias violentas” (Arias y Goldstein, 2010). En gran medida se debe a la metodología empleada y al tiempo que le ha dedicado a construir una red de contactos en la región latinoamericana y caribeña. Para documentar cada caso del libro que se reseña, el autor realizó aproximadamente trescientas entrevistas cualitativas entre 2006 y 2012 a líderes comunitarios y ciudadanos. El criterio de selección privilegió la experiencia en el activismo cívico de los entrevistados. También tuvo acceso a algunos actores involucrados con los grupos armados, aunque en menor medida.

Cabe señalar que todos los materiales fueron revisados por un comité de ética (Institutional Review Board) y que todos los nombres mencionados en el libro son seudónimos seleccionados de una lista de nombres de niños de cada país. Como señala Arias, estas entrevistas “no son representativas de cada comunidad, pero están basadas en las redes interpersonales de los primeros contactos” (p. 16). La falta de representatividad de los entrevistados no le resta mérito ni valor científico a la investigación cualitativa realizada. De acuerdo con Arias, la recabación

de información se complementó con observación etnográfica donde las condiciones de violencia e inseguridad lo permitieron.

Algunos de los hallazgos empíricos de Arias son de gran relevancia para las políticas públicas de seguridad en la región. Por ejemplo, en un régimen de “desorden criminal”, las políticas de combate al crimen organizado y del fuero común deben hacer uso de datos georreferenciados y estar lo más focalizadas posible. En un régimen de “gobernanza dividida” habría que priorizar las labores de investigación y de recuperación del territorio. En uno de “gobernanza colaborativa” daría mejores resultados realizar investigaciones sobre corrupción en los más altos niveles de la política local. En un régimen de “gobernanza escalonada” la política podría centrarse en procesos de desmovilización y desarme. En cualquier caso, la gran lección es que “mientras más consolidado esté el grupo armado, es más probable que las autoridades entablarán relaciones con ellos” (p. 36).

Las aportaciones teóricas del texto de Arias no son menores y el propio autor enfatiza tres. En primer lugar, señala las limitaciones de los enfoques institucionales que analizan el proceso político sin considerar la influencia de mafias, guerrillas, organizaciones criminales, pandillas o cualquier otro actor armado no estatal. En segundo, el libro presenta un estudio sistemático de lo que regularmente se reporta en la prensa sobre la intervención del crimen organizado en la política. Por último, la violencia armada de la región latinoamericana puede comprenderse mejor “como un sistema de gobernanza que como una guerra” (p. 247). De acuerdo con Arias, las perspectivas de la “guerra contra las drogas” o “el paradigma del conflicto civil” no son suficientes para comprender la complejidad del problema de la violencia armada.

El lector encontrará en el libro de Arias un texto fundamental para analizar de manera alternativa el fenómeno de la violencia armada en América Latina. De ninguna manera se trata de una apología del rol que pueden asumir los grupos delincuenciales en procesos de gobernanza. Se trata simplemente de una advertencia a no cantar victoria cuando en una región decrecen las cifras de incidencia delictiva y se percibe cierto orden. La disminución de la violencia no implica necesariamente el debilitamiento de las organizaciones criminales, puede representar incluso lo contrario.

El libro es un análisis empírico de cómo operan realmente en el ámbito local las organizaciones criminales. Tiene el mérito de emplear un enfoque teórico novedoso que problematiza la relación entre violencia y democracia sin reducirla a un asunto de Estados fallidos. El trabajo de Arias es provocador y puede resultar polémico tanto para los estudiosos de la democracia como para los

analistas de políticas públicas. Su argumentación no deja cabos sueltos, el enfoque teórico es coherente y los casos están muy bien documentados. En suma, es un libro bien logrado que oxigena el debate académico sobre la violencia criminal y las alternativas para hacerle frente en democracias incipientes. 📖

## REFERENCIAS

- Arias, Enrique Desmond y Daniel Goldstein (eds.) (2010), *Violent Democracy in Latin America: Toward and Interdisciplinary Reconceptualization*, Durham, Duke University Press.
- Bravo Regidor, Carlos, Marc Grau Vidiella y Gerardo Maldonado Hernández (2014), “Las balas y los votos: Efectos de la violencia en el comportamiento y actitudes de los ciudadanos en México”, informe final del proyecto de investigación Conacyt-IFE/CIDE.
- Etellekt Consultores (2018), *Séptimo informe de violencia política en México 2018*, México, Unidad de Análisis en Riesgos de Seguridad.