

## Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina

Depietri, Franco Octavio; Paporin, Antonella

### Franco Octavio Depietri

Universidad Nacional de Lanús, Argentina  
Universidad Nacional de La Plata, Argentina

### Antonella Paporin

Universidad Nacional de Rosario, Argentina  
Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Alda Mejías Sonia. Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina. 2021. Real Instituto Elcano, Fundación Friedrich Naumann. 107pp.. ISBN: 978-84-92983-29-2

### Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata, Argentina  
ISSN: 1515-3371  
ISSN-e: 2314-2766  
Periodicidad: Semestral  
vol. 31, núm. 62, 2022  
revista@iri.edu.ar

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/26/263685020/>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-  
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

En las últimas décadas, el crimen organizado transnacional ha calado profundamente, modificando a la vez las agendas políticas y de investigación. De hecho, el texto reseñado constituye un ejemplo de la ampliación de las agendas académicas en materia de seguridad, cuyo eje ordenador está dado por el novedoso concepto de “gobernanza criminal”. A partir de este último se estructuran los aportes de nueve expertos y expertas de distintas latitudes, con un común interés en el espacio latinoamericano.

La publicación inicia con una breve introducción a cargo de su coordinadora, en la que se pasa revista a algunos elementos compartidos por todos los trabajos, elementos propios del enfoque de la gobernanza criminal. Alda Mejías señala que el aumento de la información sobre el poder del crimen organizado ha puesto algo de manifiesto: las redes criminales no solo se dedican a actividades económicas ilegales, sino también al ejercicio de tareas propias del Estado. (Alda Mejías, 2021, p. 5) No obstante, ello no supone que la motivación principal deje de ser económica; sino que el mecanismo de la “gobernanza criminal” permite el aumento

exponencial del poder, la proyección y alcance de los negocios, generando a través del poder local una base para alcanzar la proyección nacional y transnacional. (Alda Mejías, 2021, p. 5)

La autora propone como punto de partida el cuestionamiento de dos supuestos ampliamente difundidos en el análisis del crimen organizado. El primero se refiere a su desarrollo marginal respecto a la sociedad y al Estado, derivado de la ilegalidad. El segundo supone una relación con la sociedad basada en la imposición, la arbitrariedad y la violencia. Contrariamente, según Alda Mejías, son los elevados niveles de interrelación entre los grupos criminales, por un lado, y el Estado y la sociedad, por el otro, los que explican el desarrollo y operatividad de los esquemas de gobernanza criminal. Lejos de las imágenes de “ausencia” estatal o “pasividad y victimización” de la sociedad; esta interrelación debe pensarse en la doble dimensión de complicidad estatal y legitimidad de los poderes criminales entre ciertos sectores sociales (2021, p. 5-6).

La compilación es un recorrido completo y diversificado por la cuestión de la gobernanza criminal: a través de aproximaciones teóricas, estudios de casos nacionales, y análisis organizacionales sobre los grupos criminales y sus dinámicas internas y externas. A su vez, se avanza en el análisis de una multiplicidad de variables: desde las tradicionales relaciones entre organizaciones criminales y de éstas con las agencias estatales; hasta elementos poco explorados o directamente novedosos, como la relación con las comunidades locales, con el territorio y con grupos criminales operativos en otros espacios.

El primero de los capítulos consiste en un abordaje teórico de la categoría conceptual central, a cargo de la Dra. Carolina Sampó (Argentina). En él, la autora introduce algunos de los elementos propios de la “gobernanza criminal”, concepto crecientemente utilizado en los trabajos académicos, aunque con matices disímiles. En particular, Sampó problematiza que en el esquema triádico de actores intervinientes en la gobernanza criminal (grupos criminales, agencias estatales y comunidades), el nexo entre las estructuras criminales y las comunidades donde actúan ha sido poco explorado por la bibliografía especializada, y el potencial explicativo de dicha relación, omitido. En este sentido, pretende caracterizar la gobernanza criminal dividiendo el trabajo en tres secciones: la sistematización del concepto; sus características distintivas (especialmente la interrelación de los grupos criminales con la sociedad y el Estado) y, finalmente, una serie de conclusiones. (Sampó, 2021)

Dentro del aporte de Sampó (2021), se destacan dos elementos; en primer lugar, la definición de la gobernanza criminal en términos de “un orden social paralelo al impuesto desde el Estado en el que se proveen servicios públicos de lo más diversos (...) y bienes básicos, tracciona la legitimidad que la sociedad civil otorga a las organizaciones criminales; y con ella, posibilita el incremento de la proyección del poder de esas organizaciones...” (p. 12). En segundo lugar, el artículo pone el foco en el rol de las comunidades; y, de hecho, cierra con un llamado de atención respecto a los efectos paradójicamente beneficiosos de este tipo de arreglos y el problema de la creciente legitimidad de las organizaciones criminales.

El segundo capítulo corresponde a Roberto Briceño León (Venezuela), y se titula “La disputa entre el Estado y el crimen organizado por la legitimidad en la gobernanza local”. Como su nombre lo indica, el trabajo considera, más allá del control territorial fáctico, la litigiosa distribución de la legitimidad, factor clave para estabilizar y reducir la violencia necesaria en la materialización de los emprendimientos criminales. La legitimidad es entendida, no en su acepción de “sujeción legal”, sino en la de “aprobación y reconocimiento que tiene el uso de la fuerza en las personas comunes” (Briceño León, 2021, p. 23)

Recuperando la propuesta teórica de Spruyt (2002), el autor propone un modelo de búsqueda de legitimidad por parte de los actores criminales a través de la emulación de cuatro funciones estatales. Ellas son la protección de personas, la provisión de bienes y servicios a la población, la aplicación severa y expedita de castigos y la sanción de normas sociales eficientes (Briceño León, 2021, p. 25). La localidad de Guasdalito, en Venezuela, funciona como una suerte de caso ilustrativo de esa dinámica de “suplantación” estatal por el crimen organizado, para forjar una institucionalidad perversa, pero institucionalidad al fin (p. 27). A modo de cierre, la conclusión se pregunta, como el artículo de Sampó, por las posibilidades de la democracia frente a este tipo de esquemas.

El tercer capítulo es obra de César Niño (Colombia), quien resignifica la dimensión transnacional del crimen organizado. Al concepto de gobernanza criminal Niño adiciona el de “diplomacia catalítica”, a los fines de ampliar los lentes analíticos y dar cabida a las asociaciones y transacciones entre grupos criminales a nivel regional.

Estructurado en tres secciones, los aportes más novedosos del artículo son aquellos presentados en la segunda sección, sobre diplomacia catalítica y política exterior criminal en América Latina; la cual es ejemplificada a través del estudio sobre complejos criminales industriales y mercados de la violencia en Colombia, presentado en la tercera parte. Puntualmente, el autor traza una perspectiva no estadocéntrica de la diplomacia y la política exterior, que permite incluir la actividad de actores ilegales no estatales. A su vez, este marco presupone una flexibilización de la noción de “fronteras”, como momentos límite del control de grupos sobre determinados espacios, rutas y mercancías, dotados de un amplio dinamismo (Niño, 2021, p. 32). Por último, la conclusión se ordena en torno a cinco recomendaciones estratégicas, destinadas tanto al ámbito político como así también al académico.

El cuarto aporte se titula “El juego de la gobernabilidad: el Estado, los criminales y el orden local”, elaborado por Juan Carlos Garzón Vergara (Colombia). El objeto de estudio del trabajo es el denominado “juego de la gobernabilidad” que resulta en una diversidad de órdenes locales, elementos básicos del continuo e inacabado proceso de construcción estatal (Garzón Vergara, 2021, p. 39). Concretamente, el análisis se materializa a través de la elaboración de un mapa conceptual de análisis de capacidades respectivas de los actores intervinientes: agencias estatales, grupos criminales y comunidades locales.

En ese sentido, el autor señala un conjunto de factores a considerar para cada agente. En el caso del Estado, los tres puntos claves son: a) que la precariedad de las instituciones estatales no necesariamente conlleva la falta de orden y regulación social; b) que la suplantación criminal de las funciones estatales puede ser resultado tanto de la competencia como de la delegación; y c) que la distribución diferencial del poder estatal en el territorio depende de una decisión sobre dónde desplegar recursos y capacidades. Desde el punto de vista criminal, el Estado preexistente es crítico para moldear las formas de autoridad y actividad posibles, aunque también entran en juego otros factores: las economías ilegales controladas, el vínculo con la comunidad, tipo de liderazgo, cohesión y disciplina interna, relación con otros grupos criminales, etc. Finalmente, para las comunidades, se señalan tres características principales: a) densidad de la organización comunitaria; b) autonomía decisoria; y c) existencia de liderazgos reconocidos y con capacidad de intermediación (Garzón Vergara, 2021, p. 44)

Las combinaciones de los niveles de capacidad de cada actor resultan en configuraciones diferenciales del esquema de gobernabilidad, que el autor esquematiza a través de tres escenarios que no agotan el espectro de posibilidades. Es en esa modelización que se encuentra el principal aporte del trabajo, como precondition para desarrollos más específicos sobre los posibles indicadores para evaluar capacidades respectivas, como así también los efectos en términos de desarrollo y consolidación democrática (p. 49).

Con un aporte de corte teórico, Markus Schultze-Kraft (Alemania), analiza el concepto de “connivencia” en el debate sobre la gobernanza criminal. En una tradición weberiana, el autor pone el foco en el requisito de “legitimidad” de los órdenes políticos; aunque, lejos del supuesto weberiano, lo hace para cuestionar la vigencia en exclusiva del orden racional-legal (por lo menos, si este es entendido como alternativa dicotómica de lo ilegal). En esa línea, el concepto de “connivencia” resulta insuficiente para abarcar lo que el autor entiende como un continuum de la crimilegalidad-crimilegitimidad.

En su escrito, Schultze-Kraft, enfatizando la referencia a la “creencia” presente en la definición weberiana, corre la legitimidad del plano de lo jurídico para entenderlo como una categoría moral. Ello permite explicar por qué ese supuesto de legitimidad basada en reglas no aplica completamente en un escenario que define como de órdenes “crimilegales”. Dicha idea es ejemplificada a través del caso colombiano, que ilustra cómo el orden político puede transformarse y adoptar mecanismos ilegales pero no criminales y, a su vez, como la criminalidad tiene un papel en la consolidación de dicho orden.

Con una perspectiva diferente, el artículo de Frank Casas (Perú) se pregunta por la infraestructura campesina que subyace a las economías criminales asociadas a la producción de cocaína. La pregunta central del artículo es si existe algún tipo de racionalidad asociada a la economía del delito que pueda ayudar a explicar este patrón de producción. Luego de evaluar y descartar las hipótesis de ignorancia sobre el proceso posterior o inserción completa en la organización criminal, el autor se decanta por una respuesta intermedia. Hay una decisión racional de los productores de hoja de coca, quienes son conscientes de participar en una cadena de valor criminal, pero que al estar en zonas poco reguladas por el Estado y no experimentar efectos negativos tangibles, ésta resulta permisible.

Por otro lado, si bien la hoja de coca no obedece a un mandato productivo (atados a una lógica capitalista de inversión, transformación, etc.) y tiene una rentabilidad pequeña, sigue siendo comparativamente preferida a otros productos: tiene un rendimiento a razón de cuatro cosechas anuales con un nivel de esfuerzo relativamente bajo y compradores asegurados. Es decir, se trata de una “economía de complemento”, cuyos efectos dinamizadores en la economía cotidiana son visibles y directos (Casas, 2021, p. 73).

En “El colapso de la legalidad y la naturalización de la transgresión”, Marcelo Moriconi (Portugal) aborda cómo la transgresión y el desafío al concepto de legalidad son fundamentales en la segmentación del Estado y el aumento de las capacidades de las organizaciones criminales. Moriconi define al delito como un medio y establece que como tal, los medios no son buenos ni malos sino “efectivos o no efectivos” (Moriconi, 2018).

Por otro lado, señala que si bien todas las clases sociales tienen oportunidad de incluirse en una vida criminal, es diferente el tipo del delito (medio) al que pueden acceder, por lo que considera que debe pensarse ¿Qué vida digna queremos promover y cuál es el rol de la legalidad en ella? (Moriconi, 2021). A su vez, a partir de dicha fragmentación de las clases sociales, contempla la existencia de una criminalización arbitraria basada en gran medida en un “sentido común” completamente subjetivo.

En el octavo y penúltimo capítulo, Iván Briscoe (Colombia) pone el foco en la corrupción y su función habilitante de nexos ilícitos como método de intermediación entre actores políticos, catalizador de nuevos liderazgos y en algunos casos, de reducción de la violencia y la inseguridad.

Entendiendo a la corrupción como el abuso del poder público para obtener ganancias de uso privado, el autor describe una lógica contradictoria en su funcionamiento: repudiada por los electorados, se reproduce en el tiempo sin mayores obstáculos. Esto se explica a partir de su funcionalidad como “mecanismo de coordinación, supervivencia y búsqueda de supremacía en sistemas democráticos”, que puede adoptar tres modalidades básicas: a) como eje de disputa política entre candidatos; b) como “lubricante” de la práctica democrática (pagos indebidos y tráfico de influencias); c) los denominados “enclaves autoritarios”, la más peligrosa para la democracia. En este último caso, se trata de regiones periféricas en las que, a pesar de una institucionalidad formalmente democrática, hay escaso accountability, existe una confluencia de intereses privados y públicos, y alta tolerancia por parte de las autoridades a la actividad de grupos delictivos y violentos (Briscoe, 2021, p. 94). En su conclusión, el autor problematiza el hecho de que a pesar de proporcionar soluciones precarias, la corrupción, en sus tres modalidades, es efectiva como medio para “superar los problemas de la fragmentación, las campañas electorales costosas y la amenaza de la violencia” (Briscoe, 2021, p. 95). Esta provocativa afirmación pone de manifiesto la tensión entre las demandas ciudadanas de Estados más limpios, eficientes y transparentes y la funcionalidad estructural de las prácticas corruptas.

Finalmente, el cierre está a cargo de la compiladora, Sonia Alda Mejías (España) quien aborda dos conceptos fundamentales: la cultura del privilegio y la privatización de las funciones públicas, como elementos facilitadores de la gobernanza criminal. Tomando como objeto de análisis el Estado y la sociedad, la autora se inscribe en una línea de reflexión abierta por Guillermo O’Donnell (1996) en torno a la institucionalización de las democracias latinoamericanas, o mejor dicho, a su institucionalidad informal. En ese sentido, Alda Mejías sube la apuesta y propone que el particularismo, entendido como vulneración de los dos supuestos principales del imperio de la ley (desigualdad ante la ley e hibridación entre el ámbito público y

el privado) configura el entorno idóneo para el desarrollo del crimen organizado y de la gobernanza criminal (Alda Mejías, 2021, p. 100).

Según la autora, la prevalencia del patrimonialismo genera un círculo vicioso: garantiza la reproducción del privilegio, la privatización de lo público y en consecuencia la fragmentación del poder estatal, a la par que se multiplican los órdenes particulares. Si bien esto no entraña el fin del Estado, sí socava de forma innegable su carácter democrático (Alda Mejías, 2021, p. 106)

En síntesis, la compilación presenta una serie de ejes para la reflexión y el debate en torno al fenómeno de la gobernanza criminal y sus desafíos para las democracias latinoamericanas. Dos aspectos deben destacarse en ese sentido: primero, su relevancia para las agendas políticas y académicas, que como señalan varios/as de los/as autores/as se hizo particularmente visible durante la coyuntura pandémica. En segundo lugar, el hecho de que viene a saldar una paradoja: la escasez de trabajos en español sobre un concepto empleado fundamentalmente para analizar los casos latinoamericanos.