

La proliferación del "estado paralelo"



Ivan Briscoe

71

Working Paper / Documento de trabajo
Octubre 2008

Working Paper / Documento de trabajo

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

La proliferación del "estado paralelo"

Ivan Briscoe
Octubre 2008

Ivan Briscoe, Investigador *senior*, Programa de Paz, Seguridad y Derechos Humanos, FRIDE



FRIDE is a member of the Initiative For Peacebuilding.

www.initiativeforpeacebuilding.eu

El autor quisiera agradecer a Edgar Gutiérrez, Carmen Aída, de la Fundación Myrna Mack y a Adriana Beltrán de la Oficina de Washington para América Latina (WOLA, por sus siglas en inglés) por su valiosa ayuda en la fase de investigación de este documento. Asimismo, Mariano Aguirre, Richard Youngs y Juan Garrigues de FRIDE, Martin Doornbos del Instituto de Estudios Sociales y Anthony Barnett de OpenDemocracy contribuyeron con valiosísimos y agudos comentarios a los primeros borradores de este documento. El mismo no hubiera sido posible sin sus críticas sugerencias.

Este documento se publicó con el apoyo de la Fundación Ford.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

Resumen ejecutivo	1
Introducción	2
El nexa político-criminal: Orígenes y variantes	3
Los “estados paralelos” y neo patrimoniales	7
Casos de “estados paralelos”	8
Los conductores de la estatalidad paralela	13
Singularidad institucional y transiciones estancadas	13
Legitimación basada en temas	14
Dimensiones internacionales	15
Transacciones formales e informales	16
Conclusiones	17
Bibliografía	18

Resumen

A lo largo de las dos últimas décadas, varios países del mundo en desarrollo han adoptado procedimientos democráticos y han consolidado sus aparatos institucionales sólo para encontrar que redes organizadas, con profundos y duraderos vínculos con el Estado, están desviando las políticas públicas, operando secretamente con bandas criminales de narcotraficantes y debilitando la autoridad pública y el Estado de derecho.

En los peores casos, principalmente Pakistán y Guatemala, niveles extremos de violencia pre-electoral en 2007 subrayaron el surgimiento de un "estado paralelo", cuya influencia sobre el poder judicial, las fuerzas de seguridad y las estructuras estatales parece resistente a las reformas iniciadas por los líderes políticos y sociales. La llegada al poder de un nuevo presidente en Guatemala en 2007 ha tenido, hasta ahora, pocos resultados para contener los niveles extremos de violencia del país, que han llegado recientemente a incluir un número de asesinatos por encargo de funcionarios estatales y judiciales. En Pakistán, el papel del Servicio de Inteligencia del Ejército (ISI, por sus siglas en inglés) en llevar a cabo ataques terroristas es bien conocido, aunque la dinámica precisa de los actuales vínculos entre los oficiales militares, islamistas pakistaníes, Talibanes afganos y Al Qaeda es una cuestión de intensa preocupación y especulación.

Este documento explora la particularidad conceptual del "estado paralelo", y argumenta a través de estudios de caso como los de Perú, El Salvador y Serbia en los años noventa, que ésta es una condición que se puede definir con orígenes históricos compartidos y una dinámica público-privada común. Contrasta este tipo de Estado con otras variantes de nexos político-criminales e instituciones depredatorias. El argumento sostiene que los orígenes de estas redes pueden ser encontrados en sectores militares y de inteligencia que operan en Estados débiles en un tiempo de apertura democrática creciente, oportunidades económicas y/o preo-

cupación internacional en aumento respecto de la seguridad.

A medida que las estructuras paralelas se consolidan, su papel en la forma del debate público y las sorprendentes negociaciones con los líderes políticos se convierten en esenciales para entender las condiciones de gobernanza en el país afectado. Para tratar con estos países, la comunidad internacional debería tener cuidado en no descansar en las políticas de construcción del Estado, las cuales ponen excesivo énfasis en el aumento de las fuerzas de seguridad. Por el contrario, la búsqueda debe ser por políticas que puedan limitar las relaciones entre los actores criminales o violentos y los líderes políticos elegidos o funcionarios estatales.

Introducción

Los fracasos en la gobernanza y la persistencia de las guerras internas, las redes del crimen organizado y la represión doméstica en los países de renta baja se han convertido en preocupaciones centrales de la estrategia de seguridad internacional desde los ataques terroristas del 11-S, instando al establecimiento de un concepto amplio de Estados frágiles. Los estudios sobre la fragilidad o debilidad del Estado, no obstante, han ilustrado los varios y diferentes caminos¹ que condujeron a esta condición, así como la diversidad de sus manifestaciones. Como consecuencia, existen preocupaciones apremiantes sobre que una falta de sensibilidad a las características individuales de cada Estado resulta en la producción de índices de fragilidad y anteproyectos de gobernanza que son ajenos al contexto nacional, la cultura y la historia.

A este respecto, vale la pena considerar un subconjunto de Estados frágiles que está empezando a asimilar su propia identidad política, debido en gran parte a los graves problemas que plantea a la comunidad internacional, así como a sus perniciosos efectos sobre las poblaciones locales. El término "estado paralelo" está ahora siendo utilizado con mayor frecuencia para describir la existencia de un nexo clandestino entre el liderazgo político formal, las facciones al interior del aparato del Estado, el crimen organizado y/o los expertos en violencia. En términos amplios, la naturaleza de un acuerdo "paralelo" es el de distorsionar la aplicación de una política gubernamental oficial a través de la protección y promoción de los intereses de algunas facciones que disfrutaban de *profundos y duraderos vínculos* con el Estado, así como a *outsiders* que se especializan en crimen y violencia.

El efecto principal de este acuerdo es el de perpetuar la incapacidad del Estado de proveer bienes públicos básicos – tales como la seguridad, el Estado de dere-

cho, el bienestar social, y el crecimiento económico – a través de la desviación o coacción de políticas de gobierno al servicio de estos poderes de facto, aun cuando se mantiene la apariencia de un sistema estatal legítimo y en funcionamiento. Así, para los gobiernos extranjeros, el principal dilema en sus negociaciones con los Estados paralelos consiste en mantener programas de ayuda externa y relaciones diplomáticas con gobiernos que están involucrados con redes de poder depredadoras y que no eligieron. En casos en los que estos países tienen real significación geo-estratégica o económica, el dilema para los gobiernos extranjeros, y la Unión Europea en particular, radica en alcanzar una cooperación estratégica del gobierno sin promover la influencia de las redes de poder clandestino que a menudo controlan los resortes del poder militar, político y económico.

Esta caracterización provisional del "estado paralelo" sirve para agrupar algunos de los ejemplos contemporáneos destacados de este tipo de Estados frágiles: Pakistán, cuya recientemente asesinada antigua primera ministra, Benazir Bhutto, denunciaba con frecuencia la existencia de un "Estado dentro del Estado" centrada en la inteligencia militar pakistani, el ISI;² y Guatemala, donde la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala de las Naciones Unidas (CICIG) pretende desenterrar "las fuerzas ilegales de seguridad y las organizaciones clandestinas de seguridad".³ En ambos casos, el origen de los niveles extremos de violencia política y criminal de estos países son oscuros, y hasta aquellos aparentemente involucrados en estas redes criminales y violentas parecen disfrutar de impunidad judicial y algún grado de protección política. Además de las instancias históricas en Perú, El Salvador y Serbia, las estructuras estatales paralelas también parecen haber sido incubadas por traficantes

² Bhutto advirtió explícitamente contra el surgimiento de una estructura estatal paralela en Pakistán (ver The News 25/07/2007, http://www.thenews.com.pk/top_story_detail.asp?Id=9205), y dijo al Consejo de Relaciones Exteriores en agosto de 2007 "no podemos permitir ejércitos paralelos, milicias paralelas, leyes paralelas y estructuras gubernamentales paralelas" (ver "Conversación con Benazir Bhutto", reunión transcrita del CFR del 15/08/2007, p. 8)

³ Texto del acuerdo firmado entre las Naciones Unidas y el gobierno de Guatemala, 19/11/2006. http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=426&Itemid=2

¹ Doornbos, M., "State Collapse and Civil Conflict", en Burnell, P. & Randall, V. (eds) (2005), *Politics in the Developing World*, Oxford: Oxford University Press: Oxford, pp 178-180.

de droga en Guinea Bissau, mientras que una élite política criminalizada en Kosovo y los asesinatos políticos “no oficiales” en Rusia demuestran ciertos aspectos de la amplia definición realizada más arriba.

Tal variedad de casos, y la proximidad conceptual del “estado paralelo” a otras mutaciones de estatalidad convencional y el Estado de derecho – como, por ejemplo, el Estado “contra-subversivo” de los setenta en América Latina, la corrupción basada en el clan de la Indonesia de Suharto, los regímenes de los señores de la guerra de África Occidental y Afganistán,– podrían sugerir que no hay nada único en el “estado paralelo”. En efecto, inicialmente podría parecer dudoso que pudiera haber alguna singularidad política en los poderes clandestinos o escondidos, más allá de que están posicionados en un campo de violencia social, que se extiende desde el apoyo explícito al uso de la fuerza por parte del Estado (como sería el caso, por ejemplo, de la movilización de los militares en tiempos de guerra) hasta el uso de la violencia no estatal puramente criminal (como en la delincuencia común o en la guerra de pandillas). En palabras de Charles Tilly, “en el marco de la mayoría de los gobiernos de la historia, múltiples actores han ejercido algún tipo de control sobre medios violentos con grados variables de autorización por parte de los gobiernos, y sus relaciones con los gobiernos han cambiado rápidamente”.⁴

Este documento intentará mostrar que el “estado paralelo” contemporáneo posee, en efecto, un número específico de características, y que existe una sustancia conceptual, histórica y operativa genuina en esta categoría. Se podrá argumentar que las vinculaciones del “estado paralelo” con la vida pública y la democracia política se puede distinguir por el tipo de redes observadas en otras formas de Estado criminalizado, que sus diversas manifestaciones han sido delineadas por condiciones iniciales e incentivos sorprendentemente similares, que posee una composición público-privada particular y una dinámica transaccional, y que se expresa

⁴ Tilly, C. (2003), *The Politics of Collective Violence*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 19. Los ejemplos de tales “actores” enumerados por Tilly incluyen “piratas, corsarios, paramilitares, bandidos, mercenarios, mafiosos, milicias, pandillas, fuerzas de guerrilla, grupos de vigilancia, policías de compañía y guardaespaldas.”

a sí misma con particular estilo (incluyendo aquel del mensaje violento codificado). Sin negar la dificultad de convertir al “estado paralelo” en una categoría distinta de otras variantes de estatalidad frágil, y mientras que aceptamos que la evidencia existente respecto de los mecanismos de un “estado paralelo” es en muchos casos circunstancial y tendenciosa, el argumento concluye que las dinámicas de los “poderes ocultos” deberían advertir a la comunidad internacional contra soluciones simplistas que tratan a los Estados frágiles como entidades que requieren de la construcción de instituciones o que pueden ser fortalecidos con la formación rápida de fuerzas de seguridad domésticas.

El nexa político-criminal: Orígenes y variantes

Las actividades clandestinas estatales son prácticas estándar desde el final de la II Guerra Mundial, manejadas en los países del Norte por unidades de policía, agencias de inteligencia, o a través de fuerzas militares especiales. Los abusos de estos poderes especiales pueden y de hecho ocurren con frecuencia en contextos democráticos, aunque se espera que la discreta supervisión distinga la legítima defensa del Estado, la soberanía y el orden público del ejercicio irresponsable de los poderes extrajudiciales. La generalización de la falta de transparencia y rendición de cuentas en muchos de los regímenes del mundo en desarrollo desde 1945 ha dado lugar a instancias brutales de actividades estatales clandestinas, en las que la *raison d'état* y la seguridad nacional eran pretexto para dar golpes de Estado, tomar la autoridad pública por parte de intereses de facciones y ejercer represión encubierta. Más que dar publicidad al castigo por la deslealtad y la desobediencia (como han hecho muchos regímenes revolucionarios en sus primeros años), los líderes de los golpes de Estado en Indonesia en 1965, o Argentina y Chile en los años setenta, negaron las atrocidades que ellos mismos habían iniciado, y que fueron llevadas a

cabo en secreto y rutinariamente encubiertas como trabajos de criminales o guerrillas.⁵

En varios casos, la represión política clandestina y la ausencia de supervisión efectiva implicaron la criminalización del Estado. Los líderes gubernamentales y sus agencias de seguridad se aprovecharon de las oportunidades para el robo y el contrabando que les brindaban los espacios ilegales en los que operaban, o simplemente delegaban la represión y otras tareas políticas a redes criminales establecidas (tal como pareciera haber sucedido en el caso de la mafia de Belgrado bajo el gobierno del presidente Tito en Yugoslavia).⁶ Asimismo, regímenes fundados en amplias intervenciones estatales se volcaban a los mercados negros como un medio para compensar las dificultades que encontraban para manejar las economías planificadas, o sortear las sanciones económicas en tiempos de guerra. El desmantelamiento de estructuras de la economía planificada por el Estado desde 1980 brindó más tarde a las élites políticas y comerciantes ilegales un arsenal de mecanismos de control residual que procedieron a utilizar para el enriquecimiento ilícito. Las espectaculares ganancias de los oligarcas de la Rusia post soviética pueden atribuirse a la continuidad de controles de precios estatales sobre ciertas materias primas que eran esenciales para expandir rápidamente los mercados de exportación (tales como el petróleo, el gas y los metales),⁷ al igual que el acceso privilegiado a bajas tasas de cambio, el crédito barato y contratos estatales fueron características muy marcadas de la "liberalización" de la economía de Angola post-1987.⁸

La combinación precisa de acción estatal, aparato represor y cooptación criminal, por lo tanto, ha variado enormemente de acuerdo con el contexto nacional y la ideología gobernante. Pero el surgimiento de un nexo

político-criminal se ha acelerado en todos los casos por las crecientes oportunidades proporcionadas por la integración de la economía global, y la intensificación de las vinculaciones comerciales transnacionales resultantes.⁹ Los Estados post-soviéticos, particularmente Rusia, fueron testigo de una extraordinaria mezcla de funcionarios gubernamentales, funcionarios de inteligencia, oligarcas y empresarios delincuentes, los que todos juntos explotaron y vaciaron los activos del Estado para los mercados de exportación; los nuevos Estados balcánicos, principalmente Serbia y Kosovo, han estado gobernados por élites políticas que actúan ligadas a redes mafiosas transnacionales; África subsahariana también ha sufrido la "criminalización" en la conformación de una élite política empresarial que toma ventaja de las nuevas oportunidades de comercio global de las materias primas, tanto lícitas como ilícitas;¹⁰ y gran parte de América Latina padece de corrupción aguda, así como de conspiraciones entre narcotraficantes internacionales y funcionarios gubernamentales o fuerzas de seguridad.¹¹

Si se observa desde la perspectiva de la participación criminal en la vida política y estatal, pocos países del mundo en desarrollo podrían aducir que son enteramente libres de este nexo. Empero, desde la perspectiva de la gobernanza, se deben hacer importantes distinciones debido a la influencia que tiene esta actividad criminal en la estructura y funcionamiento del Estado. En particular, el "estado paralelo" se puede distinguir de otras tres variantes principales de la gobernanza criminalizada: el "estado corrupto", el "estado mafioso", y el Estado de los señores de la guerra.

La corrupción es, con certeza, la actividad criminal omnipresente al interior de los Estados, pero esto no

⁵ Un testigo de la represión argentina cuenta que un alto oficial de la Junta le dijo en 1976 que los asesinatos se hacían en secreto, y sin aprobación jurídica, porque "no tenemos tiempo" y "el Papa podría intervenir". Verbitsky, H. (2004), *El vuelo*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, p. 101.

⁶ Dziedzic, M., Rozen, L. & Williams, P. (2002), "Lawless Rule Versus Rule of Law in the Balkans", p. 3.

⁷ Glenny, M. (2008), *McMafia. Crime Without Frontiers*, London: Bodley Head, p. 71.

⁸ Hodges, T. (2004), *Angola: Anatomy of an Oil State*, FNI: Oslo, p. 45.

⁹ La fusión entre Estados frágiles y las nuevas oportunidades para el crimen transnacional abiertas por la globalización y las nuevas tecnologías de la comunicación es tema de numerosos trabajos. Ver, por ejemplo: Naim, M. (2006), *Illicit*, New York: Anchor Books; Bayart J.-F., Ellis, S. & Hibou, B. (1999), *The Criminalization of the State in Africa*, Oxford: James Currey; Gros, J.G., "Trouble in Paradise: Crime and Collapsed States in the Age of Globalization," *British Journal of Criminology*, n° 43, pp 63-80, Invierno 2003.

¹⁰ Bayart, J.-F., "Le Crime Transnational et la Formation de L'État," *Politique Africaine* n°93, marzo 2004.

¹¹ International Crisis Group (2008), *Latin American Drugs I: Losing The Fight*, Brussels: ICG.

significa necesariamente que los Estados corruptos son entidades criminales: Brasil puede, ciertamente, estar plagado por la corrupción a varios niveles de funcionarios, pero no está gobernado de acuerdo con una conspiración criminal de acumulación privada. Como mucho, este tipo de Estado presenta lo que un comentarista, con respecto a la Unión Soviética pre-1970, denomina "corrupción específicamente vocacional", a menudo oportunista en su naturaleza y falta de coordinación por parte de una "comisión dirigente".¹² En suma, este tipo de Estado puede acometer objetivos de desarrollo estratégico e implementar políticas que no tienen intenciones criminales subyacentes, aunque es incapaz de controlar las distorsiones que surgen de las acciones promovidas por los intereses personales de los funcionarios individuales. Estas acciones pueden hasta ser toleradas en ambientes de Estados débiles como un medio para cooptar líderes políticos rivales o poderosas agencias estatales, sin que por ello se vea afectada la definición de los objetivos de la política gubernamental.¹³

La transición hacia un Estado mafioso evidencia la integración vertical del crimen oficial y el control político. Mientras que la corrupción endémica es denominada por los criminólogos como una actividad parasitaria, este fase representa la simbiosis del crimen y el gobierno, y se percibe como una de las principales amenazas para la estatalidad efectiva debido a sus efectos en la provisión de bienes públicos, la que tiende a ser mínima y volátil, y a la posibilidad de que el territorio del Estado pueda ser convertido en un centro de actividad para el crimen transnacional y las redes terroristas.¹⁴ Por lo tanto, a pesar de las alarmas que levanta, el control político vertical del accionar criminal es un fenómeno bastante raro. La Rusia post-soviética en los años 1990 es señalada como un ejemplo principal debido al nivel de robo en el proceso de privatización

post comunista, aunque el control central ejercido por parte del por entonces presidente Boris Yeltsin era limitado: conspiración y simbiosis se concentraban a los niveles regional y local entre empresarios políticos, jefes mafiosos y antiguos operarios de inteligencia, quienes juntos gestionaban la reorganización de los recursos del Estado.¹⁵

Asimismo, los Balcanes post-comunistas asolados por la guerra presenciaron arreglos políticos que se aproximaron a una estatalidad mafiosa completa —la Serbia de Milosevic se aprovechaba de los servicios de seguridad, el crimen organizado, la política monetaria y el gasto del ejército para servir a los propios intereses del régimen—¹⁶ sin haber alcanzado nunca un equilibrio sostenible. Otros casos, tales como Nigeria bajo la dictadura de Sani Abacha, Myanmar, Corea del Norte y Colombia o Argentina a mitad de los años 1990, han mostrado una superposición significativa de actores criminales con altos funcionarios públicos estatales, por lo tanto es incierto si alguno de estos países ha alcanzado una gobernanza estable conducida por la mafia, o *pax mafiosa*.¹⁷ En sí misma, y pese a la naturaleza alarmista de versiones que señalan el control del Estado por parte del crimen global, la simbiosis puede no ser otra cosa que un paradigma político cuya factible falta de herramientas para la legitimación y la ausencia de cohesión entre sus dos facciones separadas (gobierno y criminales) la hace crónicamente frágil.¹⁸ En el caso de Milosevic, por ejemplo, Glenny observa que "un país acosado como Serbia es inherentemente inestable. Las enormes discrepancias entre ricos y pobres se tornan extremadamente visibles; las ineficiencias colman la economía; la corrupción se vuelve endémica".¹⁹

El Estado de los señores de la guerra, por otro lado, es una forma depredadora de captura del Estado, y se ha convertido en una forma viable y violenta de la gober-

¹² Naylor, R. T. (2004), *Wages of Crime*, Ithaca: Cornell University Press: Ithaca, pp 38-9.

¹³ Migdal, J. S. (2001), *State in Society*, Cambridge University Press: Cambridge, p. 82.

¹⁴ Para los últimos pensamientos sobre el vínculo entre el crimen organizado y el terrorismo, ver: Cockayne, J., (2007), "Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat", International Peace Academy, pp 9-10.

¹⁵ Naylor, op. cit., p. 39.

¹⁶ Dziedzic et al., op. cit., pp 3-5.

¹⁷ La expresión proviene de: Tokatlián, J. G. (2007), "América Latina ante la Pax Mafiosa: Entre la confusión y la indiferencia," *Revista de Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, n° 157.

¹⁸ Ver Naylor, op. cit., chapter 1.

¹⁹ Glenny, M., op. cit., p 50.

nanza en la China pre-revolucionaria, África (Sierra Leona y Liberia en los años 1990), y Afganistán, así como en territorios subnacionales insurgentes controlados por las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) en Colombia, o los Jemeres Rojos en los años 1980 en Kampuchea tras haber sido expulsados del poder central por parte de los vietnamitas. Las características que definen su economía política incluyen la fragmentación de un territorio nacional en sub-Estados, cada uno de ellos conducido por un comando político-militar que está capacitado para acumular recursos y proveer servicios sociales básicos – seguridad y bienestar – mediante el uso de economías de enclave firmemente adheridas al sistema económico internacional (diamantes en África Occidental, cocaína en Colombia, teca en Kampuchea). Sus causas más profundas se pueden encontrar en los Estados centrales débiles, muchos de ellos creados después del proceso de descolonización, en el que los líderes políticos aprendieron a compensar su falta de autoridad institucional asumiendo el control de los ingresos generados por la extracción de recursos, que utilizaban para derrotar o cooptar a rivales importantes; la fragmentación política, a su vez, llevó a una competencia todavía mayor por los territorios donde se localizan estos recursos, creando a su vez nuevas oportunidades de negocio y promoviendo la dependencia en las redes comerciales internacionales.²⁰ La “lógica económica de la depredación” resultante podrá decirse que se ha convertido en el rasgo definitorio de la mayoría de los regímenes sub-Saharianos y las arenas de conflicto.²¹

En los territorios controlados por la guerrilla, la dinámica ha sido un poco distinta, con líderes rebeldes supuestamente utilizando recursos ganados en la batalla como medio para hacer realidad sus ambiciones ideológicas más que como un proceso de acumulación primitiva. Sin embargo, la distinción no es tan clara en la práctica, y los movimientos insurgentes que conducen enclaves criminales, tales como el IRA en el Ulster o

los Comunistas en el norte de Malasia, estaban a menudo divididos respecto de la prioridad que debía darse a los ideales revolucionarios por sobre la generación de ingresos constantes.²² En casos como el movimiento Sendero Luminoso en Perú o la insurgencia islamista de Abu Sayyaf en Filipinas, la antigua militancia ideológica parece haberse convertido en organizaciones casi puramente criminales.

En ciertos casos, el Estado de los señores de la guerra sin duda se ha convertido en un sistema estable de gobierno, aunque mucho depende en la habilidad de los señores de la guerra para movilizar los sentimientos étnicos o comunitarios y proveer una modesta cantidad de bienes públicos. Lo que lo distingue más de un nexo político-criminal que es parasitario o simbiótico es su carácter esencialmente no Weberiano. Los señores de la guerra luchan por el control sobre un territorio con un Estado central que es a menudo ineficaz o ausente;²³ si eventualmente ocuparan las instituciones centrales, entonces se podría decir si ello representa una simbiosis con las instituciones estatales o la eliminación de un competidor, y el consecuente colapso del Estado.²⁴ Más aún, parece improbable que la actual generación de señores de la guerra – la cual depende en gran medida de los vínculos comerciales internacionales con enclaves territoriales para sus recursos más que del empobrecido mercado interno – esté dispuesta a comprometerse en un proceso de construcción del Estado doméstico similar al que hiciera el crimen organizado en la Europa moderna temprana, de acuerdo con el celebrado argumento de Tilly.²⁵ Con respecto a ello, se parecen más a la clase de “bandidos errantes”

²² Naylor, op. cit., p. 82.

²³ Algunos casos de colapso del Estado pueden dar origen a un sistema similar al del Estado de los señores de la guerra, aunque sin la fragmentación territorial típica de África Occidental. Haití ha presenciado desde la década de 1990 una criminalización continua de sus fuerzas de seguridad, así como vínculos verticales entre las pandillas urbanas y los líderes políticos. Ver: Gauthier, A. (2008), *Haití: Las voces de los actores. Un proyecto de investigación sobre la Misión de Naciones Unidas*, FRIDE Documento de Trabajo 52, pp 2-4.

²⁴ Ver Biró, op. cit., pp 38-40, para una síntesis de este debate.

²⁵ Tilly, C., “War making and state making as organized crime” en Evans, P. B., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (eds) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press. Para un contraste entre las relaciones históricas y actuales entre la Guerra y la formación del Estado, ver Clapham, C., “The Challenge to the State in a Globalized World,” *Development and Change* (2002), 33(5), pp 786-787.

²⁰ Reno, W., “Shadow States and the Political Economy of Civil Wars,” en Berdal, M. & Malone, D. M. (eds) (2000), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder: Lynne Rienner; Biró, D. (2007), “The (Un)bearable Lightness of... Violence”, Informe 89 del INEF, Duisburg: Institute for Development and Peace.

²¹ Bayart J.F. et al., op. cit., p. 18.

descrita por Mancur Olson, quienes al contrario de los “bandidos sedentarios” no tienen interés en estimular la producción y el bienestar de la población que aterrorizan.²⁶

Los “estados paralelos” y neo patrimoniales

Entonces, las características distintivas de un “estado paralelo” pueden ser delineadas con base en la comparación con otras formas de política criminalizada. La esencia de este tipo de Estado es su combinación de autoridad política formal (incluyendo el Estado de derecho, una forma de representación pública, ciertos derechos cívicos y una clara jerarquía de autoridad) con una estructura de poder informal que ha surgido de las entrañas del Estado, que está orgánicamente ligada al Estado, y que, por ende, sirve a sus propios intereses sectoriales o institucionales en combinación con redes del crimen organizado o grupos armados.

Estos intereses no son predatorios, ya que no buscan suplantar la presencia territorial del Estado. Ni tampoco son simbióticos, ya que los líderes del Estado en cuestión pueden oponerse a las actividades criminales y terroristas. Pero, a diferencia de la corrupción oportunista u ocupacional, estas actividades se coordinan de forma sistemática y esencial para entender los incentivos y limitaciones sobre la gobernanza. Por consiguiente, la evidencia disponible (como se plantea más abajo) sugiere que la relación entre el liderazgo estatal y los intereses criminalizados en los “estados paralelos” a menudo involucra señales tácitas y la inacción estratégica por parte de los líderes políticos, en la que la consolidación de estos líderes en el poder se “compra” a los poderes de facto a expensas de una debilidad estatal continua.

²⁶ “En un mundo de bandolerismo errante hay poco o ningún incentivo para que alguien produzca o acumule algo que le puede ser robado y, por lo tanto, poco para que los bandidos roben.” Olson, M., (1993), “Dictatorship, Democracy and Development,” *American Political Science Review* vol 87:3, p 568

A este respecto es importante delimitar la tenue distinción entre políticas institucionales ilegales o cautivas, y la captura de partes del Estado por poderes clandestinos.²⁷ Ejemplos de lo anterior pueden ser encontrados en el amplio espectro de Estados a lo largo de la historia que explotaron su autoridad para llevar adelante atrocidades y/o perpetuar el poder y la riqueza de una élite dominante, a menudo en tándem con operarios criminales. Aunque las estrategias adoptadas para alcanzar estos fines pueden ser sofisticadas y revestidas con adornos de procedimientos democráticos y gestión pública ortodoxa, el objetivo fundamental de la política estatal es el afianzamiento del régimen neo-patrimonial. Así, el gobierno de Angola canaliza privilegios extraordinarios para restringir a la élite metropolitana, la “nomenclatura del petróleo”, a través de presupuestos del Estado opacos y esquemas de privatización. De acuerdo con el FMI, el 22 por ciento del gasto de Luanda entre 1996 y 2001 se fue de manera “inexplicable”.²⁸ Asimismo, los gobiernos de Sudán se han comprometido en la explotación y la represión de la periferia del país, incluyendo la contrainsurgencia liderada por la milicia en el sur y en Darfur, en el nombre de “la hiper dominación económica del centro.”²⁹

En “estados paralelos”, por otra parte, la naturaleza de la “negociación” con los poderes clandestinos es compleja y dependiente del contexto, aun cuando en muchos casos es una concesión a los intereses institucionales que han sido fortalecidos y criminalizados por un legado de poderes extraordinarios o extrajudiciales, un sector público débil y la connivencia de la élite económica. Mientras que el marco institucional cautivo utiliza al parlamento, los partidos políticos y las cortes para desviar la política hacia los intereses de una élite central afianzada – privatizando y personalizando, así, los fines de la acción gubernamental- el Estado paralelo opera valiéndose del proceso de formulación de

²⁷ Esta distinción se debate en profundidad en uno de los pocos libros dedicados a la cuestión de los poderes clandestinos del Estado. Ver Robles Montoya, J. (2002), *El Poder Oculto*, Fundación Myrna Mack: Ciudad de Guatemala, pp 252-253.

²⁸ Hodges, T., op. cit., p 130.

²⁹ De Waal, A., “Sudan: The Turbulent State,” p. 9, in De Waal, A. (ed) (2007), *War in Darfur*, Justice Africa: Londres

políticas, prefiriendo subvertir la política no a través de la influencia directa sobre el proceso de toma de decisiones, sino de la *porosidad* de las estructuras políticas y judiciales existentes. Sus principales manifestaciones son, por consiguiente, incapacidad judicial, lasitud política e inacción de las fuerzas de seguridad, todo lo que tipifica la retirada del Estado de las obligaciones que ha asumido, más que la imposición pro-activa de una política estatal preferencial.

Los “estados paralelos”, no obstante, también tienden a arraigarse en culturas políticas que han estado caracterizadas a lo largo del tiempo por el control de una élite y la gobernanza neo-patrimonial, haciendo de las combinaciones y superposiciones de las dos formas de captura institucional un hecho frecuente. Sin embargo, pese a tan importante condición, la distinción conceptual entre regímenes neo-patrimoniales y Estado paralelos sigue siendo válida en principio, y será apoyada más abajo al referirnos a varios estudios de caso.

La distinción es también útil en la práctica cuando contribuye al entendimiento de la crisis peculiar del Estado paralelo marcada por la fragmentación de estos poderes clandestinos semi-institucionalizados y la competencia entre facciones rivales o aliados políticos, la influencia estatal y/o del poder económico. Ello se puede argumentar en los casos de Guatemala y Pakistán, donde las campañas para las elecciones de 2007 y 2008 estuvieron marcadas por la extrema violencia y los asesinatos políticos por encargo, y fue definitivamente así en El Salvador tras los acuerdos de paz de 1992, cuando miembros desocupados de los escuadrones de la muerte y las unidades de la guerrilla se combinaron con el crimen organizado para organizar una serie de matanzas y secuestros en un intento de desestabilizar el proceso de paz y la temida “normalización” de la vida política.³⁰

³⁰ Informe final del Grupo Conjunto de Naciones Unidas para la Investigación de Grupos Armados Ilegales con Motivación Política en El Salvador (1994). <http://www.uca.edu.sv/publica/idhuca/grupo.html>

Casos de “estados paralelos”

Dada la superposición entre “estados paralelos”, regímenes neo-patrimoniales y otras formas de nexos político-criminales, así como las dificultades manifiestas para conseguir evidencia sobre las organizaciones clandestinas y violentas que están gobernadas por pactos de silencio, no es posible hacer una lista simple de estos Estados. Pero, con base en la descripción realizada más arriba, sería justo observar los casos de Perú y El Salvador en los 1990, algunos Estados post-comunistas (principalmente en los Balcanes), y la actualidad de Guinea-Bissau, Pakistán y Guatemala como casos en los que las estructuras de poder paralelas han capturado los recursos públicos y limitado los incentivos de los líderes estatales para alcanzar los objetivos básicos de seguridad, bienestar y crecimiento.

Pakistán y Guatemala, a pesar de sus enormes diferencias culturales y su importancia geopolítica contrastante, presentan sorprendentes similitudes en la evolución y el comportamiento reciente de sus estructuras paralelas del Estado. En el caso de Pakistán, existe desacuerdo respecto de la importancia que debería darse a las organizaciones de terrorismo islamista, en tanto opuestas a actores subestatales – sobre todo el servicio militar de inteligencia ISI – en la promoción de altos niveles de violencia política, y particularmente en la ejecución del asesinato de Benazir Bhutto en diciembre de 2007.³¹ Sin embargo, son pocos los expertos que discutirían los íntimos vínculos forjados entre el ISI y el fundamentalismo islamista establecidos durante la ocupa-

³¹ Ver los contrastes entre el análisis del antiguo oficial de defensa e inteligencia estadounidense, Bruce Riedel, (“Terrorism in Pakistan”, 29/01/2008, publicado por Brookings Institution), quien argumenta que Al-Qaeda asesinó a Bhutto (“su objetivo es desestabilizar al Estado pakistaní, disolver los partidos políticos seculares, y disolver el ejército así Pakistán se convierte en un Estado políticamente fallido en el cual los islamistas, a su debido tiempo, pueden asumir el poder”), con las opiniones del experto en Pakistán Stephen Cohen. De acuerdo con este último, “existe tal número de sospechosos que puede que no sepamos nunca quién fue el responsable. Lo que sí sabemos es que existe una gran “asociación de ex-alumnos” de antiguos operarios de inteligencia, tolerados por el ejército y los servicios de inteligencia – o quizás simplemente más allá de su alcance.” Ambos publicados en www.brookings.edu.

ción soviética de Afganistán, o el sorprendente poder político y económico de los militares.

El sentido de las prerrogativas políticas y económicas por parte de los militares deriva en gran medida de la naturaleza violenta de la creación del país a través de la partición, destacándose la repetición de las guerras indo-pakistaníes en 1965 y 1971 (seguidas de escaramuzas en Cachemira en los años 1990), así como el papel central del país como aliado de Estados Unidos en la Guerra Fría y ahora en la geoestrategia contra-terrorista. Además de sus 33 años en el poder a modo de regímenes autoritarios desde 1947, los militares pakistaníes se han convertido en un poderoso jugador corporativo, con inversiones en numerosos negocios (por un total de 4 mil millones de euros de acuerdo con una estimación reciente), y una presencia creciente como señores de la tierra feudales.³²

Este poder y riqueza no se ocultan a la opinión pública, y por lo tanto no son un fenómeno clandestino. No obstante, las actividades en la sombra o paralelas de este Estado militarizado son notables en dos aspectos clave. Primero, existe la sospecha fundada³³ de que el ejército pakistaní y el ISI han conspirado de manera sistemática contra los gobiernos civiles, apoyado a los partidos de la oposición, participado en asesinatos por encargo, organizado golpes de Estado y manipulado elecciones cuando hubo posibilidades. Ello representa una gran limitación para los gobiernos civiles en sus esfuerzos para honrar los compromisos políticos; seguramente impidió a la política exterior de Benazir Bhutto no conocer la situación del programa nuclear de Pakistán hasta que Washington se lo informó.³⁴ Más aún, el siempre creciente poder económico de las instituciones militares claramente les da un poderoso interés en retener el poder político aun cuando sea obligatorio restaurar el régimen democrático civil.³⁵

³² Siddiqi, A. (2007), *Military Inc. Inside Pakistan's Military Economy*, Londres: Pluto Press, p. 236.

³³ Ampliamente reflejada en encuestas de opinión tras el asesinato de Bhutto. Ver "Militants Escape Control of Pakistan, Officials Say," *New York Times* 15/01/2008.

³⁴ Markey, D. (2007), "A False Choice in Pakistan," *Foreign Affairs* vol 86: no. 4.

³⁵ Este argumento lo sostiene Siddiqi, op. cit.. Ver pp 52-54 y el capítulo 6.

Segundo, el control militar de espacios extra judiciales y las estratégicas alianzas a través de su involucramiento en el movimiento separatista de Cachemira, la insurgencia afgana y el contra-terrorismo, ha confundido los límites de la política estatal y las prerrogativas institucionales de los militares. Las vinculaciones secretas del ISI con la milicia de los Talibanes, los separatistas cachemires y los radicales islamistas son bien conocidas, y todas ellas fueron utilizadas en un momento u otro como parte de una estrategia militar anti-India más amplia con el completo apoyo de aliados extranjeros, sobre todo de Estados Unidos durante la ocupación soviética de Afganistán. No obstante, estas alianzas también han dado origen a la actividad criminal (principalmente tráfico de armas y comercio de opio en los años 1980)³⁶, y a un turbio submundo de cooperación táctica cuyo objetivo es favorecer los intereses no de la política estatal oficial, sino de la estrategia militar— y crecientemente, parecería, de ciertas facciones al interior de los militares. Existe ahora evidencia convincente respecto del involucramiento del ISI en el reclutamiento y entrenamiento de los islamistas radicales para los ataques terroristas contra civiles en Bombay en 1993,³⁷ mientras que los funcionarios de Estados Unidos parecen convencidos que las manos de éstos servicios fueron instrumentales en el bombardeo de la embajada de India en Kabul el 7 de julio de 2008.³⁸

Un aspecto importante del poder de este Estado paralelo es la insistencia de los militares pakistaníes sobre el control exclusivo de las áreas fronterizas con Afganistán. A lo largo de la provincia de frontera al noroeste, Baluchistán y las áreas tribales, el ejército se embarca en una compleja y opaca campaña a dos puntas. Mientras que sus aparentes esfuerzos por combatir a los militantes islamistas y talibanes se utilizan para justificar mayores flujos de ayuda de Estados Unidos (por lo menos 10 mil millones de dólares desde 2001), el ISI busca preservar el apoyo de los líderes de la tribu Pashtun y mantener una población cautiva de

³⁶ Naylor, R. T., op. cit., pp 290-291.

³⁷ Glenn, M., op. cit., capítulo 7.

³⁸ "Pakistani Aided Attack in Kabul, US Officials Say," *The New York Times* 01/08/2008.

los Talibanes afganos para así defender la débil integridad territorial, asegurar su dominio sobre el desarrollo político en el vecino Afganistán, y servir a sus propios intereses económicos y estratégicos. Podría decirse que alguna vez ha fomentado las redes terroristas locales para así atraer más fondos de Washington para la guerra contra el terrorismo.

La defensa estridente del antiguo presidente Pervez Musharraf de las prerrogativas de los militares pakistaníes³⁹ en estas áreas de frontera fue, quizás, un signo de “negociación” de un Estado paralelo que no es distinto de los tratos informales llevados a cabo con los militares por parte de los gobernantes civiles del país. Su defensa de los poderes extra-institucionales de los militares podría ser vista como una forma de preservar el continuo apoyo a su liderazgo político, que se vio seriamente reducido por la falta de cimientos democráticos, una mayor presión por resultados contra-terroristas por parte de Estados Unidos y por la declaración del estado de emergencia en 2007.⁴⁰

Una consecuencia importante de estas relaciones múltiples y a distintos niveles políticos y económicos entre los funcionarios de inteligencia, oficiales del ejército, líderes políticos, militantes y el crimen organizado es la fragmentación. Es precisamente este proceso el que parecería estar en curso en Pakistán, y en parte se le puede atribuir la responsabilidad de los altos niveles de violencia previos a los comicios de febrero de 2008. Por un lado, se dice que los militantes se han vuelto desleales y radicalizados en el marco de los cambios en las estrategias militares y de inteligencia.⁴¹ Por el otro,

existe información sobre que los propios militares están divididos acerca de los méritos de los vínculos con el islamismo, aunque algunos jóvenes oficiales favorecen su mantenimiento como un valor estratégico para el futuro, mientras que otros temen que hayan creado una amenaza armada incontrolable.⁴² El resultado es un alto grado de volatilidad y violencia, en la cual la milicia Talibán de nuevo cuño parece haber estado actuando con el apoyo de algunas facciones disidentes del estado.

Guatemala, por otra parte, carece de la importancia geopolítica de Pakistán, y sus instituciones militares han presenciado reducciones significativas en sus presupuestos y su influencia política directa desde la firma de los acuerdos de paz en 1996 – principalmente tras la disolución en 2003 de la muy temida Estado Mayor Presidencial (EMP). Durante el primer año del gobierno de centro-derecha del Presidente Oscar Berger, en 2004, 11.700 oficiales de un total de 27.210 se retiraron de la profesión tempranamente, mientras que el presupuesto del ejército se cortó en torno al 25 por ciento.⁴³ No obstante, pese a estos movimientos hacia la desmilitarización, el país padece niveles extremos de violencia organizada, y la presencia de grupos criminales que manejan cadenas trasnacionales de abastecimiento de narcóticos, con redes de apoyo en instituciones estatales, el poder judicial y el sistema político; estas redes son precisamente los objetivos de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala de Naciones Unidas (CICIG), cuyas operaciones comenzaron en enero de 2008,⁴⁴ y representa una experiencia multilateral pionera de ataque al Estado paralelo.

Algunos análisis recientes sobre la evolución de las redes criminales en Guatemala (como en El

³⁹ “Si las tropas estadounidenses vinieran a las montañas, maldecirían el día en que vinieron.” Cita de Musharraf en “Pakistanis Know I Can be Tough”, *Newsweek* 12/01/2008. Los funcionarios de Estados Unidos revelaron en septiembre de 2008 que Estados Unidos había empezado a preparar ataques en las fronteras desde Afganistán sobre blancos terroristas sin solicitar permiso previo a las autoridades pakistaníes.

⁴⁰ Es importante destacar que Musharraf dejó de ser el Comandante en Jefe de los militares en noviembre de 2007 antes de renunciar a la presidencia en agosto de 2008. Su reemplazo en el Ejército es el General Ashfaq Parvez Kayani, quien fuera jefe del ISI desde 2004 a 2007.

⁴¹ Una señal podría haber sido, a finales de 2007, los dos ataques con bombas sobre autobuses que transportaban empleados del ISI. Ver “Militants Escape Control of Pakistan, Officials Say”, *New York Times* 15/01/2008. Ver también ejemplos de divisiones en el movimiento islamista en Schmidle, N., “Next-Gen Taliban”, *New York Times Magazine* 06/01/2008.

⁴² “La generación de militares más jóvenes Parece más simpática a la causa islamista y más hostil a India que Musharraf. Los oficiales pakistaníes en la treintena no creen que Estados Unidos quiera una relación duradera con Pakistán.” En Hammer, J. (2007), “After Musharraf”, *Atlantic Monthly*, edición de octubre.

⁴³ Presidencia de Guatemala (2007), *Tercer Año de Gobierno*, Ciudad de Guatemala, p. 77.

⁴⁴ De acuerdo con el jefe de la CICIG, Carlos Castresana, el objetivo de la comisión es “cambiar el marco del fracaso general y reiterado de las instituciones que administran justicia” (en Guatemala). *El País* 16/12/2007.

Salvador)⁴⁵ indican que sus orígenes se encuentran ciertamente en los poderes extra-judiciales y emergentes pagados por las operaciones de contra-insurgencia durante la guerra civil. El EMP, la inteligencia militar G-2 y el Departamento de Investigaciones Criminales (DIC) de la policía organizaron conjuntamente los actos de represión más brutales del régimen militar en un contexto de total impunidad. Hacia finales de los años 1980, su atención giró de forma creciente hacia la persecución del crimen organizado, sólo para ser luego “utilizado como comandos que se pudieran involucrar en actividades ilegales tales como robos de coches, secuestros y narcotráfico”.⁴⁶ Al igual que en Pakistán, los militares usaron el tiempo de guerra para acceder al poder estatal y a la élite económica para adquirir un imperio empresarial lícito, que incluyó “la electricidad estatal y los monopolios de las telecomunicaciones, la compañía aérea nacional y la cadena nacional de TV”.⁴⁷

El primer intento serio de descubrir redes ilícitas conectadas con el *establishment* militar comenzó en 1996, con la destitución de 27 oficiales – entre ellos destacados generales – vinculados a una red de de contrabando dirigida supuestamente por Alfredo Moreno Molina.⁴⁸ Pero una disminución del interés oficial en desmantelar estas redes, agravada por la victoria del candidato populista de derechas en las elecciones presidenciales de 1999, redujeron la ofensiva política y judicial contra el crimen organizado influido por los militares.

Desde entonces Guatemala ha experimentado un agudo crecimiento de la tasa de asesinatos, el colapso del sis-

⁴⁵ Beltrán, A. (2007), *The Captive State: Organized Crime and Human Rights in Latin America*, Special report, Washington DC: Washington Office on Latin America, pp 3-7.

⁴⁶ Oficina de Derechos Humanos del arzobispado de Guatemala (1998), *Guatemala: Nunca Más, Vol. II: Los Mecanismos del Horror*, Ciudad de Guatemala: REMHI, p. 2.

⁴⁷ Keen, D. (2003), “Demobilising Guatemala”, LSE-Crisis States Programme, Documento de trabajo 37, p. 6.

⁴⁸ Beltrán, A. & Peacock, S. C. (2003), *Hidden Powers in Post-Conflict Guatemala*, Washington DC: Washington Office on Latin America, p. 30. El Grupo Salvavidas, liderado por Alfredo Moreno Molina, ofrece un fascinante ejemplo del tipo de iniciativas público-privadas que parecen haberse convertido en la norma en el Estado paralelo de Guatemala. Un ayudante del grupo, Francisco Javier Ortiz Arriaga testificó que entre las personas pagadas por Moreno había altos funcionarios policiales y militares, un viceministro y líderes políticos

tema judicial y la fragmentación del crimen organizado en varios carteles que parecen estar compitiendo por la influencia política⁴⁹ y por el control del crimen.⁵⁰ Muchos de estos grupos parecen tener origen en la camaradería existente entre los oficiales militares retirados (*La Cofradía* y *El Sindicato*, por ejemplo), aunque también parece ser probable que la policía del país y la élite empresarial políticamente dominante esté teniendo una presencia creciente en el crimen organizado; el análisis de casos individuales sugiere ciertamente que varios de estos emprendimientos son empresas oportunistas, que reúnen empresarios con características delictivas y funcionarios estatales y de seguridad cruciales de acuerdo con las circunstancias. Más aún, los expertos sostienen que estos grupos han creado diferentes ramas sucursales operativas para tratar con aliados políticos y del poder judicial, manejando actos de violencia y procedimientos de lavado de dinero.

En términos de gobernanza en Guatemala, los resultados de este afianzamiento del crimen en el Estado ha significado la perpetuación de instituciones públicas frágiles, corruptas y de bajo presupuesto, las que a su vez son incapaces o no quieren organizar ninguna respuesta seria a las redes del crimen organizado. El recientemente electo presidente, Álvaro Colom, parece determinado a cortar los vínculos de estos carteles con las autoridades estatales – y respalda completamente a la CICIG – pero sus planes están destinados a chocar en algún punto con la necesidad de apoyo de su partido político y de los restantes en el parlamento (en el que el 43 por ciento de los diputados cambiaron de bando en las últimas legislaturas), de agencias estatales clave, y de importantes agentes de poder locales.⁵¹

Además de estos dos ejemplos, las estructuras paralelas del Estado desempeñaron un papel vital en la vida

⁴⁹ Un total de 58 políticos y funcionarios de partidos fueron asesinados en el camino hacia las elecciones de 2007. Ver <http://www.miradorelectoral2007.org/main.php?p=233>

⁵⁰ Esta competencia parece explicar el asesinato de tres políticos salvadoreños y su chófer a manos de policías fuera de servicio en febrero de 2007.

⁵¹ Ver Briscoe, I. (2007), “Reforma versus Captura: Guatemala después de las elecciones”, Comentario de FRIDE.

política de Perú bajo la presidencia de Alberto Fujimori durante los años 1990, donde según la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, "se estableció una relación funcional entre el poder político y el comportamiento criminal."⁵² El informe final de la Comisión de la Verdad alega que la asunción de poderes autoritarios por parte de Fujimori, y los poderes extrajudiciales otorgados a los servicios de inteligencia (SIN) al mando de Vladimiro Montesinos, parecen haber servido para luchar contra la insurgencia marxista entre 1992 y 1993, pero se perpetuó a partir de entonces como un medio para fortalecer el régimen, eliminar opositores, y sobornar a los poderes políticos. Las operaciones militares y de inteligencia también desempeñaron un papel muy importante en el comercio de drogas peruano, una relación que comenzó primero en el Perú rural en los años 1980 como consecuencia de la intensificación de la rivalidad entre la guerrilla de Sendero Luminoso y los traficantes internacionales, que estaban apoyados por los militares, por el control de la producción de coca.

El caso peruano es de particular interés debido a la evidencia existente respecto de los orígenes y el trabajo de este Estado en la sombra, acumulada desde 2000, cuando Fujimori renunció y buscó refugio en Japón. Montesinos, en efecto, sirvió de interlocutor entre la débil estructura política formal del presidente y el aparato militar y de seguridad, sobre el cual el jefe de la inteligencia peruana estableció enormes poderes informales a través de su red de sobornos, sistemas de espionaje y nombramiento de oficiales leales.⁵³ La adquisición de poderes extraordinarios no se puede explicar sin tener en cuenta el contexto peruano de finales de los 1980, en el cual el Estado estuvo cercano al colapso declarado como resultado de la debacle económica y dos ofensivas terroristas simultáneas. A pesar de su malsana reputación, Montesinos se las arregló para compensar la esclerosis del Estado, las autoridades de la seguridad y la justicia a través del intercambio de información y contactos entre estos tres, mientras que Fujimori estableció una legitimidad

populista frágil. De esta forma, estos dos hombres, presidente y el ayudante en jefe, contribuyeron al indudable éxito de la campaña contra Sendero Luminoso, rehabilitaron los servicios militares y de seguridad, y procedieron a explotar los métodos extra-judiciales del contra-terrorismo (así como altos ratings de aprobación pública) en su progresiva anexión de poder.

Por último, vale la pena llamar la atención sobre otro número de casos destacados de estatalidad paralela. Los países post-comunistas han presenciado íntimos vínculos entre empresarios criminales y líderes políticos, aunque en muchos casos el gobierno central o bien carecía de cualquier atisbo de control sobre las acciones de los agentes de poder local (como parecería ser el caso de la Rusia de Yeltsin),⁵⁴ o bien estaban ellos mismos completamente comprometidos con las actividades criminales, como en el caso de la Serbia de Slobodan Milosevic, donde "el gobierno fue transformado en cleptocracia."⁵⁵ Ambos casos son, por lo tanto, más característicos del paradigma simbiótico, y carecen de algunas de las dinámicas transaccionales entre las estructuras del Estado formal y los poderes informales que se han visto en otros ejemplos. En el caso de Serbia, no obstante, el Estado mafioso se desintegró incluso antes de la derrota electoral de Milosevic en una tempestad de violencia intestina, la llamada Primavera Sangrienta.⁵⁶

Un caso ligeramente distinto se puede encontrar en Guinea Bissau, país de África occidental, donde el territorio costero es notoriamente duro para la policía, mientras que el estado es débil, pobre y ha sido sujeto de frecuentes golpes militares. Aquí el problema principal para la gobernanza parece ser, ahora, el resultado de la intromisión de narcotraficantes colombianos, cuyos recursos monetarios superan con holgura los del Estado,⁵⁷ y quienes, por lo tanto, pueden

⁵⁴ "En muchas regiones del país, las élites criminalizadas, protegidas por bandas armadas, han tomado el control económico y político." Shelley, L. I. (1997), "Stealing the Russian State", *Demokratizatsiya* Vol. 5: 4, p 490.

⁵⁵ Dziedzic et al, op. cit., p. 4.

⁵⁶ Glenny, M., op. cit., p. 53.

⁵⁷ El PIB total del país es igual al precio de seis toneladas de cocaína en el mercado mayorista en Europa. UNODC (2007), *Cocaine Trafficking in West Africa*, p. 10.

⁵² Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú (2003), *Informe Final*, Vol. 3, ch 2.1, p. 59

⁵³ Jara, U. (2007), *Ojo por ojo. La verdadera historia del Grupo Colina*, Lima: Página Uno Editores, p. 40.

sobornar a los oficiales sin demasiada dificultad. Cabe destacar a este respecto que Guinea Bissau es, según las Naciones Unidas, “uno de los países más militarizados de África occidental”⁵⁸, lo que torna muy difícil para los funcionarios gubernamentales enfrentarse al poderoso *establishment* militar aun cuando la evidencia sugiere que este último está considerablemente involucrado en el floreciente comercio de drogas. Un signo de esta tensión al interior del Estado apareció con la liberación de sospechosos, o la renuncia de funcionarios claves en anticorrupción, entre ellos el jefe de la policía judicial.

Los conductores de la estatalidad paralela

Los casos mencionados anteriormente ilustran algunas de las características principales de los Estados paralelos, al mismo tiempo que señalan los límites de nuestro conocimiento sobre estas estructuras subestatales y las dificultades para mantener una clara categorización de las mismas. En esencia, el “estado paralelo” es un arreglo institucional al interior del cual los intereses organizados que tienen capacidades criminales o experiencia en el uso de la violencia – servicios de inteligencia en Pakistán, oficiales militares retirados en Guatemala, para mencionar dos de los principales ejemplos debatidos con antelación – son capaces de usar sus vinculaciones orgánicas con el Estado formal para proteger y expandir sus actividades. En el proceso, el poder del Estado formal y los intereses informales organizados se comprometen en una serie de transacciones oscuras, que no se hacen públicas (a pesar de ser sujeto de intensas especulaciones), y que son cruciales para entender las condiciones de la gobernanza en estos países. Basándonos en los casos anteriores, parecería que cuatro factores desempeñan un papel primordial en la producción y definición de este arreglo político-criminal.

⁵⁸ UNODC, op. cit., p 14.

Singularidad institucional y transiciones estancadas

Un rasgo recurrente de la estatalidad paralela es la de sus orígenes históricos en la fuerza y omnipresencia de una institución en un contexto post-colonial marcado por la debilidad extrema del Estado. Los militares en Pakistán y Guatemala, y podrá decirse que los servicios de inteligencia en los Estados post-comunistas, han representado virtualmente la única autoridad estable con presencia institucional a nivel nacional en tiempos de crisis (amenaza en las fronteras, insurrección popular, descalabro económico) – o, más exactamente, han sido exitosos en socavar todas las otras alternativas civiles posibles acusándoles de corrupción, ineficacia o de ser agentes de poderes extranjeros.

La identificación cercana de una única institución con la identidad nacional y la formación del Estado es generalmente un precursor de su posterior dominación del aparato del Estado. Por ejemplo, la República de Turquía después de su fundación por parte de Kemal Atatürk es un buen ejemplo de la personificación de los militares con la identidad del Estado-nación, y ciertamente dio ejemplo al concepto de *derin devlet*, o Estado profundo (Estado dentro del Estado), gobernando las acciones del “Estado en la superficie”. La identificación notable por parte del presidente de Estados Unidos Ike Eisenhower de un “complejo militar-industrial” subraya cómo este tipo de instituciones pueden arrogarse enormes poderes, aun en las democracias más avanzadas. Las ideologías institucionales que enfatizan el papel misionero o de supervisión de las organizaciones, y que han actuado por largo tiempo en la impunidad atribuida a los actos de sus miembros, tienden a promover ese tipo de identificación.

También esta singularidad permite a estas instituciones acceso excepcional a oportunidades económicas, particularmente en tiempos de creciente comercio global. Sin diferencia con los “Estados en la sombra” de África,⁵⁹ en los que las redes personales y los circuitos

⁵⁹ Reno, W., op. cit., pp 56-60.

de patronazgo conforman el núcleo real de poder más que el aparato institucional formal del Estado, estas instituciones dominantes ofrecen bases confiables para la acumulación económica, conductos para el tráfico de mercancías, y útiles redes de ex-alumnos para nuevas iniciativas de negocios, como en el nuevo mercado de la seguridad privada en Guatemala. Las privatizaciones de los años 1990 en América Latina, Asia, África y los países ex-comunistas sirvieron en este contexto para aumentar el número y la magnitud de negocios privados operando bajo la continua influencia de los líderes políticos y agencias estatales. Como consecuencia, estas antiguas organizaciones y agencias "misioneras" se adaptaron a las nuevas oportunidades económicas forjando una variedad de vínculos ventajosos, legales e ilegales, cuyos efectos sobre las posibilidades para la promoción interna y en las carreras profesionales de los nuevos reclutas rápidamente afianzaron la estructura "paralela" en el corazón de estas instituciones.⁶⁰

Adicionalmente, estas instituciones – y sus consecuentes alianzas corporativas y criminales – ofrecen a las nuevas fuerzas de la democracia una fuerza política que no estaba disponible en el contexto de instituciones débiles y frágiles. El "estado paralelo", por consiguiente, es adyacente a un proceso contenido o incompleto de transición democrática, en el cual la introducción de procedimientos democráticos formales no ha estado acompañada por el establecimiento de una práctica democrática traducida en partidos políticos estables o en un poder judicial independiente. El poder clandestino, en otras palabras, puede considerarse inseparable de la introducción del Estado de derecho y la democracia básica; lejos de luchar contra el marco democrático, estos poderes lo socavan, corroen o capturan para su propio beneficio y el de los líderes políticos que carecen de canales institucionales de poder. En palabras de un comentarista, "la existencia de un

"poder escondido" pone al descubierto el sistema. Aquí los controles no han sido evitados, pero han sucumbido".⁶¹

Como se plantea más arriba, un ejemplo extraordinario de este proceso fue ofrecido por Fujimori en Perú. Elegido en 1990 sin ningún aparato partidario sustantivo, en un contexto de corrosión institucional severa, conflicto interno armado y depresión económica, el nuevo presidente estaba sumamente advertido de la superficialidad de su poder por lo que creó cinco diferentes partidos, ninguno de los cuales fue particularmente exitoso. El pacto con los servicios de inteligencia de Montesinos surgió precisamente de la percepción de esta debilidad, como indicó un cable de la embajada de Estados Unidos en Lima de 1993: Fujimori "no estaba preparado para nada en términos de política nacional o de base política Montesinos le ofreció el ejército como su base política. Este ha sido la historia del gobierno de Fujimori."⁶² En la Venezuela de Hugo Chávez se pueden encontrar alianzas similares motivadas entre nuevos actores democráticos y redes militares corporativas establecidas, con el objetivo de crear estructuras estatales paralelas para administrar los servicios sociales del Estado y las redes de patronazgo.⁶³

Legitimación basada en temas

El talón de Aquiles de los regímenes militares autoritarios es su carencia crónica de legitimidad institucional, tendiente a generar un intercambio entre períodos de gobiernos militares y períodos de gobiernos democráticos civiles débiles. La justificación para la proximidad constante de la seguridad u otra institución estatal al poder, sin embargo, tiende a inspirarse en algo más que las simples falencias de los gobiernos democráticos débiles. La naturaleza de las preocupaciones políticas y estratégicas dominantes en un país es

⁶⁰ Robles Montoya, J., op. cit., p. 252. Un claro ejemplo de estas nuevas influencias en ambiciosos funcionarios estatales y oficiales militares se pueden encontrar en la carrera de Javier Ortiz Arriaga, un testigo clave en los esfuerzos por procesar una red criminal localizada en la aduana de Guatemala, llamada Grupo Salvavidas. Ver "Así funcionaba la Red de Moreno," *El Periódico* 02/12/2002. Igualmente, en Pakistán, "las ventajas financieras, entre otras, han aumentado la competencia en las fuerzas armadas." (Siddiq, A., op. cit., p. 246).

⁶¹ Robles Montoya, J., op. cit., p. 253.

⁶² Cable de la embajada de Estados Unidos, "Comments on Fujimori, Montesinos, but not on Barrios Altos", January 1993, p. 7. See National Security Archive, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB237/index.htm>

⁶³ Briscoe, I. (2007), "Venezuela: is Hugo Chávez in control?", *openDemocracy* 09/08/2007.

esencial para la creación de una autoridad institucional supuestamente habilitada para actuar, así como el apoyo público y de los gobiernos extranjeros para sus intervenciones regulares. En este sentido, la amenaza de India y del Islamismo en Pakistán, la ola de crímenes en Guatemala, y el terrorismo checheno en la Rusia post-soviética han generado un espacio nacional e internacional de ansiedad – creada y alimentada por estas propias instituciones – sobre la base de que organizaciones establecidas imbuidas con una ideología de misión nacional o predestinación han reafirmado su derecho para gobernar y derrocar líderes políticos no deseados.⁶⁴ En Guatemala, por ejemplo, el general retirado Otto Pérez Molina estuvo a punto de ganar la presidencia en 2007 con una plataforma basada en la “mano dura” hacia el crimen y la reanudación de la inversión militar. De manera similar, la opinión pública en América Latina a menudo demanda mayores poderes de la policía aunque se denuncien abusos de estas mismas fuerzas.⁶⁵

Aquí radica una de las principales preocupaciones en relación con los “estados paralelos” contemporáneos. Incapaces de alcanzar la legitimidad electoral o actuar amparados por un régimen autoritario estable (del tipo de la simbiosis político-criminal que existe de forma presunta en Corea del Norte)⁶⁶, estos grupos de interés tienen una intención aparente de agravar la ansiedad pública sobre cuestiones que favorezcan la intervención sin supervisión de sus instituciones asociadas y las agencias estatales. Ello a su vez tiende a sentar las bases para una epidemia pública de teorías de la conspiración,⁶⁷ y particularmente durante las campañas electorales o en tiempos de aumento de las fuerzas de seguridad o beligerancia militar tal como la presencia en el conflicto de Kargil entre India y Pakistán en Cachemira en 1999. Ciertamente, esta crisis, que ocu-

rrió pocos meses antes de que Musharraf tomara el poder del por entonces primer ministro civil Nawaz Sharif, parece haber estado urdida teniendo en mente la desestabilización del gobierno democrático de Pakistán.

Dimensiones internacionales

Los poderes excepcionales otorgados a los militares u otras instituciones estatales – las que a su vez subrayan el surgimiento de una estructura paralela al Estado – son inseparables de la significación geo-política de las naciones en cuestión. La política estadounidense de Guerra Fría en Guatemala, Pakistán y Afganistán sirvió para crear y consolidar redes criminales clandestinas inmensamente poderosas que se creían a sí mismas, con alguna justificación, inmunes respecto del Estado de derecho y el control político normal. Las intensas preocupaciones sobre la seguridad por parte de Washington y la nostalgia por los secretos de Estado en estas regiones también llevaron a la profundización de las relaciones entre las redes criminales y las actividades militares, otorgando dinero y armas para ser distribuidas a las facciones rebeldes o escuadrones de la muerte fuera del escrutinio de las instituciones oficiales, como por ejemplo el Congreso estadounidense.

Una consecuencia inmediata fue la desviación masiva de recursos criminales, estimada en cerca del 60 por ciento de los \$3mil millones de dólares en ayuda supuestamente provista por Estados Unidos a los mujahidines afganos entre 1980 y 1986, en lo que podría decirse fue “la mayor operación de apoyo a una insurgencia de la historia”.⁶⁸ A largo plazo, estos canales de apoyo tendieron a cimentar la criminalización e impunidad de las instituciones del Estado a las que se les había otorgado poderes domésticos extraordinarios y habían sido privilegiadas con el acceso a poderosos actores extranjeros. En el caso de Guatemala, es notable que el corte de la ayuda militar de Estados Unidos al país tras el asesinato del ciudadano estadounidense Michael DeVine en 1990 no tuvo

⁶⁴ Musharraf declaró en una entrevista (*Newsweek* 12/01/2008) que Benazir Bhutto no era “muy popular” entre los militares, cuyo apoyo era esencial para “luchar contra los extremistas y terroristas.”

⁶⁵ Briceño-León, R. & Zubillaga, V., “Violence and Globalization in Latin America”, *Current Sociology* vol. 50 n° 1, 2002, p. 33.

⁶⁶ Naim, M., op. cit., p. 27.

⁶⁷ Por ejemplo, durante la campaña de las elecciones de Guatemala en 2007 se lanzaron algunos rumores por parte del vicepresidente acerca de la posibilidad de la existencia de motivos políticos detrás del aumento de los ataques contra los conductores de autobús urbanos.

⁶⁸ Naylor, R. T., op. cit., p. 52.

su correlato en la interrupción del financiamiento continuado por parte de la CIA a los aliados estratégicos en la contrainsurgencia del país.⁶⁹

Curiosamente, la completa falta de compromiso internacional con una zona de conflicto puede tener efectos similares. El embargo de armas en los Estados yugoslavos en guerra, combinados con las sanciones económicas contra Serbia y Montenegro impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 1992, indudablemente sirvieron para consolidar vínculos entre los líderes políticos y el crimen organizado capaces de proveer armamentos y productos esenciales a través del mercado negro.⁷⁰

Los efectos del retorno a una estrategia de seguridad global sobre las instituciones estatales, a modo de "guerra contra el terrorismo", posiblemente propicien este tipo de redes clandestinas en los países afectados, particularmente cuando se apoya a regímenes autoritarios en regiones críticas y se tolera que redes violentas o criminales operen bajo el paraguas del Estado. En Asia central, Egipto y el norte de África, la guerra contra el terrorismo ha sido sinónimo de la renovación de la policía estatal.

Transacciones formales e informales

Este documento ha argumentado que en el centro de la condición de Estado paralelo reside una transacción entre grupos de interés organizados unidos a instituciones poderosas, y líderes políticos en busca de consolidar su posición en el poder. La naturaleza específica de cada transacción depende del contexto nacional y de la evaluación costo-beneficio. Los líderes políticos pueden ser explícitamente permisivos con los intereses subestatales, enviar señales tácitas de apoyo, permanecer indiferentes o ser abiertamente hostiles; a su vez, estos grupos pueden deshacerse de líderes políticos, sobornar a funcionarios importantes y ministros, evitar

completamente al gobierno central, o sabotear la política gubernamental a través de contactos políticos (en el parlamento y los partidos) y su influencia sobre cuestiones de vital importancia política arriba mencionadas.

Obtener información confiable sobre el contenido de estas transacciones es, por supuesto, extremadamente difícil, aun cuando debe asumirse que se desembolsan importantes sumas de dinero para líderes de Estado permisivos,⁷¹ junto con apoyo político. Para aquellos líderes de Estado o instituciones que resisten la influencia de grupos clandestinos, no obstante, la respuesta elegida tiende a ser el asesinato por encargo. Los asesinatos y muertes sospechosas de figuras simbólicas de la vida pública son, para la gente de los países afectados, las inequívocas señales del poder del "estado paralelo". Estas muertes, entre ellas del camarógrafo José Luis Cabezas en 1997 en Argentina, las sospechosas muertes de los hermanos de Benazir Bhutto en 1985 y 1996 y de la propia Benazir Bhutto, el asesinato del primer ministro serbio Zoran Djindjic en 2003, y el apedreamiento hasta la muerte del Obispo Juan Gerardi en Guatemala en 1998, fueron todos supuesta o definitivamente la labor de oficiales militares o de policía operando junto a criminales en nombre de poderosas figuras con objetivos políticos. El aura de misterio e inacción judicial que rodea cada uno de estos casos parece ser una de sus características definitorias, infundiendo un vago temor público hacia esos poderes de facto, al mismo tiempo en que transmiten un mensaje directo a aquellos líderes que podrían "entender" el significado de estas muertes.⁷² Como consecuencia, uno de los curiosos subproductos de este tipo de asesinatos es que teóricamente las redes clandestinas se convierten en tópicos de amplio debate y especulación públicos.

⁷¹ Alfonso Portillo, presidente de Guatemala entre 2000 y 2004, fue supuestamente un líder político explícitamente permisivo con la actividad criminal, sobre todo a través de sus vínculos con ciertos generales e importantes banqueros. Huyó a México en 2004, y enfrenta cargos de por malversación de millones de dólares. See Beltrán, A. (2007), op. cit., p. 10.

⁷² Uno de los sentenciados por el asesinato de Gerardi, el capitán Byron Lima, parece él mismo saber con exactitud la naturaleza de este objetivo cuando, en fuerte intercambio con un reportero en la cárcel, declaró que la estrategia para su defensa ante la justicia sería "un mensaje subliminal [...] para aquellas personas que lo reconocieran como un dato para ellos." Goldman, F. (2007), *The Art of Political Murder*, Grove Press: New York, p. 234.

⁶⁹ "The CIA: A Pattern of Deceit," *New York Times*, 01/04/1995.

⁷⁰ Glenny, M., op. cit., pp 40.-41.

La cuestión más importante de la gobernanza que levanta esta dinámica del “estado paralelo” es su efecto sobre la habilidad del Estado para producir bienes públicos. Los grupos económicos y sus intereses institucionales ciertamente pretenden ganar de la provisión básica de seguridad, infraestructura y bienestar social, tal como ha mostrado la experiencia de numerosos señores de la guerra – más espectacularmente en los dominios de Ismail Khan en Herat, al oeste de Afganistán.⁷³ Por lo tanto, podría parecer que la capacidad de estas organizaciones para corromper funcionarios, moverse libremente por el territorio nacional, retener parcelas de apoyo local y evadir la persecución judicial depende de la cuidadosa perpetuación de la debilidad del Estado. Si el sistema político es democrático, entonces los “estados paralelos” seguramente preferirían varios partidos débiles y una baja participación el día de las elecciones.

En suma, el “estado paralelo” puede apuntalar un equilibrio político sostenible, en los que los gobernantes pueden retener el poder por varios años, pero sólo a través del “acuerdo”⁷⁴ con la estructura de poder clandestina. La estabilidad de este acuerdo depende en gran parte de su capacidad para moldear las expectativas públicas respecto de los resultados de las iniciativas gubernamentales y las posibilidades de reforma. Al mismo tiempo, este acuerdo se ve amenazado por un aumento de la violencia y la fragmentación en las organizaciones corporativas y criminales conectadas con el Estado. Si los costes de este desorden prueban altamente intolerables para los líderes políticos y la opinión pública, es probable que se dé una crisis sistémica del Estado más amplia, con efectos incalculables (que van desde el colapso del Estado en Haití hasta el restablecimiento de la democracia liberal en Perú).

⁷³ Biró, D., op. cit., pp 36-37.

⁷⁴ Migdal, J., op. cit., p. 65.

Conclusiones

Las condiciones propicias para la creación y consolidación de “estados paralelos” se pueden encontrar en países que históricamente han tenido Estados débiles, marcados por la existencia de una institución fuerte (usualmente los militares), y en los que la globalización ha aumentado el abanico de oportunidades comerciales lícitas e ilícitas. Las cuestiones públicas dominantes legitiman la intervención institucional por parte de “expertos” por sobre la práctica democrática, las potencias extranjeras actúan de acuerdo con una lógica geoestratégica más general, y se pueden establecer algunas formas de mecanismos transaccionales entre los gobernantes políticos y las organizaciones paralelas. Mayores estudios sobre este fenómeno podrían ayudar a distinguir más claramente las causas comunes de estos Estados así como sus principales variantes, con algunos de ellos tendentes hacia un afianzamiento de la criminalidad (como en el caso de Guatemala), y otros, como Perú, aspirando a un casi permanente estatus político.

Los casos de estudio de Pakistán y Guatemala ofrecen los mejores ejemplos de dinámicas estatales controvertidas mientras que también plantean serias preguntas sobre la pertinencia de las prescripciones de la comunidad internacional respecto de los Estados frágiles en estos casos. El fortalecimiento de los sectores de la seguridad en estos países no es garantía de la mejora de la protección ciudadana, tal como ilustran la fracasada reforma de la policía en Guatemala en los años 1990 y la reciente ayuda militar a Pakistán. La implementación de los procedimientos básicos de la democracia, aunque loable en sí misma, no es un modo seguro de dismantelar los poderes de las organizaciones del “estado paralelo”, que prosperan bajo condiciones de democracia de baja intensidad; de hecho la influencia islamista y las iniciativas autónomas de los militares se fortalecieron durante la década democrática de Pakistán (1989-1999).⁷⁵ Mientras tanto, una mayor apertura comercial y el fortalecimiento de la capacidad

⁷⁵ Markey, D., op. cit.

institucional pueden ser capturados por intereses corporativos o criminales que operan al interior del Estado.

En cambio, el principal objetivo de cualquier esfuerzo de la comunidad internacional para dismantelar estas estructuras debería estar centrado en minar la posibilidad y continuidad de los mecanismos de transmisión clave de los "estados paralelos": transacciones regulares entre líderes políticos y organizaciones clandestinas, mediatizadas por la amenaza constante de la violencia y el sabotaje de estas últimas. Al tratar con países marcados por "estados paralelos" depredadores, los formuladores de políticas y donantes de ayuda deberían considerar políticas que fortalezcan alternativas a la dependencia de estos grupos organizados, las que podrían ser mejoradas a través de una mezcla de persecución legal de las redes criminales transnacionales y sus socios legítimos, intervenciones multilaterales selectivas en la policía nacional y en los sistemas judiciales, y ayuda específica a vehículos alternativos de apoyo público (partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, agencias estatales descuidadas). El apoyo regional concertado para líderes políticos vapuleados también resulta esencial.

Donde las consideraciones geopolíticas de seguridad son primordiales, como en el caso de Pakistán, la búsqueda de "soluciones" rápidas debe estar acompañada por esfuerzos de ampliación de las bases políticas de los líderes, empoderamiento de nuevos actores democráticos, e impulsar a las corporaciones estatales influyentes a seguir las prácticas internacionales. Al afirmar esto, se debe reconocer que cualquier esfuerzo por introducir un cambio en estas estructuras clandestinas que están, siguiendo el argumento de este documento, entre los principales pedestales del Estado, se enfrentará a dificultades posiblemente insalvables.

Por otra parte, el dinero, las armas y la ceguera internacional – todo en el nombre de una política estrecha basada en la seguridad – seguramente profundizarán los oscuros mundos del Estado, y afianzarán los principales problemas que ha causado esta alarma internacional.

Bibliografía

- Bayart, J.F. (2004), "Le Crime Transnational et la Formation de L'État," *Politique Africaine* n°93.
- Bayart J.F., Ellis, S. & Hibou, B. (1999) *The Criminalization of the State in Africa*. Oxford: James Currey.
- Beltrán, A. & Peacock, S. C. (2003), *Hidden Powers in Post-Conflict Guatemala*, Washington DC: Washington Office on Latin America.
- Beltrán, A. (2007) *The Captive State: Organized Crime and Human Rights in Latin America*, Washington DC: Washington Office on Latin America.
- Biró, D. (2007) 'The (Un)bearable Lightness of... Violence'. *INEF Report 89*, Duisburg: Institute for Development and Peace.
- Briceño-León, R. & Zubillaga, V. (2002) 'Violence and Globalization in Latin America'. *Current Sociology* 50:1, 19-37.
- Briscoe, I. (2007), "Venezuela: is Hugo Chávez in control?", *openDemocracy* 09/08/2007.
- Briscoe, I. (2007) 'Reforma versus Captura: Guatemala después de las elecciones. *Comentario de FRIDE*, Madrid, www.fride.org
- Clapham, C. (2002) 'The Challenge to the State in a Globalized World'. *Development and Change* 33(5): 775-795.
- Cockayne, J. (2007) 'Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat', *Coping with Crisis Working Paper*. New York: *International Peace Academy*
- Council on Foreign Relations (2007) 'A Conversation with Benazir Bhutto'. http://www.cfr.org/publication/14041/conversation_with_benazir_bhutto.html
- De Waal, A. (ed) (2007) *War in Darfur*. London: Justice Africa
- Doornbos, M. (2005) 'State Collapse and Civil Conflict'. in Burnell, P. & Randall, V. (eds)

- Politics in the Developing World*, pp171-184. Oxford: Oxford University Press: Oxford.
- Dziedzic, M., Rozen, L. & Williams, P. (2002) 'Lawless Rule Versus Rule of Law in the Balkans'. *Special Report 97*. Washington DC: United States Institute of Peace.
- Gauthier, A. (2008) Haití: Las voces de los actores. Un proyecto de investigación sobre la Misión de Naciones Unidas. *Documento de Trabajo 52, FRIDE*, Madrid, www.fride.org
- Glenny, M. (2008), *McMafia. Crime Without Frontiers*, London: Bodley Head
- Goldman, F. (2007) *The Art of Political Murder*. New York: Grove Press.
- Gros, J.G. (2003) 'Trouble in Paradise: Crime and Collapsed States in the Age of Globalization'. *British Journal of Criminology*, 43: 63-80.
- Guatemalan presidency (2007) *Tercer Año de Gobierno*. Guatemala City
- Hammer, J. (2007) 'After Musharraf'. *Atlantic Monthly* October 2007.
- Hodges, T. (2004) *Angola: Anatomy of an Oil State*. Oslo: FNI.
- High Rights Office of the Guatemalan Archbishopric (1998) *Guatemala: Nunca Mas, Vol. II: Los Mecanismos del Horror* (Guatemala: Never Again vol II: the Mechanisms of Horror). Guatemala City: REMHI.
- Jara, U. (2007), *Ojo por ojo. La verdadera historia del Grupo Colina*, Lima: Página Uno Editores
- Joint Group for the Investigation of Illegal Armed Groups with Political Motivation in El Salvador (1994) 'Report of the Joint Group for the Investigation of Illegal Armed Groups with Political Motivation in El Salvador'. San Salvador: United Nations.
- Keen, D. (2003) 'Demobilising Guatemala'. *Working Paper 37*, London: LSE-Crisis States Programme.
- Markey, D. (2007) 'A False Choice in Pakistan'. *Foreign Affairs* 86: 4, 85-102.
- Migdal, J. S. (2001) *State in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Naim, M. (2006) *Illicit*. New York: Anchor Books.
- National Security Archive (2007) 'Fujimori on Trial'. US embassy cable 22/01/1993. <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB237/document3.pdf>
- Naylor, R. T. (2004) *Wages of Crime*. Ithaca: Cornell University Press.
- Olson, M., (1993), "Dictatorship, Democracy and Development," *American Political Science Review* vol. 87:3, p 567-576.
- Reno, W. (2000) 'Shadow States and the Political Economy of Civil Wars,' in Berdal, M. & Malone, D. M. (eds) *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder: Lynne Rienner
- Robles Montoya, J. (2002) *El Poder Oculto*. Fundación Myrna Mack. Ciudad de Guatemala.
- Shelley, L. I. (1997) 'Stealing the Russian State'. *Demokratizatsiya* Vol. 5: 4, 482-490.
- Siddiq, A. (2007) *Military Inc. Inside Pakistan's Military Economy*. London: Pluto Press.
- Tilly, C. (1985) 'War making and state making as organized crime' in Evans, P. B., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (eds) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (2003) *The Politics of Collective Violence*. Cambridge: Cambridge University Press
- Tokatlián, J. G. (2007) 'América Latina ante la Pax mafiosa: Entre la confusión y la indiferencia'. *Revista de Estudios Internacionales*, 157. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Comisión de la verdad y le reconciliación (2003) *Informe Final*, Lima: TRC.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2007) *Cocaine Trafficking in West Africa*. Vienna: United Nations.
- Verbitsky, H. (2004) *El vuelo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 71 La proliferación del “estado paralelo”, Ivan Briscoe, October 2008
- 70 Hybrid Regimes or Regimes in Transition, Leonardo Morlino, September 2008
- 69 Strengthening Women’s Citizenship in the context of State-building: The experience of Sierra Leone, Clare Castillejo, September 2008
- 68 La Política de la energía: Una comparación entre Azerbayán, Nigeria y Arabia Saudí, Jos Boonstra, Edward Burke and Richard Youngs, Septiembre 2008
- 67 Democratising One-Party Rule? Political Reform, Nationalism and Legitimacy in the People’s Republic of China, Shaun Breslin, September 2008
- 66 The United Nations Mission in Congo: In quest of unreachable peace, Xavier Zeebroek, July 2008
- 65 Energy: A Reinforced Obstacle to Democracy?, Richard Youngs, July 2008
- 64 La debilidad del Estado: Mirar a través de otros cristales, David Sogge, Julio 2008
- 63 IBSA: Un actor internacional y un socio para la UE, Susanne Gratius, Julio 2008
- 62 The New Enhanced Agreement Between the European Union and Ukraine: Will it Further Democratic Consolidation?, Natalia Shapovalova, June 2008
- 61 Bahrain: Reaching a Threshold. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, Edward Burke, June 2008
- 60 International versus National: Ensuring Accountability Through Two Kinds of Justice, Mónica Martínez, June 2008
- 59 Apropiación con adjetivos. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización- Informe de síntesis, Stefan Meyer and Nils-Sjard Schulz, Marzo 2008
- 58 Esfuerzos europeos en Justicia Transicional, María Avello, Mayo 2008
- 57 Desmovilización paramilitar en Colombia: Luces y sombras, Felipe Gómez Isa, Marzo 2008
- 56 La libertad de asociación y la sociedad civil en Oriente Medio y el Norte de África: Jordania, Ana Echagüe, Marzo 2008
- 55 The Democracy Promotion Policies of Central and Eastern European States, Laurynas Jonavicius, March 2008
- 54 Marruecos: Negociar el cambio con el Majzen. La libertad de asociación en Oriente Medio y el Norte de África: Informe 1, Kristina Kausch, Febrero 2008
- 53 El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿Están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales?, Sofía Sebastián, Febrero 2008
- 52 Haití: Las voces de los actores. Un proyecto de investigación sobre la Misión de la ONU, Amélie Gauthier y Pierre Bonin, Enero 2008
- 51 La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán, Astri Suhrke, December 2007
- 49 Perú: ¿el reino de las ONG? Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Enrique Alasino, Febrero 2008
- 48 El reto nicaragüense. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz, Enero 2008
- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, Anna Khakee, December 2007
- 46 Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina, Sofía Sebastián, Noviembre 2007
- 45 La “tercera ola populista” de América Latina, Susanne Gratius, Octubre 2007
- 44 OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?, Jos Boonstra, October 2007
- 43 La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, Richard Youngs, Septiembre de 2007
- 42 El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos, Septiembre 2007

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 41 Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz*, Septiembre de 2007
- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, *Stefan Meyer*, Julio de 2007
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, *Ana Echagüe*, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, *Jos Boonstra*, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, *Laura Tedesco*, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, *Geoffrey Phidham*, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, *Susanne Gratius*, Abril de 2007
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, *Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati*, Marzo de 2007
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, *Kristina Kausch*, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, *Richard Youngs (Editor)*, Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, *Isabel Moreno y Mariano Aguirre*, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, *Mariano Aguirre y David Sogge*, Diciembre de 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, *David Mathieson and Richard Youngs*, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, *Peter Burnell*, November 2006
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, *Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda*, Septiembre de 2006
- 26 Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, *Astri Suhrke*, Septiembre de 2006
- 25 The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, *Rebecca Engel*, August 2006
- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, *Luis Peral*, Julio de 2006
- 23 Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, *David Sogge*, Junio de 2006
- 22 La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, *Megan Burke*, Abril de 2006
- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, *Richard Youngs*, Marzo de 2006
- 20 Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights, *Ben Saul*, February 2006
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; *Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque*, February 2006
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, *Jessica Almqvist*, January 2006
- 17 Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda, *Martin Doornbos*, December 2005

FRIDE

La democracia y las instituciones modernas se han extendido al mundo en vías de desarrollo a lo largo de las últimas tres décadas, pero los resultados no siempre son los esperados. En algunos casos conocidos por su mala fama, partes del Estado y del sistema judicial se han convertido en cómplices de la delincuencia organizada y de grupos de terror, generando así un alto nivel de inseguridad pública, frenando los intentos de reducir la pobreza y causando un verdadero dolor de cabeza a los gobiernos extranjeros que se esfuerzan por estabilizar estas naciones violentas.

Basado en un estudio minucioso de los casos de Pakistán y Guatemala, además de varios otros ejemplos que van desde el Perú de Fujimori hasta la Guinea-Bissau actual, este Documento de Trabajo se propone definir un nuevo concepto del "estado paralelo". Explica la emergencia de estos estados en contextos donde la democracia y los mercados libres se han instalado últimamente, y analiza las maneras en que los líderes políticos y el público se relacionan con los grupos criminales arraigados. El dilema al que se enfrenta la comunidad internacional está claro: al ocuparse de estos países, es imprescindible tener cuidado de no obtener favores estratégicos al precio del empoderamiento de instituciones intocables.

www.fride.org