

Regulación estatal del crimen y órdenes sociales híbridos. Apuntes sobre Estado y narcotráfico en América Latina

Marco Iazzetta¹

Universidad Nacional de Rosario
marco.iazzetta@fcpolit.unr.edu.ar
Argentina

Marco Gaiero²

Universidad Nacional de Rosario
gaiero47@gmail.com
Argentina

*State regulation of crime and hybrid social orders.
Notes on the State and drug trafficking in Latin America.*

Recibido: 30 de julio de 2024

Aceptado: 10 de septiembre de 2024

Resumen

En las últimas décadas se ha observado un crecimiento significativo de múltiples mercados ilegales en América Latina. Las investigaciones que abordan estos contextos en donde prevalece la ilegalidad, tienden a calificar negativamente al Estado como ausente, débil o fallido, asociando al Estado como guardián de lo legal y a los delincuentes como representantes de lo ilegal y lo inmoral. En el presente artículo, procuramos acercarnos a una visión más acorde al funcionamiento real del Estado en torno a los mercados ilegales. Para ello, nos proponemos analizar las formas en las que se vincula con los grupos criminales en América Latina a partir de dos dimensiones. En primer lugar, abordamos las modalidades que asume la regula-

¹ Doctor en Ciencia Política (UNR) y en Filosofía (Paris 8). Docente e investigador de la Facultad de Ciencia Política y RR.II. (UNR). Correo electrónico: marco.iazzetta@fcpolit.unr.edu.ar.

² Licenciado en Ciencia Política (UNR). Docente de la Facultad de Ciencia Política y RR.II (UNR). Becario doctoral del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo electrónico: gaiero47@gmail.com.

ción estatal de los mercados ilegales a través de la aplicación de la ley o al margen de ella. En segundo término, damos cuenta de las formas en las que convive y compite con los grupos criminales, dando lugar, en muchas ocasiones, a lo que podemos denominar como órdenes sociales híbridos. A tales fines, nos valdremos de diferentes desarrollos teóricos recientes que contribuyen a complejizar la mirada reduccionista que existe con respecto al Estado y los mercados ilegales.

Palabras clave

Estado, narcotráfico, mercados ilegales, regulación estatal, gobernanza criminal.

Abstract

In recent decades, a significant growth of multiple illegal markets has been observed in Latin America. Research that addresses these contexts, where illegality prevails, tends to negatively classify the State as absent, weak, or failed, associating the State with the guardian of the legal and the criminals as representatives of the illegal and the immoral. In this article, we aim to approach a perspective more in line with the real functioning of the State regarding illegal markets. To this end, we propose to analyze the ways in which it connects with criminal groups in Latin America from two dimensions. First, we examine the modalities that the State's regulation of illegal markets assumes, either through the application of the law or outside its framework. Likewise, we account for the ways in which it coexists and competes with criminal groups, often giving rise to what we can refer to as hybrid social orders. For these purposes, we will draw on various recent theoretical developments that contribute to complicating the reductionist view that exists regarding the State and illegal markets.

Keywords

State, drug trafficking, illegal markets, State regulation, criminal governance.

Introducción

En las últimas décadas se ha observado un crecimiento significativo de múltiples mercados ilegales en América Latina. Dicha expansión ha sido evidente en áreas como el tráfico de armas, los

productos falsificados y, en especial, en la comercialización y consumo de drogas. Esta proliferación se ha reflejado en un aumento de la violencia y del delito, así como en una mayor presencia de grupos criminales con variables niveles de complejidad (Bergman, 2023; Dammert, Croci y Frey, 2024).

En nuestra región, las investigaciones que abordan esta problemática en relación con los Estados y las condiciones políticas e institucionales de las sociedades no han sido habituales, en gran medida debido a una interpretación infundada y ficcional de la relación entre las agencias estatales y el crimen complejo (Sain, 2023). Al respecto, en la mayoría de los estudios se presenta al Estado y a la delincuencia desde una lógica extremadamente maniquea, como si fueran dos realidades contrapuestas. Mientras que el primero es exhibido como un guardián virtuoso de la moralidad y asociado directamente con la promoción de la legalidad, los criminales, en cambio, son contemplados como agentes del caos y de la inmoralidad (Moriconi, 2024). Es por ello que, en contextos en donde prevalece la ilegalidad, el Estado es calificado negativamente como ausente (Burzaco y Berensztein, 2014; Ocampo Banda, 2008), débil (Rotberg, 2003; Bergman, 2023) o fallido (McLean, 2002; Inkster y Comolli, 2013; Molzahn, Rodríguez y Shirk, 2013)³.

³ En el presente artículo decidimos centrarnos solamente en aquellos trabajos que destacan la debilidad, la ausencia o el fracaso estatal a la hora de abordar el aumento de la criminalidad y la proliferación de diferentes mercados ilegales en América Latina. Además, se deben tomar en consideración otros aportes que se refieren al Estado como disfuncional, incompleto o de tipo mafioso (Morricone, 2024, p. 119). En suma, con respecto a la noción de Estado fallido, se recomienda también el análisis de Tokatlian (2008) sobre las transformaciones que este concepto evidenció con el paso de los años.

Desde esta lógica, el surgimiento de diferentes mercados ilegales y la existencia de grupos criminales que los regentan sería el corolario de la pérdida de legitimidad del Estado, de la corrupción generalizada, de su incapacidad para aplicar la ley y de proporcionarle seguridad a la población, de la escasa presencia efectiva de las agencias de seguridad en las calles, de la inacción de una justicia considerada a la vez lenta y cómplice con la delincuencia, y de su ineficiencia para garantizar bienes y servicios básicos a la ciudadanía. Del mismo modo, como sostiene Flores Pérez (2013):

La imagen oficial y mediática que se suele presentar del crimen organizado procura, generalmente, convencer sobre la veracidad de varios supuestos: 1) que el ambiente público siempre es hostil a las organizaciones criminales; 2) que los funcionarios públicos en su conjunto son ajenos a las actividades ilícitas de los grupos delictivos que se encargan de

perseguir, salvo casos de excepción; 3) que los casos documentados de vinculación entre organizaciones criminales y funcionarios públicos del más diverso nivel jerárquico son producto de prevaricaciones individuales, y no obedecen a prácticas institucionalizadas ampliamente arraigadas y difundidas dentro de las instituciones gubernamentales; 4) que, en todo caso, son los delincuentes quienes corrompen de manera unilateral a funcionarios públicos generalmente conscientes de su deber. (p. 24-25)

En el presente artículo, procuramos acercarnos a una visión más acorde al funcionamiento real del Estado en torno a los mercados ilegales. Reconocemos, en primer término, la existencia de actores criminales que compiten o conviven con él para brindar bienes y servicios a la población, imponerle reglas de conducta y, en última instancia, producir orden social (Dewey, 2013; Dewey, Míguez y Sain, 2017). Del mismo modo, se sostiene que la fortaleza y la capacidad del Estado no dependen solamente de los atributos legales, sino que también se supeditan a la posibilidad de actuar por fuera de la ley, dando lugar a lo que sería una “estatalidad híbrida” que, incluso, puede ser generada ilegalmente por actores no estatales (Dewey, 2013). Esta concepción no implica, en definitiva, la ausencia, la debilidad o el fracaso estatal, sino el reconocimiento de su rol como regulador de las actividades ilegales y de la existencia de conexiones -la mayoría de las veces clandestinas- entre sus agencias y los criminales (Auyero y Berti, 2013; Sain, 2008, 2016, 2017 y 2023), las cuales trascienden a la corrupción y tienen un impacto infraestructural (Dewey, 2013).

A los efectos, partimos de una serie de interrogantes que estructuran el desarrollo del trabajo: ¿de qué manera interactúan el Estado y los grupos criminales en América Latina? ¿cómo influyen estas conexiones en la regulación de los mercados ilegales y en la construcción del orden social? En este sentido, nos proponemos como objetivo analizar las formas en las que el Estado se vincula con los grupos criminales en América Latina a partir de dos dimensiones. En primer lugar, abordamos las modalidades que asume la regulación estatal de los mercados ilegales a través de la aplicación de la ley o al margen de ella. En segundo término, damos cuenta de las formas en las que convive y compite con los grupos criminales, dando lugar, en muchas ocasiones a lo que podemos de-

nominar como órdenes sociales híbridos (Dewey, Míguez y Sain, 2017). A tales fines, nos valdremos de diferentes aportes teóricos recientes que contribuyen a complejizar la mirada reduccionista que existe con respecto al Estado y los mercados ilegales.

El Estado como regulador del crimen

De acuerdo a Flores Pérez (2009), el desarrollo del crimen organizado, en particular del narcotráfico, es parte de un proceso cuya configuración y funcionamiento está relacionado al papel del Estado. En este sentido, lo considera como producto de “un sistema de relaciones sociopolíticas perdurables” (p. 88), que se caracteriza por el establecimiento de redes de protección que involucran tanto a funcionarios estatales como a criminales.

En el contexto latinoamericano dichos vínculos fueron comprendidos a partir de distintas nociones, las cuales surgen del análisis empírico del fenómeno del narcotráfico y su nexos con las agencias estatales. En primer término, se destaca el concepto de “regulación”, el cual hace referencia a las acciones estatales orientadas a sujetar, controlar y reglamentar el comportamiento de los grupos criminales a una serie de normas y reglas con el fin de contener los efectos más nocivos de los mercados de drogas, tales como la violencia y la corrupción (Serrano, 2007).

Como señala Sain (2023), a través de esta práctica el Estado puede moldear, atenuar, acotar, reducir y hasta conjurar la violencia que se deriva del funcionamiento de los mercados ilegales. Para ello, el Estado -y en particular, la policía- debe ser el actor dominante y poseer la capacidad de fijar reglas de juego al mundo criminal y de hacerlas cumplir efectivamente, de modo que su capacidad de imposición sea indiscutible e incuestionable tanto simbólica como materialmente.

Del mismo modo, este autor establece que para regular el delito las agencias estatales pueden valerse tanto de medios legales como ilegales. En el primer caso, esto se materializa a través de compromisos tácitos con el mundo criminal que no implican, de ningún modo, asociaciones, alianzas y, menos aún, la apropiación de parte de su rentabilidad. En el segundo, la regulación toma la forma de acuerdos con los delincuentes para dejarlos actuar, a

partir de la eliminación de la competencia del grupo protegido, el intercambio de información, entre otras prácticas.

En particular, resulta interesante la aplicación que hace Serrano (2007) de dicho concepto a los fines de caracterizar el funcionamiento y el desarrollo de los mercados ilegales de drogas en México durante gran parte del siglo XX. Desde sus orígenes, estuvieron regulados directamente “por y desde el Estado” (p. 253) y las normas y acuerdos ilegales fueron inicialmente impuestos desde el ámbito federal. A partir de 1985, los Estados subnacionales adquirieron un rol de mayor relevancia en esta materia, aunque, como señala Valdez Castellano (2013), el gobierno federal mantuvo una influencia significativa en la distribución de las principales “plazas” entre los diferentes grupos criminales⁴. Ésta era una relación de subordinación en la cual los traficantes no operaban como agentes autónomos, sino al frente de franquicias otorgadas por las agencias reguladoras. A partir de dichos permisos pudieron desarrollar diferentes zonas de producción, hacer uso de vías de comunicación y de transporte y enflar también sus productos hacia el mercado estadounidense. A cambio, debían brindarle parte de la rentabilidad obtenida a las autoridades y evitar aquellas externalidades negativas derivadas del negocio, como el uso de la violencia para resolver disputas (Serrano, 2007).

⁴ Al respecto, como señala Valdez Castellano (2013), tras la disolución de la Dirección Federal de Seguridad y la detención de Marcelo Félix Gallardo, principal líder del entonces Cártel de Guadalajara, el gobierno federal, a través de la Procuraduría General de la República y la Policía Judicial Federal, mantuvo vínculos con las principales organizaciones criminales de México. Un ejemplo de ello es el rol de Guillermo González Calderoni, comandante de esta última agencia policial, en la repartición de “plazas” luego de la desaparición del mencionado cártel.

⁵ Esta noción refiere a aquellas áreas en donde agentes del Estado coexisten con actores criminales. Ver Auyero (2007) y Trejo y Ley (2021).

⁶ Trejo y Ley (2021) analizan los cambios en el funcionamiento de la “zona gris” en los estados de Baja California, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León, Michoacán y Guerrero. Los procesos de alternancia política en estas jurisdicciones, a partir de la llegada al poder del Partido de Acción Nacional (PAN), permitió la introducción de reformas en las agencias de seguridad pública y de persecución penal, así como el desplazamiento de aquellos funcionarios que oficiaban como nexo entre el Estado y los grupos criminales. En consecuencia, la inestabilidad de la zona gris como medio para regular el uso de la violencia por parte de las organizaciones delictivas generó los incentivos necesarios para que éstas optarán por conformar sus propios ejércitos privados, los cuales tuvieron una importante participación en la denominada “guerra entre cárteles” que inicia en el año 1989, se

No obstante, los procesos de alternancia política ocurridos en distintos Estados de México a partir del año 1989 modificaron esta situación, dificultando la regulación estatal. De acuerdo a Trejo y Ley (2021), esto se debe a que el funcionamiento de la “zona gris”⁵ en dichos espacios se vio fuertemente afectado por la introducción de reformas en los aparatos de seguridad y la depuración de sus cuadros. Estas transformaciones trajeron consigo el cese de la protección de la que gozaban los traficantes en sus respectivos Estados, creándose un contexto de incertidumbre y desprotección que posibilitó las “invasiones” de grupos criminales rivales en esos territorios y una carrera armamentista que ocasionó un aumento exorbitante de la tasa de homicidios en el país⁶.

Al respecto, la ruptura de las “redes de protección patrocinadas por el Estado”⁷ (Snyder y Durán Martínez, 2009) puede llevar a un aumento de los niveles de violencia en un territorio. Estas instituciones informales de protección regulan los niveles de violencia en los mercados ilegales, y esto depende de la cantidad de actores

intensifica en el 2006 durante el sexenio de Felipe Calderón y continua hasta la fecha.

7) Las “redes de protección patrocinadas por el Estado” (state-sponsored protection rackets) son instituciones informales de protección a través de las cuales los funcionarios públicos optan por no hacer cumplir la ley o la aplican selectivamente contra los rivales de una organización criminal a cambio de recibir una parte de la rentabilidad generada por dicha organización, obtener información sobre sus rivales o lograr la abstención del uso de la violencia (Snyder y Durán Martínez, 2009, p. 253).

8) Del mismo modo, se debe considerar a la democratización y al cambio institucional en México desde fines de la década de 1980 como variables explicativas del incremento de la violencia vinculada al narcotráfico. Como señala Duncan (2014), la guerra entre los cárteles de drogas en este país es una consecuencia imprevista del proceso de democratización del régimen político. En este sentido, la proliferación de aparatos coercitivos con capacidad de regulación social distorsionó a las instituciones democráticas. Inicialmente, la violencia se originó a raíz de la competencia entre distintos grupos criminales por el control de espacios sociales valiosos, como rutas y centros de producción de drogas. Esto fue una reacción natural ante las oportunidades abiertas por el cambio de régimen político. No obstante, en una etapa posterior la violencia involucró a las autoridades estatales cuando el gobierno central procuró recuperar -en mayor o menor grado- la primacía de sus instituciones.

delictivos y de agencias que ofrezcan protección. En aquellos casos donde existen varias bandas criminales y una dependencia estatal que actúa como reguladora, la violencia tiende a ser baja. Por el contrario, en las jurisdicciones donde hay una gran cantidad de grupos delictivos y varias agencias estatales que ofrecen protección, esta se vuelve poco creíble, lo cual propicia que los actores criminales recurran con mayor frecuencia a la violencia⁸.

El Estado, como venimos señalando, puede proteger a los grupos criminales al poner a su disposición la capacidad para realizar un “uso selectivo de la ley” (Dewey, 2013, 2015). En este contexto, las fuerzas de seguridad y las policías se convierten en actores clave al ofrecer un bien preciado para el funcionamiento y el desarrollo de los mercados ilegales de drogas: la protección. Su venta constituye un patrón de comportamiento estatal que mueve a la ley como eje de gobierno e introduce su manejo táctico a los fines de garantizar el disciplinamiento de aquellos criminales que no cumplen con lo estipulado por las agencias policiales (Dewey, 2015). Además, representa una “mercancía política” (Misse, 2014), que refleja un intercambio de carácter asimétrico a favor de las fuerzas de seguridad. El precio de esta transacción no solo se determina por la corrupción de los funcionarios públicos, sino también por su acceso a información y recursos que les permiten obligar a ciertos actores delictivos a ingresar en dicha relación.

Del mismo modo, cabe señalar que la suspensión de la aplicación de la ley se puede materializar en tres formas de protección. La primera de ellas, la detención y liberación de personas, representa “un método mediante el cual no se busca cobrar dinero mediante la extorsión sino también captar información e interferir en los negocios de los delincuentes” (Dewey, 2015, p. 83). Por otro lado, se encuentra la instauración de “zonas liberadas”, que constituye un mecanismo de gobierno fundamentalmente político a través del cual se produce la extracción de recursos económicos y simbólicos fundamentales para la constitución del orden social (Dewey, 2015). Por último, se debe mencionar la protección de informantes.

El principal elemento que permite el desarrollo de dichas formas de protección es la invisibilización burocrática, la cual consiste en la “constante adulteración de registros o emisión de certificados orientados al encubrimiento de las múltiples irregu-

laridades ocurridas durante la venta de protección” (Dewey, 2013, p. 79), a los fines de mantener un velo de legitimidad en el accionar policial. En última instancia, las tres formas de protección mencionadas “no pueden efectuarse sin la introducción de mecanismos administrativo-burocráticos que faciliten la invisibilización de todo lo que se ha realizado de modo ilegal” (Dewey, 2015, p. 95).

Por último, cabe señalar una forma particular que asumió la regulación estatal de la criminalidad en Argentina, a partir de la existencia de lo que Binder (2010) y Sain (2008, 2016, 2017) denominan un “doble pacto”. A través del primero (pacto político-policial), la dirigencia política le delega el manejo del gobierno de la seguridad a la policía o a algún sector de ella, procurando que ésta gestione la criminalidad y garantice una “governabilidad tranquila”, sin escándalos mediáticos. A partir del segundo (pacto policial-criminal), las fuerzas de seguridad les brindan protección a sectores de la criminalidad para que continúen con sus prácticas delictivas a cambio de apropiarse de parte de su rentabilidad y de que se establezcan ciertos equilibrios y límites para el ejercicio de la violencia. En suma, se procura construir una clandestinidad eficaz que no ponga en crisis la gobernabilidad pactada y desestabilice a la gestión de gobierno (Sain, 2017).

La noción de doble pacto explica, fundamentalmente, las formas en la que la Policía de la Provincia de Buenos Aires regula la comercialización de drogas en distintas localidades del área metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo, investigaciones recientes sobre el alcance de este fenómeno en otros territorios de la Argentina dan cuenta de los límites de este concepto. Al respecto, Sain (2023) enfatiza que en la ciudad de Rosario se observa una situación anómala, a raíz de la ruptura de la regulación ilegal que ejercía la Policía de la Provincia de Santa Fe sobre el negocio narco y el desarrollo de una competencia feroz entre diferentes sectores para apropiarse de parte de la rentabilidad criminal. Por consiguiente, las fuerzas de seguridad en dicho caso no parecerían controlar a estos grupos criminales, sino que, por el contrario, estos habrían conseguido subordinar a funcionarios policiales, colocándolos bajo sus órdenes (Iazzetta, 2024).

Los órdenes sociales híbridos

Más allá de las formas en las que el Estado regula -legal o ilegalmente- los mercados ilegales, se deben contemplar las modalidades que asume su convivencia y competencia con los grupos criminales. Esto da lugar a lo que podemos denominar como órdenes sociales alternativos o híbridos, en los que la autoridad estatal puede verse cuestionada a la hora de procurar la obediencia e imponer el orden legal.

La observación de este escenario en América Latina ha derivado en numerosas investigaciones en ciencias sociales que califican a estos Estados como débiles, fallidos o ausentes. Al respecto, consideramos que este equívoco se origina en una comprensión inadecuada de la concepción clásica del Estado que popularizó Max Weber, y que es utilizada en estos estudios. Para el sociólogo alemán éste se define como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el ‘territorio’ es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la *violencia física legítima*” (Weber, 2005, p.83-84).

De acuerdo a Migdal (2011), Weber fue prudente al colocar las palabras “con éxito” entre paréntesis en su definición, pues su intención era señalar lo limitada que es la realidad de los Estados que centralizan y monopolizan la violencia⁹. No se refería a todos los Estados, sino que procuraba crear un tipo ideal y no pretendía, como sucedió en las investigaciones posteriores, que se considerara que cualquier tipo de Estado controla el uso de la violencia, la amenaza de violencia y otros medios para inducir a las personas que se encuentran en el territorio a someterse o incluso a adoptar una serie casi interminable de leyes y regulaciones. En este sentido, resulta lógico que, si la capacidad del Estado se estima tomando como referencia a su tipo ideal, todo aquel que quede por debajo del estándar, será siempre considerado como “débil”, con “capacidad relativa”, “fallido”, “corrupto”, etc.

En Occidente se ha dado por sentado que el Estado crea y autoriza reglas sobre las cuestiones públicas y los detalles de la vida privada, lo cual ha llevado a los científicos sociales a pasar por alto las luchas que existen por establecer quién tiene el derecho y la

⁹ Al respecto, O'Donnell (2010) también considera que para Weber el grado en que un Estado monopoliza de hecho el uso de la coerción física es un factor contingente, no es un elemento inmutable. En realidad, con su definición, estaría indicando que el Estado reclama el monopolio de la “autorización legítima” del uso (directo o indirecto) de la fuerza física, y sólo como consecuencia de ello también demanda por lo general, pero en realidad no necesaria ni prácticamente, el monopolio del uso legítimo de esa fuerza.

capacidad de dictar las innumerables reglas que guían la conducta social del pueblo (Migdal, 2011; Suaza Estrada y Martínez Márquez, 2016). Nuestras sociedades, en realidad, están constituidas por autoridades fragmentadas y disputadas, a partir de que el Estado coexiste y compite con muchas otras agrupaciones sociales formales e informales, como los movimientos sociales, los grupos eclesiásticos, empresarios, e incluso, como venimos señalando, con grupos criminales de diferente tipo.

El Estado no debe ser considerado como una organización homogeneizadora que intenta monopolizar la violencia, sino que las pandillas criminales, los cárteles de drogas y las milicias armadas privadas compiten de cierta forma para construir órdenes sociales propios en ciudades, pueblos y barrios (Trejo y Ley, 2021).

Este enfoque puede ser, incluso, considerado como tributario de las ideas de Charles Tilly (2006), quien señala que, en el proceso de construcción del Estado Moderno, ejércitos privados, mercenarios, milicias locales, bandidos y piratas compitieron, a veces, y colaboraron en otras oportunidades con los ejércitos nacionales. No fue sino hasta después de 1750 que los Estados europeos comenzaron a reemplazar eficazmente a las organizaciones coercitivas no gubernamentales por fuerzas de seguridad controladas por los gobiernos. Al respecto, Duncan (2014), ofrece un interesante acercamiento a este fenómeno, no ya desde una perspectiva histórica, sino reflejando lo que ocurre actualmente en Colombia. De acuerdo con el autor, en aquellos territorios con una nula intervención del Estado -en particular las áreas selváticas o rurales con una fuerte presencia de grupos criminales armados- predominan monopolios de coerción liderados por estos tipos de actores, mientras que en aquellos espacios sociales con una presencia intermedia del Estado se establecen “oligopolios de coerción”.

La colusión entre actores legales e ilegales puede crear, entonces, formas alternativas de dominación que contribuyan a satisfacer demandas sociales o a suministrar servicios públicos de forma más eficiente que si el Estado hubiera operado solo. Esto deriva en lo que Dewey, Míguez y Sain (2017) denominan “clusters de orden” (*clusters of order*), un tipo de orden social que produce reglas y autoridades alternativas que, si bien se desvían de las normas legales racionales, son aceptados por la sociedad (o al menos por parte de ella). Éstos se forman en áreas caracterizadas por profun-

das desigualdades socioeconómicas, segregación espacial y la existencia de mercados informales e ilegales prósperos. Su desarrollo es más probable en contextos donde los mecanismos formales de control social del Estado son ampliamente cuestionados; es decir, en lugares donde las instituciones no logran asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, ejercer un control legal y efectivo sobre el uso de la fuerza, ni garantizar el cumplimiento de las normas establecidas.

En contraste, los “clusters de orden” generan certidumbre en entornos donde la vida de los habitantes está expuesta a altos niveles de contingencia, ya que brindan un sentido de seguridad a quienes no encuentran recursos similares en las instituciones que, en teoría, deberían ofrecer formas más universales de orden social. Esto se pudo observar, particularmente, durante la pandemia por COVID-19, a partir del accionar de diferentes grupos criminales de México y de Brasil que, por iniciativa propia, dispusieron medidas de protección contrarias a las posturas oficiales de los gobiernos nacionales. De este modo, brindaron certidumbre y suministraron ciertos servicios básicos a una parte de la ciudadanía que se encontraba desamparada ante la falta de respuesta del Estado (Iazzetta, 2020).

A su vez, cabe hacer referencia a otras investigaciones que abordan la confluencia entre funcionarios estatales, líderes comunitarios y actores criminales en términos de “gobernanza criminal” (Arias, 2006; Lessing, 2020). La misma puede ser definida como “la imposición de reglas o restricciones al comportamiento por parte de una organización criminal” (Lessing, 2020, p. 03), las cuales pueden ser aplicadas a los miembros de dichos grupos criminales, a personas que no forman parte de la misma, así como a los residentes de un territorio determinado.

Este tipo de órdenes alternativos incluyen la regulación de distintas dimensiones de la vida social. En este sentido, los grupos delictivos pueden llevar a cabo funciones vinculadas a la vigilancia y a la aplicación de la ley -mediante la prohibición de cometer robos o hechos de abuso sexual-, la regulación en el uso de la violencia por parte de los grupos delictivos y el control de la entrada y salida de personas o el acceso a las armas de fuego. Asimismo, también pueden participar en la resolución de conflictos, en procesos de justicia restaurativa, en la regulación de la venta de dro-

gas -determinando los actores que pueden participar en la misma y estableciendo los tipos de sustancias a ser comercializadas-, así como influir en los procesos electorales, participar de actividades comunitarias y garantizar la realización de obras públicas o las tareas de mantenimiento en el espacio público (Lessing, 2020).

Esto es lo que se observa, por ejemplo, en la ciudad de São Paulo, a partir de la hegemonía que alcanzó, en estas últimas décadas, el Primeiro Comando da Capital (PCC) sobre otros grupos criminales menores, logrando imponer una política de “bandera blanca” que contribuyó a reducir la violencia en las *quebradas* que se encuentran bajo su influencia (Feltran, 2018). Asimismo, cabe destacar el caso de Medellín durante los años 2003-2007, a partir del monopolio criminal que estableció Diego Fernando Murillo -“Don Berna”- sobre el resto de las bandas y combos de la ciudad, y el éxito que obtuvo para controlar el ejercicio de la violencia (Durán-Martínez, 2018). Inclusive, podemos mencionar estudios recientes sobre los grupos criminales de esta misma ciudad, que dan cuenta de cómo las “razones” y los “combos” establecieron pactos para regular sus disputas y pacificar los territorios (Blattman, Duncan, Lessing y Tobón, 2023).

Si bien es cierto que la gobernanza criminal socava el monopolio estatal, no siempre es contrario a sus intereses (Lessing, 2020). Cómo señala Sampó (2021), “las organizaciones criminales pueden imponer orden en espacios en donde los Estados tienen dificultades para gobernar, funcionando incluso como puentes entre la sociedad y el Estado” (p. 13), volviéndose esta gobernanza un elemento central para mantener el orden generado desde la autoridad estatal.

De igual modo, es posible mencionar distintos tipos de gobernanza criminal, los cuales también presentan diferentes vínculos con el Estado que van desde la simbiosis con el aparato gubernamental y la cooperación con autoridades políticas hasta la disputa violenta con este por el control de ciertos espacios. Al respecto, Arias (2017) sostiene la existencia de cuatro regímenes: los “colaborativos”, en donde prevalece un solo grupo armado que mantiene una relación de plena colaboración con el Estado; la “gobernanza por niveles”, en la que varios grupos delictivos que se encuentran en competencia mantienen vínculos fuertes con el Estado; la “gobernanza compartida” que surge cuando un grupo

logra consolidar su poder en ciertos territorios, aunque mantiene relaciones hostiles con el Estado; y el de “desorden criminal” que se caracteriza por la presencia de distintos grupos delictivos en competencia para controlar algún tipo de actividad ilegal y que en forma simultánea se encuentran enfrentados al Estado.

En suma, Magaloni, Vivanco y Melo (2020) mencionan la existencia de cinco tipos de órdenes criminales. Entre ellos, se encuentran los “insurgentes” en donde existen altos niveles de confrontación directa con el Estado pero se desarrollan vínculos pacíficos con las comunidades locales, los “bandidos” en los que los grupos delictivos se relacionan de forma abusiva con los habitantes de un determinado territorio y también mantienen una relación de competencia con agencias gubernamentales, los “simbólicos” que se caracterizan por mantener acuerdos de colaboración con representantes estatales, así como también cooperan a nivel comunitario, los “predatorios” en donde las organizaciones aprovechan los beneficios de sus vínculos con agencias estatales para extorsionar a grupos locales y los “divididos” en los que se hace referencia a espacios sociales donde dos o más bandas criminales disputan su control, estableciendo varios regímenes paralelos que resultan dañinos para los civiles que allí habitan.

A modo de conclusión

El presente artículo se propuso revisar de manera crítica aquellas investigaciones y elaboraciones teóricas producidas desde las ciencias sociales que separan de forma tajante y reduccionista la esfera de lo legal -cuya competencia en términos ideales corresponde al Estado y sus agencias- del ámbito de lo ilegal -donde imperan las acciones de los grupos criminales. De este modo, se procuró discutir aquellas calificaciones negativas como la debilidad, la ausencia o el fracaso estatal, utilizadas para caracterizar situaciones en las que su autoridad se ve cuestionada a la hora de procurar la obediencia e imponer el orden legal.

Por tal motivo, los aportes teóricos recuperados a lo largo de este trabajo permiten comprender que el Estado no constituye una entidad homogénea, autónoma y monopólica. Esto se debe a que en ciertos territorios su influencia se puede ver limitada

por el accionar de distintos actores no estatales, entre ellos los grupos criminales. No obstante, los acuerdos o pactos informales con estos últimos permiten garantizar el funcionamiento de emprendimientos ilegales de manera más o menos pacífica -a través de la regulación y contención de sus efectos perjudiciales, como la violencia-, así como permitir la provisión de bienes y servicios básicos a la población.

Es por ello que sostenemos que las relaciones entabladas entre el Estado y los grupos criminales en América Latina no representan meros actos de corrupción realizados de forma individual por los funcionarios públicos ni tampoco significan una suerte de debilidad o falla de las autoridades gubernamentales en ciertos territorios. Por el contrario, constituyen una suerte de estatalidad híbrida que da lugar a diversas formas de protección patrocinadas por el Estado (Dewey, 2013, 2015; Snyder y Durán Martínez, 2009) en favor de los grupos criminales.

En suma, el presente trabajo constituye un aporte para comprender los límites que enfrentan las autoridades formales en lo que hace al control de los mercados ilegales y en particular del narcotráfico. A partir de lo señalado, consideramos que no se puede sostener que el Estado siempre expresa lo “legal” y que basta su presencia para que no prolifere el delito (Iazzetta, 2018). En realidad, el Estado es por sobre todas las cosas una organización profundamente ambivalente (Auyero y Sobering, 2021), ya que hace cumplir la ley y a la vez funciona como socio de lo que él mismo define como conducta criminal. Su doble rostro se manifiesta especialmente en los espacios urbanos más relegados, donde se concentran los sectores más humildes y desfavorecidos, y en los que su presencia se muestra simultáneamente intermitente, selectiva y contradictoria (Auyero y Berti, 2013).

Referencias

- Arias, E. D. (2006). The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*, (38), 293-325. <https://doi.org/10.1017/S0022216X06000721>
- Arias, E. D. (2017). *Criminal Enterprise and Governance in Latin America*. United Kingdom, Cambridge: Cambridge University Press.

- Auyero, J. (2007). *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Auyero, J., y Berti, M. F. (2013). *La violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*. Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Katz.
- Auyero, J., y Sobering, K. (2021). *Entre narcos y policías. Las relaciones clandestinas entre el estado y el delito, y su impacto violento en la vida de las personas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Bergman, M. (2023). *El negocio del crimen. El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Binder, A. (2010). *Política de seguridad y control de la criminalidad*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Ad-Hoc.
- Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B., y Tobón, S. (2023). *Gang Rule: Understanding and Countering Criminal Governance*. Chicago, United States of América: University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics Working. Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4148813
- Burzaco, E., y Berensztein, S. (2014). *El poder narco. Drogas, inseguridad y violencia en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.
- Dammert, L., Croci, G., y Frey, A. (2024). ¿Por qué tanta violencia homicida en América Latina? Caracterizando el fenómeno y expandiendo su marco de interpretación. *Documentos de trabajo*, (94). Madrid, España: Fundación Carolina.
- Dewey, M. (2013). El Leviatán híbrido: Las fuentes de poder policial en el Conurbano Bonaerense. *Miríada*, (9), 67-88.
- Dewey, M (2015). *El orden clandestino: política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.
- Dewey, M., Míguez, D. P., y Sain, M. F. (2017). The strength of collusion: A conceptual framework for interpreting hybrid

- social orders. *Current Sociology*, 65(3), 395-410. <https://doi.org/10.1177/0011392116661226>
- Duncan, G. (2014). Drug Trafficking and Political Power: Oligopolies of Coercion in Colombia and Mexico. *Latin American Perspectives*, 41(2), 1-25. <https://doi:10.1177/0094582X13509071>
- Duncan, G. (2014). *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá, Colombia: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Durán-Martínez, A. (2018). *The politics of Drug Violence. Criminals, Cops, and Politicians in Colombia and Mexico*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Feltran, G. (2018). *Irmãos: uma história do PCC*. San Pablo, Brasil: Companhia das Letras.
- Flores Perez, C. A. (2009). *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. Ciudad de México, México: Ciesas.
- Flores Pérez, C.A. (2013). *Historias de polvo y sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas*. Ciudad de México, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Iazzetta, O. (2018). Estado y democracia en América Latina: una revisión crítica de los estudios sobre sus vínculos. *Società Mutamento-Politica*, 9 (17), 107-126. <https://doi.org/10.13128/SMP-23431>
- Iazzetta, M. (2020). Estado, crimen organizado y pandemia por Covid-19. *Temas y Debates*, (40), 289-294.
- Iazzetta, M. (abril de 2024). *Mercados ilegales de drogas y grupos criminales. Un análisis del escenario criminal de la ciudad de Rosario*. 3° Jornadas Delito, Violencia y Policía y el 4to Congreso de Seguridad Ciudadana de la UNVM, Villa María, Argentina.
- Inkster, N., y Comolli, V. (2013). *Drogas, inseguridad y Estados fallidos. Los problemas de la prohibición*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.

- Lessing, B. (2020). Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*, 19(3), 854-873. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>
- Magaloni, B., Vivanco, E. F., y Melo, V. (2020) Killing in the Slums: Social Order, Criminal Governance, and Police Violence in Rio de Janeiro. *American Political Science Review*, 114(2), 552- 572. <https://doi.org/10.1017/S0003055419000856>
- Mclean, P. (2002). Colombia: Failed, Failing or Just Weak? *The Washington Quarterly*, 25(3), 123-134.
- Migdal, J. S. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Misse, M. (2014). Crimen, estado y mercancías políticas en Brasil. En D. Miguéz, M. Misse, y A. Isla (Eds.), *Estado y crimen organizado en América Latina* (pp. 52-77). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Libros de la Araucaria.
- Molzahn, C., Rodriguez, O., y Shirk, D. A. (2013). *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis through 2012*. San Diego, United States of America: Trans-Border Institute-University of California.
- Moriconi, M. (2024). From Transgression to Decriminalization: A Path to Promote Legitimacy, Inclusion, and Democracy in Latin America. *Middle Atlantic Review of Latin American Studies*, 8(1), 118-134.
- Ocampo Banda, L. E. (2008). Ciudadanías invisibles, Estado ausente. *Ra Ximhai*, 4(2), 105-128.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Rotberg, R. (2003). Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators. En R. Rotberg (Ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington D.C, United States of America: Brookings Institution Press.
- Sampó, C. (2021). Una aproximación teórica, el concepto de Gobernanza Criminal en América Latina. En S. Alda Mejías (Ed.), *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina* (pp. 9-18). Madrid, España: TBD Editorial.

- Sain, M.F. (2008). *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Sain, M. F. (2016). *La regulación del narcotráfico en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Sain M. F. (2017). *Por qué preferimos no ver la inseguridad (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Sain, M. F. (2023). *Ciudad de pobres corazones. Estado, crimen y violencia narco en Rosario*. Rosario, Argentina: Prohistoria Ediciones.
- Serrano, M. (2007). Narcotráfico y gobernabilidad en México. *Pensamiento iberoamericano*, (1), 52-72.
- Suaza Estrada, E. J., y Martínez Márquez, W. (2016). Tipologías y patologías de Estado. Otra lectura frente a la formación y prácticas de lo estatal. *Estudios Políticos*, 48, 52-72. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n48a04>
- Tilly, C. (2006). Guerra y construcción del Estado como crimen organizado. *Revista Académica de Relaciones Internacionales* (5), 1-26.
- Tokatlian, J. G. (2008). La construcción de un “Estado fallido” en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. *Análisis Político*, (64), Bogotá, Colombia, 67-104.
- Trejo, G y Ley, S. (2021). *Votos, drogas y violencia*. Ciudad de México, México: Debate.
- Valdés Castellanos, G. (2013). *Historia del narcotráfico en México*. Madrid, España: Aguilar.
- Weber, M. (2005). La política como vocación. En M. Weber, *El político y el científico*. Madrid, España: Alianza Editorial.

