Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina

Sonia Alda Mejías (coord.)

FRIEDRICH NAUMANN STIFTUNG Für die Freiheit.
Países Andinos

REAL INSTITUTO elcano ROYAL INSTITUTE 20 AÑOS·YEARS

Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina

Sonia Alda Mejías (coord.)

FRIEDRICH NAUMANN STIFTUNG Für die Freiheit.

REAL INSTITUTO elcano ROYAL INSTITUTE 20 AÑOS·YEARS

Primera edición: Abril 2021
D.R. © 2021, Sonia Alda Mejías
D.R. © 2021, Real Instituto Elcano, Fundación Friedrich Naumann

www.freiheit.org
www.realinstitutoelcano.org

Prohibida la reproducción parcial o total de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o en cualquier otro medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros medios sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas por las leyes. Reservados todos los derechos, incluido el derecho de venta, alquiler, préstamo o cualquier otra forma de cesión del uso del ejemplar.

Portada: TBD
Cuidado editorial: TBD
ISBN: 978-84-92983-29-2
Impreso en TBD

Índice de contenidos

p. 5 Introducción

p. 9 Una aproximación teórica, el concepto de Gobernanza Criminal en América Latina

Carolina Sampó, *Conicet, Instituto de Relaciones Internacionales,* Universidad de la Plata (Argentina)

p. 21 La disputa entre el Estado y el crimen organizado por la legitimidad en la gobernanza local

Roberto Briceño-León, *Observatorio Venezolano de Violencia* (Venezuela)

p. 29 Diplomacia catalítica. Gobernanza criminal regional

César Niño, *Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda* (Colombia)

p. 39 El juego de la gobernabilidad: el Estado, los criminales y el orden local

Juan Carlos Garzón Vergara, *Fundación de Ideas para la Paz* (Colombia)

p. 51 Las bases morales y normativas de la "connivencia" entre los órdenes políticos legal e ilegal: una aproximación desde el concepto de la crimilegalidad

Markus Schultze-Kraft, *Georg Eckert Institute for International Textbook Research (*Brunswick) / Berlin School of Economics and Law (HWR Berlin) (Alemania)

p. 65 La infraestructura productiva de la economía de la cocaína en el Perú: una mirada local a la participación social en la cadena económica

Frank Casas, *Pontificia Universidad Católica del Perú* (Perú)

p. 75 El colapso de la legalidad y la naturalización de la transgresión

Marcelo Moriconi, *Instituto Universitário de Lisboa* (Portugal)

p. 87 La corrupción en el Estado, instrumento de interacción del crimen organizado

Ivan Briscoe, *Programa para América Latina y el Caribe*, *International Crisis Group* (Colombia)

p. 97 La cultura del privilegio y la privatización de las funciones públicas, elementos esenciales para la gobernanza criminal

Sonia Alda Mejías, *Real Instituto Elcano* (España)

Introducción

Cada vez es mayor la información sobre el poder del crimen organizado. Diferentes estudios están poniendo de manifiesto que las redes criminales, no se dedican exclusivamente a actividades ilegales económicas, sino además, que para ello, están ejerciendo tareas correspondientes a los estados. En "sus" territorios proporcionan seguridad, imparten justicia y realizan funciones de asistencia social. Ciertamente no todas las redes sociales ejercen gobernanza criminal. Es preciso un contexto determinado que haga posible esta posibilidad, basada fundamentalmente en la complicidad del estado y en el reconocimiento legítimo de estos actores, por parte de la sociedad. Cuando se cuenta con la complicidad y reconocimiento de uno y otro, puede darse la gobernanza criminal. El objetivo último de la misma no tiene connotaciones ni ideológicas, ni políticas, no se persigue un orden político o económico alternativo. La motivación principal sigue siendo económica, pero la gobernanza criminal proporciona la posibilidad de aumentar exponencialmente el poder criminal y la proyección y alcance de los negocios. En otras palabras, el poder local logrado, proporciona la base para lograr una proyección nacional y transnacional.

Bajo el análisis de estos espacios ordenados y gestionados, por el crimen organizado, desde los análisis de gobernanza criminal, es posible conocer la complejidad de este actor no estatal e ilegal que asume tareas propiamente estatales. Esta complejidad define el mismo concepto de gobernanza criminal concentrado en las complicadas interacciones con la sociedad y el estado, para establecer patrones de control, comportamiento y reglas de juego en los espacios que controlan. Todos los autores de esta publicación insisten en esta interrelación como base esencial para que sea posible la gobernanza criminal.

Esta interrelación se basa en la legitimidad de estos poderes criminales en parte de la sociedad y de la complicidad estatal, de ahí que para conocer la realidad de la gobernanza criminal no es posible tomar como referencia los valores morales y el concepto de legalidad e ilegal del orden formal-racional, se trata de un orden diferente, donde la moralidad y lo legal se construye otros valores y criterios.

El primer supuesto que es posible cuestionar es que el crimen organizado, por el hecho de ser ilegal, se desarrolla al margen de la sociedad y del estado. Lejos de

ello precisamente es posible comprobar que los niveles de interacción con el estado y la sociedad es lo que explica su nivel de desarrollo y de poder. Otro supuesto generalizado es que cuando se considera la relación con la sociedad esta se basa en la imposición, la arbitrariedad y la violencia y no en la legitimidad. Un supuesto que impide entender el poder alcanzado por bandas criminales en las áreas que controlan. Para ejercer el control y administración de un territorio es preciso ser un poder legítimo y estas organizaciones logran serlo, de otra manera no podría instaurarse el control criminal sobre el territorio y la población. Esta cuestión también obliga a cuestionar la idea de la sociedad como víctima pasiva e inerme, cuando en realidad es la que proporciona la legitimidad necesaria para la implantación de la gobernanza criminal.

Como se ha dicho, también es trascendental el Estado. Su importancia no es porque generalmente esté ausente y este sea el motivo que explique el poder criminal, sino porque está presente, pero negocia con los criminales, la cesión de territorio para su control. De acuerdo con los términos de lo pactado, incluso protege el área cedida y participa en los negocios ilegales de las organizaciones criminales. En efecto el control territorial criminal muchas veces no se arrebata al estado y se defiende mediante las armas, sino que se comparte o se ejerce plenamente con la complicidad estatal.

Bajo esta visión se abre multitud de interrogantes, todos los autores de este volumen coinciden en señalar que el crimen organizado es un poder reconocido por el estado, al punto que llega a cederle el control de territorios y es considerado legítimo por las sociedades donde se implanta, ya sea urbana o rural. La propuesta de este libro es entender esta interrelación y los términos de la misma. Todo indica que la clave se encuentra en la existencia de un orden distinto al legal racional weberiano, compartido por gobernantes y gobernados. Conviene empezar a profundizar en dicho orden, por qué y cómo se desarrolla, ya que tiene multitud de implicaciones que no sólo afectan a la seguridad, sino también al desarrollo y a la gobernabilidad, tres ámbitos intensamente interrelacionados. Sin duda alguna los artículos de esta publicación van a contribuir de manera decisiva a dar respuesta a estos interrogantes, desde diferentes puntos de vista, pero de manera rigurosa y argumentada:

A través de la revisión de los principales trabajos sobre gobernanza criminal, Carolina Sampo destaca como principal característica la relación establecida entre los Estados y las organizaciones criminales y el vínculo que éstas desarrollan con las comunidades sobre las que actúan. Esta interrelación la que hace posible la gobernanza criminal. Y para ello entiende que la debilidad institucional y la impunidad, juegan un rol central a la hora de entender la gobernanza criminal.

Por su parte, Roberto Briceño señala la trascendencia de la legitimidad y reconocimiento de la población para explicar la gobernanza criminal. Esta legitimidad se obtiene con la emulación de cuatro tareas estatales, ejercidas de manera más eficiente que el estado. De esta forma para determinada población el crimen organizado no proporciona la muerte, sino oportunidades de vida. Ahí radica su legitimidad.

En este nuevo espacio de análisis Cesar Niño insiste en la necesidad de ampliar los lentes analíticos para comprender el crimen organizado. Por eso, en esta oportunidad, se sostiene que los grupos criminales poseen una estructura de política exterior y de diplomacia catalítica. Reconociendo con esta diplomacia la existencia de actores ilegales no estatales que poseen estructura para el cumplimiento de objetivos e intereses fuera de las dinámicas territoriales donde operan.

Juan Carlos Garzón plantea que en los territorios controlados por el crimen organizado, la gobernabilidad local es el resultado de la interacción entre el Estado, las facciones criminales y las comunidades, con relaciones que están mediadas por sus capacidades y en donde el uso de la violencia tiene un papel central. Sin embargo, esta interacción produce diferentes tipos de ordenes locales, que no son estáticos, sino que están en constante negociación, cambiando a través del tiempo y el espacio, dependiendo de las fortalezas de cada actor.

Mark Schultze, considera que el limitado enfoque de la "connivencia" entre los órdenes legal e ilegal para el estudio de la relación entre el crimen organizado y el orden político en el mundo contemporáneo, servirá de marco conceptual para estudiar los alcances y las limitaciones de la "crimilegalidad", término acuñado por el autor. La importancia de indagar en las bases morales y normativas de los órdenes políticos en relación con el crimen organizado, hacen en este capítulo resaltar el ámbito social de lo moral como variable macro poco explotada en la generación de legitimidad política.

Frank Casas plantea en su artículo que los productores de hoja de coca son conscientes de la participación en la cadena productiva de la cocaína y en la cadena de valor del crimen organizado. Sin embargo, esta dinámica es permisible pues los efectos negativos no son visibles ni tangibles y, por el contrario, los efectos dinamizadores de su economía doméstica sí lo son. Un ejemplo mediante, podría confirmarse que la tolerancia mostrada por los campesinos cocaleros, hacia el narcotráfico, se debe a la existencia de un orden que no se corresponde con el legal racional.

Para Marcelo Moriconi la gobernanza criminal es un ejemplo donde se rompe la dicotomía entre legalidad-legitimidad, entendida como orden, e ilegalidad-ilegitimidad, considerada desorden e incertidumbre. Pero la ruptura de esta dicotomía también se da en el mundo formal. Por ello entiende que la legalidad es arbitraria y por ello es necesario discutir la posible reforma del concepto de ilegalidad. Esto evitaría conflicto y violencia que afecta a toda la región.

Otra condición indispensable para el desarrollo de la gobernanza criminal es la corrupción, principal instrumento para lograr la complicidad del ámbito público como privado y lograr influencia. Para Ivan Briscoe, la vía principal para la influencia criminal proviene de las regiones, donde autoridades locales son cómplices con grupos delictivos. Sin embargo, sería un error aislar estos casos del panorama más general de corrupción de alto nivel en América Latina. Pese a la demanda ciudadana de luchar contra la corrupción, permanece la tolerancia estatal hacia relaciones de conveniencia política y ganancia mutua y un preocupante aumento de la impunidad en localidades gobernadas por liderazgos autoritarios que ostentan lazos con políticos y representantes de los altos niveles de la administración del Estado.

Solo me resta agradecer a los autores de este libro su compromiso, entusiasmo y rigor profesional. Ha sido una magnífica experiencia trabajar con ellos. Así mismo, quisiera mencionar la colaboración en el trabajo de organización de esta publicación a Raquel Ballestín Martínez, estudiante en prácticas de la Universidad Francisco de Vitoria, durante su estancia en el Real Instituto Elcano.

Sonia Alda
Madrid, mayo 2021

Una aproximación teórica, el concepto de Gobernanza Criminal en América Latina

Dra. Carolina Sampó
Conicet, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad de la Plata (Argentina)

Resumen

La evolución de las organizaciones criminales en América Latina ha llevado, a muchas de ellas, a establecer regímenes de gobernanza criminal en espacios territoriales concretos. El presente trabajo, define un concepto que es cada vez más utilizado, destacando la necesidad de considerar no sólo la relación que los Estados establecen con las organizaciones criminales sino también el vínculo que estas últimas desarrollan con las comunidades sobre las que actúan. Ese vínculo, que puede estar mediado por la coerción y/o la cooptación, termina por generar un régimen criminal legítimo o ilegítimo susceptible de ser explotado como capital político. Sin duda, la debilidad institucional y la impunidad, juegan un rol central a la hora de entender la dinámica establecida por las organizaciones criminales en los regímenes de gobernanza criminal.

Introducción

Las organizaciones criminales, particularmente en América Latina, han evolucionado considerablemente en los últimos años. No se contentan ya solamente con llevar adelante los negocios ilícitos, constituidos como su razón de ser, sino que buscan calar profundamente en las sociedades en las que se implantan a través del control territorial y la gobernanza criminal. En este sentido, el concepto de gobernanza criminal intenta explicar la relación que las organizaciones criminales establecen con ciertos sectores de la sociedad civil que, al mismo tiempo, pueden convertirse en capital político. Asimismo, esa gobernanza criminal adopta diversas formas que se relacionan ya no sólo con la manera en que las organizaciones criminales ejercen control y poder en un determinado territorio, sino también por la forma en la que esas organizaciones se vinculan con el Estado (Arias, 2017).

Aunque algunos académicos han trabajado la idea de gobernanza criminal, lo han hecho a partir de lo que ocurre casi exclusivamente en algunos territorios marginales de Brasil, Colombia y México (Arias, 2017; Lessing, 2020; Magaloni, Vivanco y Melo, 2020). Además, estos autores han considerado la relación de las organizaciones criminales con el Estado, pero no el vínculo que esas estructuras establecen con las comunidades sobre las que actúan y el potencial que esa relación presenta. Es por eso que, en este artículo, buscaremos echar luz sobre la conceptualización de la gobernanza criminal que, muchas veces, resulta contradictoria. Para ello, nos parece central preguntarnos: ¿Qué entendemos por Gobernanza Criminal? ¿En qué condiciones las organizaciones criminales buscan ejercer esa gobernanza? ¿En qué redunda dicho ejercicio? ¿Tiene la gobernanza criminal siempre las mismas características? ¿Cómo se vinculan las organizaciones criminales con el Estado y la sociedad a partir del ejercicio de la gobernanza criminal en ciertos espacios territoriales?

A fin dedefinir el concepto de la manera mas completa posible, dividiremos el presente trabajo en tres secciones. En la primera, buscaremos definir la gobernanza criminal, al tiempo que procuraremos entender cuáles son las condiciones propicias para que las organizaciones criminales ejerzan (o busquen ejercer) gobernanza criminal. En el segundo apartado, analizaremos las características que parece adquirir la gobernanza criminal, asi como sus vínculos con la sociedad y el Estado, particularmente en la región Sudamericana. Finalmente, delinearemos algunas conclusiones.

Sobre la gobernanza criminal: una aproximación teórica

Las organizaciones criminales han calado hondo en las sociedades latinoamericanas, como demuestran los altos niveles de violencia que detenta la región, pero también los cada vez más altos índices de aceptación o legitimidad con los que parecen contar los criminales. En este sentido, como sostienen De La Corte Ibáñez y Giménez-Salinas Framis (2015: p.21) tanto la violencia como la corrupción, son herramientas centrales para la implantación, desarrollo y funcionamiento de las organizaciones criminales. Pero esa visión, se concentra en la relación que las organizaciones criminales establecen con los Estados, ignorando el vínculo que desarrollan con distintos sectores de la sociedad. En este sentido, nos parece central analizar la relación que las organizaciones criminales establecen con las comunidades en forma paralela a la que establecen con el Estado. Para ello, resulta útil el concepto de gobernanza criminal.

Vale decir que no todas las organizaciones encuentran interés en ejercer lo que entenderemos por gobernanza criminal y se conforman con contar con el control territorial de espacios geográficos específicos, sean urbanos o rurales, que les garantizan el correcto desarrollo de sus negocios. En ese sentido, quienes pretenden controlar el territorio, sostienen Berg y Carranza (2018: p.3), utilizan la violencia con tres objetivos distintos, no necesariamente excluyentes entre sí: para proteger el territorio del avance de sus rivales, para asegurar la cooperación de los residentes en ese espacio geográfico y/o la de los funcionarios del Estado y para extraer recursos.

Sin embargo, una tendencia que parece haberse profundizado a partir de la pandemia del covid-19, está vinculada al ejercicio de la gobernanza criminal en espacios urbanos. En este sentido, vale la pena destacar la búsqueda del fortalecimiento de los llamados núcleos duros por parte de las organizaciones criminales, especialmente al comienzo de la pandemia, cuando no sabían cómo reaccionar frente a las restricciones impuestas por los distintos gobiernos. En consecuencia, se volcaron a las comunidades locales y procuraron robustecer los vínculos preexistentes incrementando su presencia, particular, aunque no exclusivamente, a partir de acciones positivas .

El concepto de gobernanza criminal ha sido trabajado por diversos autores entre los que se destaca Arias (2006; 2017), quien aparece como pionero en el tema. En especial porque, cuando la mayoría de los académicos hablaban del surgimiento de autoridades, poderes o Estados paralelos, él introdujo la idea de que las organizaciones criminales se valían del poder estatal y del capital social al que tenían acceso para hacer posibles sus actividades delictivas (Arias, 2006: p. 293-294). Para Arias (2006: p. 298) las organizaciones criminales son un nuevo tipo de actor político, cuya posición en comunidades marginadas se debe a la apropiación del poder estatal (generada por la forma en que se han expandido los mercados ilegales). De hecho, sostiene el autor (Arias, 2006: p. 300) que, al igual que el Estado, las organizaciones criminales utilizan, por un lado, la violencia para imponer el orden y ejercer el control, y, por el otro lado, trabajan con líderes de las comunidades donde se asientan para construir su legitimidad. Es decir, que se valen de la cooptación y de la coerción como mecanismos para asegurar tanto el control territorial como el ejercicio de la gobernanza criminal.

La gobernanza criminal, entendida como el establecimiento de un orden social paralelo al impuesto desde el Estado en el que se proveen de servicios públicos de lo más diversos - que incluyen seguridad, resolución de conflictos, administración

de justicia - 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, más allá de las fronteras en las que se ejerce la gobernanza criminal. En consecuencia, las organizaciones criminales se posicionan de tal forma que generan una doble ganancia: por un lado, garantizan la continuidad de sus negocios a partir de la coerción y cooptación de quienes habitan los espacios que gobiernan, al tiempo que sobornan y corrompen a funcionarios públicos con el mismo fin; y, por el otro lado, multiplican su poder a partir del capital político construido gracias a la legitimidad conseguida en esos espacios territoriales. De esa forma, estas organizaciones criminales, aun cuando no tengan aspiraciones políticas, cuentan con una moneda de cambio que les permite, eventualmente, posicionarse como un puente entre la sociedad civil y el Estado.

La construcción de legitimidad a partir de la gobernanza criminal es un tema clave para comprender la proyección del poder de las organizaciones criminales más allá de los territorios que controlan y gobiernan. Como sostienen Lessing y Willis (2019: p. 2) haciendo referencia a la gobernanza criminal ejercida por el Primeiro Comando da Capital (PCC) en las prisiones brasileñas, la "suavidad" del régimen, la equidad en los negocios comerciales y su prioridad para la provisión de bienes públicos, hacen surgir una forma criminal de autoridad legítima, racional-legal en términos weberianos, caracterizada por la sumisión y la lealtad a una ley justa, eficaz y universal. La construcción de esa legitimidad, aunque eventualmente basada en distintos fundamentos – pudiendo incorporar la tradición y los dones de gracia, que también menciona Weber (1947) – se ve reflejada en los espacios controlados territorialmente por las distintas organizaciones criminales.

En este sentido, Lessing (2020: p. 11) distingue dos formas de construir legitimidad: de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. En el primer modelo, la legitimidad surge del consentimiento de los gobernados, mientras que en la segunda es impuesta por "otros titulares del poder", como líderes comunitarios u organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, vale decir que los enfoques no son mutuamente excluyentes, sino que pueden presentarse como complementarios. Como sostienen Berg y Carranza (2018: p. 14): cuando el Estado ejerce una autoridad directa limitada, la gente busca otros medios de protección; legitimando a actores alternativos, muchas veces violentos, que les ofrecen mayor seguridad en un ambiente de violencia generalizada. Sin duda, esa búsqueda puede empoderar a líderes locales que procuran reproducir el orden social establecido desde el Estado, pero también puede potenciar a actores que impulsen el establecimiento de un orden social

alternativo, muchas veces impulsado desde las organizaciones criminales. Asimismo, como veremos, ese orden puede ser funcional a los funcionarios de gobierno, que desarrollan estrechos vínculos con las organizaciones criminales que ejercen gobernanza criminal.

De acuerdo con Lessing (2020: p. 2), los Estados con frecuencia ignoran, niegan e incluso colaboran con la autoridad criminal establecida. En consecuencia, el Estado y los grupos criminales configuran lo que Skaperdas y Syropoulos (1997) denominaron "duopolio de la violencia", en clara contraposición con el monopolio legítimo de la violencia física al que refiere Weber (1947). En este sentido, es importante resaltar que en los espacios donde se ejerce gobernanza criminal, dicha gobernanza cuenta con una fuerte legitimidad, lo que resulta en un espacio territorial donde existen dos autoridades legítimas que no necesariamente buscan ejercer monopólicamente su autoridad, sino que frecuentemente cooperan entre sí a fin de garantizar la continuidad del modelo existente. Porque, tal como sostienen Ferreira y Richmond (2021: p.2), la gobernanza criminal posibilita el desarrollo de un entorno más pacífico, que redunda en una mejor calidad de vida para los habitantes de esos espacios territoriales.

En este sentido, como sostiene Lessing (2020: p.2), las organizaciones criminales pueden imponer orden en espacios en donde los Estados tienen dificultades para gobernar, funcionado incluso como puentes entre la sociedad y el Estado. Sin embargo, a medida que estos espacios se expanden, la gobernanza criminal puede volverse central para la estabilidad social, contribuyendo así al mantenimiento del orden generado desde el Estado, pero dejando de manifiesto su debilidad. No obstante, huelga aclarar que, como afirma Lessing (2020: p. 6), el "gobierno" de las organizaciones criminales sobre los civiles suele ser limitado y discontinuo, ejerciendo control y regulación en algunos aspectos de la vida cotidiana – aquellos que les interesan -, pero dejando otros librados al manejo de los habitantes de ese espacio territorial (que muchas veces deben recurrir al Estado).

La gobernanza criminal, surge a la sombra del Estado, no para desafiarlo (Lessing y Willis, 2019: p. 3). Esa gobernanza hace referencia tanto a la gobernanza interna de una organización criminal, como a la gobernanza que la organización ejerce sobre poblaciones más grandes, a menudo en el marco de un territorio y una economía ilícita especifica. Cuando dicha gobernanza se extiende a la vida civil lo hace de forma desigual, actuando sobre algunas áreas específicas (por ejemplo, la venta de drogas) y no sobre otras (como, por ejemplo, el transporte informal y la política electoral), como ya mencionamos (Lessing y Willis, 2019: p. 3).

Sin embargo, tal como sostiene Arias (2017) no hay una sola forma de ejercer la gobernanza criminal y, en consecuencia, de establecer lazos tanto con la sociedad civil como con las elites políticas.

El ejercicio de la gobernanza criminal: entre la sociedad, el Estado y las organizaciones criminales

En este sentido, según el grado de consolidación de las organizaciones criminales y el grado de compromiso estatal, que reflejan las relaciones que los actores criminales establecen con los funcionarios estatales, Arias (2017: p. 22-25) sostiene que pueden surgir cuatro tipos de regímenes (Ver cuadro 1):

1. La gobernanza colaborativa, donde hay un solo grupo armado que opera en estrecha colaboración con el Estado. Allí, Estado y grupo armado trabajan en conjunto para gobernar un espacio concreto
2. La gobernanza por niveles surge cuando existen múltiples grupos armados en competencia y cada uno establece vínculos fuertes con el Estado, dando lugar a una gobernanza escalonada en la que los grupos armados ejecutan ordenes en nombre de los actores estatales, pero no tienen capacidad para "gobernar" por sí solos o influenciar la política estatal.
3. La gobernanza compartida o competitiva, que surge cuando existe un grupo que ha consolidado el control armado, pero mantiene relaciones mayormente competitivas con el Estado. En consecuencia, se establece un sistema de gobernanza dividida en distintos sectores de la vida social.
4. El desorden criminal, caracterizado por la existencia de diversos grupos armados rivales operando en una comunidad, que intentan controlar un mismo segmento de mercado y ejercer un dominio limitado sobre las actividades locales, al tiempo que mantienen relaciones conflictivas con el Estado.

Cuadro I. Tipos de regímenes armados a nivel micro

	Grupos Armados Consolidados	Grupos armados no consolidados
Vínculos colaborativos	Gobernanza colaborativa	Gobernanza por niveles
Vínculos de confrontación	Gobernanza compartida	Desorden criminal

Fuente: Tomado y Adaptado de Arias (2017: p. 24)

Esta categorización, excluye el vínculo de las organizaciones criminales con la sociedad civil que también debe ser considerado. En este caso, resulta útil el trabajo de Magaloni, Vivanco y Melo (2020: p.555), quienes argumentan que la forma en que los grupos criminales ejercen autoridad varía en función de si los grupos se enfrentan o colaboran con los funcionarios del Estado, abusan o cooperan con la comunidad, y mantienen o disputan el territorio con grupos rivales (aunque salvo en un tipo de orden, en el resto una organización criminal tiene el monopolio).

Esas interacciones, terminan por generar cinco tipos de ordenes criminales de acuerdo con Magaloni, Vivanco y Melo (2020: p. 569):

1. Órdenes insurgentes, se caracterizan por la confrontación violenta con el Estado, pero desarrollan prácticas de gobernanza colaborativa a nivel local.
2. Órdenes Bandidos, en cambio, las organizaciones criminales actúan en forma abusiva sobre la comunidad, mientras mantienen una relación de confrontación con el Estado.
3. Órdenes simbólicos, establecen acuerdos colusivos con el Estado a través de corrupción y sobornos, al tiempo que cooperan a nivel comunitario.
4. Órdenes predatorios, en cambio, las organizaciones criminales utilizan el respaldo del Estado para depredar a las comunidades locales a quienes exigen pagos, principalmente en forma de extorsiones.
5. Órdenes divididos, hacen referencia a espacios territoriales donde dos o más organizaciones criminales se disputan el poder, generando la división de las comunidades en micro-regimenes paralelos, lo que redunda en un ambienta dañino para la comunidad (Magaloni, Vivanco y Melo, 2020).

Las razones por las que colaboran o no con la comunidad varían, particularmente a partir de la personalidad del liderazgo, la fuerza de la comunidad y el tipo de organización criminal presente en un territorio (Magaloni, Vivanco y Melo, 2020). Vale la pena analizar si se trata de organizaciones que se posicionan como monopólicas o si, por el contrario, están en permanente disputa por el territorio, a fin de comprender si la inversión que implica el establecimiento de régimen de gobernanza criminal puede ser redituable. Como sostienen Magaloni, Vivanco y Melo (2020: p. 564) en ordenes monopólicos, los horizontes temporales son más largos, por lo que es más factible que las organizaciones criminales inviertan en generar gobernanza, en tanto pueden cosechar más réditos a futuro. Cuando, en cambio, existen grupos criminales que se disputan un territorio, el horizonte temporal suele ser más acotado, lo que termina por socavar los incentivos para establecer acuerdos de colaboración que beneficien a la organización a largo plazo (Magaloni, Vivanco y Melo, 2020: p. 564).

La pregunta que resta ser respondida es qué tipo de gobernanza criminal es más beneficiosa o menos perjudicial para las comunidades que deben convivir con ella. En este sentido, muchas veces el debate, tanto político como académico, está centrado en describir, analizar y comprender los regímenes que surgen del establecimiento de la gobernanza criminal por parte de determinados actores; sin prestar atención a cómo esos regímenes afectan la vida de las personas. Sin duda, como sostienen Magaloni, Vivanco y Melo (2020: p.555) la delincuencia desorganizada puede ser peor para la comunidad que la delincuencia organizada, en especial cuando el Estado no tiene control sobre sus fuerzas de seguridad (o tiene poco control) y/o cuando éstas carecen de legitimidad en la comunidad. Tal como afirman Ferreira y Richmond (2021), la gobernanza criminal puede hacer surgir bloques de paz en espacios donde los altos niveles de violencia afectan directamente a grandes comunidades.

Conclusiones

Los altos niveles de corrupción y de impunidad que afectan a nuestra región, hacen posible la penetración de las organizaciones criminales en las estructuras gubernamentales, provocando el surgimiento de regímenes de gobernanza criminal. Esos regímenes, puede ser legítimos o ilegítimos, de acuerdo con la relación que las organizaciones criminales establezcan con las comunidades. Sin embargo, considerando el vínculo que el Estado suele mantener con quienes habitan esos espacios territoriales – a los que marginan, excluyen y muchas veces reprimen-, así como los incentivos generados, desde las organizaciones criminales, para convertir los

espacios de control territorial en espacios gobernados criminalmente, la legitimidad parece ser más la norma que la excepción.

Pero lo que resulta aún más interesante es lo que implica esa legitimidad. No sólo porque acarrea el ejercicio de la dominación, en términos weberianos, de la organización criminal en un territorio determinado, sino porque se constituye como moneda de cambio para las negociaciones con quienes ocupan el Estado. En ese sentido, el capital político representado por quienes se encuentran gobernados por organizaciones criminales permite la proyección del poder de esa organización más allá de las fronteras territoriales en las que ejercer la dominación. Básicamente, el poder que las organizaciones criminales consiguen, a partir del ejercicio de la gobernanza criminal, en un espacio geográfico determinado, les permite posicionarse como puentes entre la sociedad y el Estado. Ese ejercicio redunda en al menos dos beneficios: por un lado, les garantiza el mantenimiento de un orden que es funcional a sus intereses y negocios vigentes, mientras que, por el otro lado, las aleja del conflicto permanente y desgastante con las fuerzas del Estado.

Aunque es difícil lograr el reconocimiento, por parte de los gobiernos, de acuerdos y negociaciones establecidas con organizaciones criminales, en América Latina, sobran ejemplos. Cada vez más, los funcionarios estatales optan por negociar con actores criminales que han logrado construir legitimidad y poder en espacios específicos. Los motivos pueden variar: desde la ineficiencia en el combate al crimen organizado, pasando por la falta de voluntad política, hasta el intento de sacar partido de esa situación; lo cierto es que los acuerdos suelen redundar en beneficios para las tres partes, Estado, sociedad civil y organizaciones criminales.

Sin duda, son las organizaciones criminales las más beneficiadas, en tanto, como hemos señalado, continúan con sus actividades al tiempo que ganan poder. Sin embargo y, contrariamente a lo que se puede pensar, la sociedad civil también puede verse influenciada positivamente por estos acuerdos. En especial, si el régimen de gobernanza criminal bajo el que viven les garantiza paz o, al menos, ausencia de violencia. En este sentido, si se trata de organizaciones criminales monopólicas, que utilizan la amenaza del uso de la fuerza – más que la fuerza – y la cooptación como elementos de construcción de legitimidad, las comunidades tienden a estar mejor que bajo regímenes impuestos desde el Estado, donde suele haber enfrentamientos entre organizaciones criminales y/o entre estas y el Estado. Finalmente, los funcionarios del Estado también se benefician de esos acuerdos: desde la reducción en los índices de violencia, que puede redundar en un incremento en sus índices de

popularidad, hasta la utilización del capital político puesto en disponibilidad por las organizaciones criminales para asegurar su lugar en la administración del Estado.

Entonces, si todos ganan frente al establecimiento de regímenes de gobernanza criminal ¿Por qué nos preocupa el avance de la gobernanza criminal en nuestra región? Porque implica la victoria de la impunidad y deja de manifiesto las falencias de nuestras democracias. Sin duda, necesitamos democracias más justas, más iguales, más equitativas que dejen sin espacio de acción a las organizaciones criminales. Son nuestras falencias las que generan las facilidades para que las organizaciones criminales construyan legitimidad y poder en vastos sectores de la sociedad. Desafortunadamente, una de las mayores falencias está vinculada a la carencia de castigos no sólo legales, sino morales. Para derrotar al crimen organizado, necesitamos entender el daño que genera en nuestras sociedades, ya no sólo a nivel económico y de generación de violencia, sino también a partir de la idealización y resignificación del rol de las organizaciones criminales y sus líderes. Luego, debemos poder transmitir a la sociedad esas nociones para que sean ellas las que rompan con la dominación, posibilitada por los crecientes niveles de legitimidad de las organizaciones criminales.

Bibliografía

Arias, E.D. (2006) "The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro" Journal of Latin American Studies, 38, pp 293-325 doi:10.1017/S0022216X06000721

Arias, E.D. (2017) Criminal Enterprise and Governance in Latin America. Cambridge University Press.

Berg, L.A y Carranza, M (2018) "Organized criminal violence and territorial control: Evidence from northern Honduras" Journal of Peace Research, 1-16. DOI: 10.1177/0022343317752796

De La Corte Ibañez, L Y Giménez-Salinas Framis, A (2015). Crime.org. Barcelona: Ariel Editorial

Ferreira, MA y Richmond, O (2021) "Blockages to Peace Formation in Latin America: The Role of Criminal Governance" Journal of Intervention and Statebuilding, Taylor and Francis. https://doi.org/10.1080/17502977.2021.1878337

Lessing, B (2020) Conceptualizing Criminal Governance. Perfpectives on Politics, First View, pp- 1-20. DOI: https://doi.org/10.1017/S1537592720001243

Magaloni, B; Vivanco, EF y Melo, V (2020) "Killing in the Slums: Social Order, Criminal Governance, and Police Violence in Rio de Janeiro" American Political Science Review. Volume 114, Issue 2, May 2020, pp. 552-572. DOI: https://doi.org/10.1017/S0003055419000856

Skaperdas, S. y Syropoulos, C. (1997) "Gangs as Primitive States." In The Economics of Organised Crime, ed. Gianluca Fiorentini, and Sam Peltzman, 61–78. New York: Cambridge University Press.

Weber, M. (1947) The Theory of Social and Economic Organization. New York: The Free Press.

La disputa entre el Estado y el crimen organizado por la legitimidad en la gobernanza local

Roberto Briceño-León
Observatorio Venezolano de Violencia (Venezuela)

Resumen

En América Latina hay una disputa por el control de amplios territorios urbanos o rurales entre los diversos grupos del crimen organizado y el Estado. Este texto propone que esa disputa no es sólo sobre el dominio militar objetivo, sino también sobre la legitimidad de las acciones. Esta competencia los diversos grupos criminales llegan a usurpar y emular el ejercicio de cuatro funciones originalmente atribuidas al Estado, logrando crear una institucionalidad paralela que obtiene reconocimiento de la población.

Las zonas rurales que bordean el sur del lago Maracaibo están dedicadas a la siembra de bananos y a la ganadería vacuna. En una de esas fincas que se especializaba en la producción de leche, el propietario, en unas jornadas de trabajo de campo, nos confesó con franqueza, y pudiera decirse que con pasmosa tranquilidad, que él le pagaba mensualmente a la guerrilla colombiana para garantizar la seguridad del personal que allí trabaja, de las reses, y de su familia cuando iban a la zona. También, agregó, ofrecía contribuciones monetarias regulares a los funcionarios del ejército que estaban encargados de los puestos militares de la zona y que debían garantizar la protección de las personas y de sus bienes a nombre del Estado. En la entrevista además introduce con diferencia entre la guerrilla y los funcionarios estatales, la seriedad de los primeros. Luego, se explicó. Su acuerdo con el grupo guerrillero consistía en un pago mensual fijo en dinero, el cual pasaban a cobrar con regularidad una cuadrilla de hombres fuertemente armados por la finca. Venían y se iban, pero nunca más lo molestaban, ni venían a solicitarle ningún pago extra, ambos cumplían con el acuerdo. En cambio, argumentaba, los militares cada vez que necesitaban o querían algo, venían a su casa y le pedían dinero, y un mes exigían un monto y el siguiente pedían otro. Y cuando no era dinero, venían a pedir

que les regalaran carne o hasta una ternera completa; y si cambiaban al jefe del destacamento, agregaba mas condiciones y llegaba otro teniente, cambiaba nuevamente los montos. Con los otros eso no pasa, concluyó, son gente seria (Briceño-León y Camardiel, 2015)

La competencia por el dominio territorial que se da en muchos países de América Latina, entre el Estado y los diversos grupos criminales, no es sólo por el control de los negocios y la captación de las rentas, es también por la legitimidad de sus acciones y de su precario dominio.

El Estado y el territorio

Un factor esencial en la constitución de un Estado es el ejercicio de control territorial. El Estado se concreta en un espacio en el cual impone su dominio y emplaza su poder, allí es capaz de imponer su voluntad aun a pesar de la resistencia que pueda encontrar y con el ejercicio de la fuerza somete o desplaza a los otros actores armados que le disputan su dominio.

Weber, en su famosa conferencia de 1919, acuño su caracterización del poder del Estado como un monopolio de la fuerza (Weber, 1979). De esa definición se deriva que quien tiene el monopolio de la fuerza tiene la capacidad de imponer las reglas de convivencia y los mecanismos de acceso a los bienes y recursos, y determina las pautas de convivencia de la población establecida en ese territorio (Bourdieu, 2012). Impone, además, las contribuciones fiscales que esa población debe pagar al erario público. Así mismo, tiene la potestad de castigar a quienes no se sometan a sus designios, quebrantan las reglas de acceso y convivencia, y osan transgredir las reglas establecidas por el poder.

Lo singular del proceso de expansión del crimen organizado reciente en América Latina es que estas mismas características pueden ser atribuidas al dominio que ejercen dichos criminales sobre amplias zonas de los territorios nacionales. En esos espacios las bandas, guerrillas, faciones o milicias tienen control del territorio y allí ejercen el poder por la fuerza, imponen normas, cobran impuestos, y establecen y aplican sanciones castigando a los que consideran transgresores.

Si tanto el Estado como el crimen organizado pueden compartir esas funciones del dominio territorial, ¿dónde está la diferencia? Algunos autores, como Tilly (1985)

consideran que pueden no encontrarse diferencias reales. Nosotros sostenemos que sí las hay y que la diferencia esencial entre el Estado y el crimen organizado se centra en la disputa por la legitimidad de las actuaciones y del uso de la violencia.

Las dos formas de legitimidad del uso de la violencia

Weber (1965) sostuvo que el poder no puede garantizar su dominio basándose exclusivamente en el uso de la fuerza, que no hay Estado capaz de garantizar un tal nivel de control sobre todas las personas, que para que el dominio pueda perdurar se requiere que se produzca un sometimiento de la población, una aceptación de la dominación por parte de los dominados.

Ese sometimiento puede obtenerse por el miedo que provoca la amenaza del ejercicio de la fuerza, al menos de manera transitoria. Pero el temor no crea reconocimiento, ni aceptación sincera ni lealtad, y por lo tanto no es fácil atribuirle legitimidad. Y también la legitimidad puede adquirirse por la aceptación voluntaria del sometimiento, sea por una superioridad moral atribuida o sea por los beneficios y las bondades prácticas que pueden acompañarlo.

En sus afirmaciones sobre el monopolio de la fuerza, por parte del Estado, Weber acompañó siempre la invocación a la legitimidad del uso de la misma, y así ha quedado acuñada en la ciencia política y la sociología la expresión del "monopolio legitimo de la fuerza" (Beetham,2006). Ahora bien, ¿qué significado tiene la idea de legitimidad?

Hay dos maneras de entender la legitimidad en ese contexto de la violencia. La primera, que es la que usaba Weber, se relaciona con el ejercicio de la fuerza en el contexto de un acatamiento a las leyes por parte de los funcionarios, es decir, Weber está pensando en el contexto del Rechtsstaat alemán y es ese sentido que se ha venido trasladando a los usos contemporáneos. Cuando se afirma del "uso legitimo de la fuerza" que tienen los cuerpos policiales para la utilización de sus armas y la fuerza, la afirmación se refiere a una normatividad reconocida que les otorga derechos para el uso de sus armas y le impone también restricciones para asegurar que sea proporcional y ajustada a los reglamentos y leyes.

Pero hay una segunda forma de entender esa legitimidad que tiene que ver con la aprobación y reconocimiento que tiene el uso de la fuerza en las personas comunes. En este caso, la aprobación de las conductas que ejercen la violencia no lo otorgan las leyes, sino el apoyo de la sociedad. Esta dimensión siempre ha existido como un factor relevante, aunque no siempre determinante, en el ejercicio del poder,

sin embargo, en la sociedad contemporánea, y con la expansión de la democracia, la opinión publica adquirió una dimensión mucho mayor, pues le ha dado voz a las personas y le ha permitido también al poder, por el uso generalizado de las encuestas, conocer esas opiniones de una manera más exacta y en un tiempo más breve. La aceptación del valor moral de unas acciones violentas o de sus bondades prácticas, no se vinculan necesariamente con lo que dicen las leyes sobre lo que es lo correcto y permitido, sino sobre lo que las personas aceptan o rechazan. Por lo tanto, su legitimidad provendría de la aprobación y exaltación que le ofrezcan las personas con independencia de su legalidad. En este contexto se la disputa por la legitimidad entre el Estado y el crimen organizado, en América Latina.

La emulación de las funciones del Estado por el crimen organizado y la legitimidad

Guasdualito es una ciudad construida a las márgenes del rio Arauca, en los llanos occidentales de Venezuela. Había sido una zona ganadera bastante olvidada, hasta que se descubrieron unos yacimientos de petróleo, a ambos lados de la frontera colombo-venezolana. Un altivo puente de hierro la conecta hacia el sur con la ciudad colombiana de Arauca, que toma su nombre del rio que irriga sus tierras. En nuevos trabajos de campo, un comerciante, a la salida de una agencia bancaria, afirmo que Guasdualito era la ciudad mas segura de Venezuela. Usted puede ir al banco aquí sacar la cantidad de dinero que quiera, metérsela en el bolsillo y puede estar seguro que nadie lo va a robar ni lo va a matar.

Con la llegada de la explotación petrolera primero, y luego con la presión que tenían del ejército colombiano, los alrededores de Guasdualito se convirtieron en el lugar de actuación y aliviadero de los grupos guerrilleros colombianos FARC y del ELN. Posteriormente, ese espacio se trasformó en un lugar importante para el tránsito de la droga y finalmente en un lucrativo negocio del contrabando de gasolina subsidiada y bienes hacia Colombia. Los tiempos cambiaron y la fractura de la economía y de la industria petrolera venezolana hizo que escaseara la gasolina, en el país petrolero, y por lo tanto, la dirección del contrabando se invirtió y se convirtió en un lucrativo negocio transportar gasolina y bienes de primera necesidad desde Colombia hacia Venezuela.

Por lo que respecta a la guerrilla colombiana, el ELN permaneció igual, incluso se hizo mas importante en algunas áreas luego de que los acuerdos de paz sacaran formalmente a las FARC de la guerra. El dominio territorial del ELN ha permanecido

y sus guerrilleros se encargan de evitar las riñas pendencieras en los bares durante los fines de semana y hasta castigan a los hombres infieles a sus esposas.

El crimen organizado puede tener el control factico del territorio, pero requiere de una legitimidad que le permita darle permanencia y contar con la anuencia de la población para sus actividades, pues de esa manera le será más fácil conseguir la cooperación o el silencio. En ese proceso de búsqueda de la legitimidad, los grupos del crimen organizado emulan cuatro funciones del Estado (Spruyt, 2002). Las describimos sucintamente a continuación.

En primer lugar, la protección de las personas: El crimen organizado procura hacer efectivo el monopolio de la violencia en las zonas donde actúa, y para eso somete o desplaza a los otros grupos crimínales que pueden actuar en esa zona de manera independiente. De ese modo no sólo logra poder ejercer su dominio en el territorio, sino que además se convierte, paradójicamente, en el principal proveedor de la seguridad, pues impide el delito pequeño para poder hacer funcionar bien el delito grande del cual se beneficia.

En segundo lugar, se encuentra la provisión de bienes y servicios a la población. Este tipo de actividades se hizo muy notoria durante los años de actuación de Pablo Escobar, en Antioquia, por la magnitud y espectacularidad de las donaciones que realizaba, pero en una escala mucho más modesta es practicada por casi los grupos criminales en otros países. Durante los meses de cuarentena del 2020, debido a la pandemia del Covid-19, se hizo muy patente la distribución de alimentos por parte de las bandas del crimen organizado hacia la población más vulnerable en Colombia, Venezuela o México. Al igual que muchos gobiernos, las bandas criminales repartieron cajas de alimentos con los nombres de las guerrillas o de las bandas criminales, las cuales fueron distribuidas gratuitamente hacia las familias de los trabajadores informales, quienes estuvieron muy afectados por no recibir ingresos fijos y encontrarse imposibilitados de producir ingresos por cuenta propia.

En tercer lugar, el crimen organizado emula al Estado en la aplicación de castigos de una manera severa. La percepción de la existencia de impunidad que tiene la población de menores ingresos y su sentimiento de indefensión, la llevan a sentirse desprotegidas frente al delito común y abrigar esperanzas de castigo para los transgresores. Esta substitución de funciones ha sido documentada en diversos estudios en la región. El crimen organizado, en su búsqueda de dominio y legitimidad, actúa de una manera muy férrea en el castigo de los infractores en delitos menores que atormentan a la población que reside en los territorios donde

ellos ejercen control; y por esa punición severa reciben el aplauso y reconocimiento de los habitantes. La aplicación de una justicia retributiva de manos de los grupos criminales es una paradoja, una inconsistencia con su ethos criminal, pero encaja perfectamente en sus propósitos de búsqueda de legitimidad a la cual están obligados y también le facilitan su dominio.

Dos aspectos podemos afirmar que hemos encontrado favorecen ese reconocimiento y apoyo por parte de la población a la labor punitiva y de control de la transgresión por las bandas criminales. El primero es la celeridad con la cual aplican los castigos, no hay retrasos procesales, ni tampoco derechos para la defensa, hay una aplicación expedita de los castigos. Celeridad que una parte de la población siente como reconfortante por su rapidez. Al fin y al cabo se le da respuesta al antiguo reclamo de que "justicia retrasada es justicia denegada". Aunque, en el medio, se cometan muchas otras injusticias.

El segundo aspecto es la severidad con las cual se aplica el castigo y que es leida por las poblaciones con unos castigos "ejemplares", que las más de las veces no se corresponden con los principios de la proporcionalidad de la pena que tiene el retribucionismo jurídico. La severidad no busca ajustarse a la proporción relativa que se busca desde la ley del talión, son deliberadamente desproporcionados pues quieren que así sean, ya que de ese modo cumplen su función de disuasión del delito menor y de amenaza a los grupos competidores o a los rebeldes que rehúsen el sometimiento al poder del grupo criminal. -Tres meses después que nos robaron una res para comérsela y hacer una parranda, ya todos los participantes estaban muertos…, dijo el capataz de la finca y quien se encargaba del pago mensual al ELN.

Finalmente, y en cuarto lugar, con todo lo anterior, la ley del crimen organizado se convierte en un forjador de normas eficientes. Normas que no son apenas nominales y una promesa de futuro, sino una realidad llena de contenido, con fuerza para su aplicación y de efecto inmediato. Durante la pandemia del Covid-19, las autoridades sanitarias de muchos países y los gobiernos locales han tenido gran dificultad para hacer cumplir las medidas de protección sanitaria, como el uso de las máscaras faciales o el acatamiento del toque de queda. Sin embargo, los grupos armados en Colombia, en la zona minera al sur de Venezuela o en las zonas urbanas controladas por los grupos armados, se encargaron de forzar su cumplimiento, imponiendo multas, castigos físicos, o hasta la muerte, como ocurrió en la zona 23 de Enero de Caracas. En este caso uno de los "colectivos" se encargo una noche de asesinar a cuatro personas que jugaban dominó y bebían alcohol en la calle, incumpliendo el toque de queda impuesto por ese grupo, emulando al Estado.

Conclusión

Estas cuatro funciones son una fuente importante de legitimidad para el Estado o para los grupos criminales. Pero el Estado en esas zonas que parecen encontrarse a los márgenes de su acción no ha cumplido con su aplicación o lo ha hecho de manera incompleta. Al menos, esa es la percepción de las personas en estos territorios. En consecuencia, el crimen organizado lo ha podido suplantar y retomar como remedo las funciones de la oferta de protección, el delivery de bienes y servicios, la aplicación de la justicia penal y con ello le ha disputado la legitimidad al dominio al Estado.

En esa disputa por la legitimidad, el crimen organizado se ha estado desplazando de las funciones tradicionales del control territorial y de su potestad para dar la muerte, que es la imagen básica que tenemos del rol letal del crimen organizado, a unas funciones de protección de la vida. Un cambio radical y que sólo puede ser explicado en la puja por la legitimidad.

En sus conferencias en el College de France, Michel Foucault (1997) anotaba la transformación del Estado moderno, a través de su incursión en las funciones sanitarias y de atención de salud, como una mutación de la antigua función y privilegio de la espada que otorga la muerte, para una función distinta que permite la vida.

Desde una perspectiva sociología podemos concluir que en el ejercicio de esas cuatro funciones se concreta la disputa por la legitimidad y, al asumirlas, el crimen organizado desplaza al Estado, no solo por el dominio objetivo y la amenaza capaz de matar, sino por su capacidad de ofrecer vida. El crimen organizado logra ofrecerle a las personas que viven en los territorios ocupados una institucionalidad basada en unas reglas del juego que cumplen casi las mismas funciones de ordenar el comportamiento propio y hacer previsible el comportamiento de los demás (North, Wallis & Weingast, 2009). Es una institucionalidad perversa ciertamente, pero es institucionalidad al fin y al cabo.

La pregunta que nos queda es: ¿Puede acaso la democracia competir con este tipo de dominio? Yo pienso que sí es posible, pero que para hacerlo, la democracia enfrenta el reto de demostrar que es superior moral y prácticamente al crimen organizado.

La democracia tiene que buscar ofrecer una mejor y más completa protección universal de las personas. Las políticas sociales del Estado deben mostrar que pueden

ofrecer un delivery de mayor calidad; y que su acción no implica manipulación, sino solidaridad y hermandad. Debe hacerse que la justicia funcione con celeridad y un castigo proporcional, pero también con respeto a los derechos individuales y al debido proceso, sin que el cumplimiento de tales extremos haga que las triquiñuelas hagan que la dilación sea tal que se asocie con denegación de la justicia misma. Y, finalmente, la democracia debe mostrar una institucionalidad que sea transparente, legible y equitativa.

Referencias

Beetham, D. (2006). Political Legitimacy. En K. Nash, & A. Scott, The Blackwell Companion to Political Sociology (págs. 107-116). Oxford: Blackwell.

Bourdieu, P. (2012) Sur l'État. Cours au Collège de France, 1989–1992, Paris, Seuil

Briceño-León, R. (2015) EL Estado y el Delito Organizado: exceso y vacio normativo, en Delito Organizado, Mercados ilegales y Democracia en Venezuela , Briceño-León, R., & A. Camardiel (edts) Caracas: Alfa. Pp. 39-62

Foucault, M. (1997). Il faut defendre la société. Paris, Gallimard-Seuil, 1997.

North, D. C., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2009). Violence and Social Order. A conceptual Framework for interpreting Recorded Human History. Cambridge: Cambridge University Press.

Spruyt, Hendrik. 2002. «The Origins, Development and Possible Decline of the Modern States.» Annual Review of Political Science 5: 127-149.

Tilly, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. En P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol, Bringing the State Back (págs. 169-187). Cambridge: Cambridge University Press.

Weber, M. (1965). Economia y Sociedad (Vol. II). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (1979). El Político y el Científico. Madrid: Alianza Editorial

Diplomacia catalítica. Gobernanza criminal regional

César Niño
Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda (Colombia)

Resumen

La intención de este documento entre otras, es mostrar que existe una necesidad de ampliar los lentes analíticos para comprender el crimen organizado. Por eso, en esta oportunidad, se sostiene que los grupos criminales poseen una estructura de política exterior y de diplomacia catalítica. La noción de "fronteras" en las lógicas criminales, son distintas a las convencionales. Es decir, "las fronteras" son solo momentos límites de control de grupos sobre espacios geográficos, rutas y mercancías, son dinámicas que dependen de los actores involucrados y no de la vieja y estadocéntrica concepción westfaliana de fronteras rígidas e inquebrantables asociadas al Estado. Aquí se exponen preocupantes complejos criminales y recomendaciones clave para los tomadores de decisiones.

Introducción

Las configuraciones regionales en América Latina demuestran grandes paradojas: el subcontinente posee grandes diferencias de construcción histórica de sus Estados, pero tiene profundas homogeneidades asociadas al crimen y a la violencia (Niño, 2020b). Por otra parte, mientras es difícil un entendimiento entre las agendas políticas nacionales y la cohesión del multilateralismo convencional, los grupos criminales tienden a asociarse entre ellos con mayor facilidad y con menos costos de transacción que los Estados de la región. También, mientras es una zona pacífica, al mismo tiempo es altamente violenta.

En efecto, la arquitectura de la violencia y de la inseguridad en la región comprende marcos analíticos novedosos para explicar los complejos fenómenos que generan inestabilidad. En ese sentido, en el presente documento se abordan los conceptos de gobernanza criminal y diplomacia catalítica como dos lentes rectores de investigación

que permiten comprender las dinámicas objeto de estudio. Con base en lo anterior, este trabajo está dividido de la siguiente manera: en primer lugar, se hace una aproximación conceptual sobre la gobernanza criminal de manera general que, permite enlazar los demás elementos y también, definirse como un plausible marco analítico que explica la pervivencia del crimen en América Latina. En segundo lugar, se aborda la diplomacia catalítica y la política exterior criminal para comprender algunas lógicas, no convencionales y subterráneas, sobre la relación de grupos y estructuras al margen de la ley, con capacidad de agencia en territorios extranjeros.

En tercer lugar, se analizan los complejos criminales industriales y los mercados de la violencia en Colombia. En esta sección, se identifican patrones, actores y relaciones causales sobre la coexistencia del crimen y la violencia en dicho país. Posteriormente, se proponen algunas recomendaciones estratégicas para considerarse en los marcos estatales y de toma de decisiones.

Aproximación conceptual a la gobernanza criminal

Los estudios sobre la gobernanza criminal son aproximaciones alternativas desde la seguridad crítica. Dicho lente de análisis, permite esclarecer las dinámicas y lógicas contemporáneas entre la violencia y el crimen. Es importante tener presente que, no en todos los casos, el crimen y la violencia compiten por el orden y control con el Estado. En efecto, el concepto aborda las interacciones complejas asociadas a la capacidad que tiene el crimen para establecer patrones de control, comportamiento y reglas de juego. De hecho, es la construcción de "un contrato social subterráneo" que explica la pervivencia del crimen en distintos estadios sociales, incluso, por fuera de las esferas exclusivamente de la seguridad. Con base en lo anterior, significa que las estructuras criminales son capaces de generar órdenes paralelos, instituciones subalternas y lógicas de ascenso social en medio del crimen (Lessing, 2020). Explica también las fracturas, entre los órdenes legales e ilegales, y en últimas, descifra las relaciones entre estructuras estatales con criminales.

Por un lado, es pertinente mencionar que aquellas lógicas están ligadas a condiciones para-estatales, en concordancia con las dinámicas insurgentes, de conflictos internos, prisiones, narcotráfico y grupos armados. Estas últimas por mencionar algunos ejemplos específicos. De tal manera, los casos de Colombia y México responden a dichos problemas en donde el trabajo de Duncan (2014) advierte sobre el ascenso de las economías ilícitas y paralelas que sirven de apoyo a las estructuras criminales de gran alcance. De tal manera, los trabajos de Lessing y Graham (2019)

resaltando la naturaleza de las lógicas criminales en la región, hacen hincapié en algunos patrones de micro gobiernos en las cárceles de Brasil y las pugnas por el poder territorial en las calles de sus principales ciudades. Esto tiene que ver con que existen órdenes alternativos tanto en espacios geográficos de carácter urbano como en centros de reclusión. De hecho, Schulte-Bockholt (2013) articula la anuencia criminal subterránea con la lógica de corrupción poniendo de ejemplo al gobierno de Fujimori en Perú como una gobernanza criminal desde el ***statu quo***. Un hecho que deja en evidencia que en América Latina cohabitan formas polisémicas de gobiernos y gobernanzas criminales, que, en líneas posteriores, se verán algunas formas de diplomacias catalíticas.

Por otra parte, dichas lógicas mencionadas anteriormente, también se encuentran definidas por los conflictos étnicos, tribales, de órdenes autoritarios, por recursos naturales y mayormente asociados a las configuraciones de África. Estos suelen percibirse como gobernanzas criminales en las que los marcos de seguridad están determinados por las transacciones que pactan los gobiernos con fuerzas irregulares. En consecuencia, Latinoamérica experimenta particularidades y posee comunes denominadores con África en cuanto al crimen y las gobernanzas criminales. En otras palabras, la volatilidad de los fenómenos y la proliferación de contrapoderes en los territorios latinoamericanos, configuran una intersección compleja de gobernanzas criminales entre las realidades contextuales regionales y las particularidades africanas. A saber, por un lado, gobiernos como el venezolano, que comparten funciones voluntarias de control, seguridad, explotación de recursos y exportación de insumos estratégicos con grupos criminales, y por el otro, arquitecturas de violencia y crimen, como en Colombia, México, Brasil, entre otros, que han construido legitimidades territoriales capaces de repeler la presencia estatal y forjar elementos catalíticos que erosionan las instituciones. Significa entonces que en la región perviven casos de anuencia de los regímenes políticos con las actividades criminales (Venezuela) junto con competencias por la legitimidad y el control territorial (Brasil, México y Colombia).

Estos casos ejemplifican la operacionalización conceptual de las gobernanzas criminales que alcanzan a construir una región latinoamericana subterránea. En otras palabras, el complejo criminal, en América Latina, alcanza niveles de región, patrones de asociación y obliga a repensar la idea de poder estatal, el Estado de Derecho y la legitimidad.

Diplomacia catalítica y política exterior criminal en América Latina

La política exterior ha sido, tradicionalmente, un área de las Relaciones Internacionales que se estudia desde los enfoques estadocéntricos, inclusive cuando se abordan los procesos de paradiplomacia, se asocian a actividades subnacionales, pero todas convencionales. A saber, se pueden identificar patrones de estudio coligados a determinar la política exterior como una política pública que intenta satisfacer el interés nacional fuera de las fronteras estatales. Lo anterior, es una perspectiva natural dentro de las Relaciones Internacionales convencionales que desconoce, de alguna u otra manera, que otros actores no estatales, e incluso irregulares, puedan tener agencia exterior. De tal manera, la intención de este documento entre otras, es mostrar que existe una necesidad de ampliar los lentes analíticos para comprender el crimen organizado. Por eso, en esta oportunidad, se sostiene que los grupos criminales poseen una estructura de política exterior y de diplomacia catalítica.

De tal manera, fueron los trabajos de Aguirre (1999), Buttler (1961), Duchacek (1986) y Kuznetsov (2014) principalmente, los que arrojaron una nueva perspectiva no estadocéntrica de la política exterior y de la diplomacia desde una aproximación catalítica y de microdiplomacia. En otras palabras, la idea de lo "catalítico" configura actividades subnacionales y de actores ilegales no estatales que poseen agencia y estructura para el cumplimiento de objetivos e intereses fuera de las dinámicas territoriales donde operan.

Así, el crimen organizado es parte integral de la economía contemporánea, de la globalización y de la seguridad internacional. El mercado irregular tiene una influencia irrefutable sobre las estructuras económicas, sociales y políticas. Afecta el desarrollo económico, redefine los canales sociales, modifica las estructuras de poder y teje redes con otros actores internacionales para su pervivencia (Swanström & Wenngren, 2017). En efecto, la noción de "fronteras" en las lógicas criminales, son distintas. Es decir, "las fronteras" son solo momentos límites de control de grupos sobre espacios geográficos, rutas y mercancías, son dinámicas que dependen de los actores involucrados y no de la vieja y estadocéntrica concepción westfaliana de fronteras rígidas e inquebrantables.

El Ejército de Liberación Nacional (ELN), en Colombia, se ha convertido en el grupo criminal de mayor alcance en América Latina con alta participación en el narcotráfico regional. Es un actor que alcanza grandes interacciones con estructuras criminales localizadas en Venezuela, Brasil, Centroamérica y México. La evidencia recae en que,

el ELN ha cooptado espacios burocráticos, en Miraflores[1], en altos cargos políticos, esto lo catapulta a convertirse en un ejército irregular binacional. Lo anterior tiene profundas consecuencias para ambos países y para el panorama criminal de la región.

En el contexto regional latinoamericano, el pragmatismo criminal es el criterio dominante. Dichas estructuras, en términos racionales, entienden que la única forma de prosperar es operar con otras organizaciones criminales de la región y corromper a funcionarios gubernamentales. Una "receta" que posibilita la pervivencia a través de la interacción y capacidad de agencia de los nodos y actores en Latinoamérica.

Tabla 1. Los 10 principales grupos criminales en América Latina

Grupo	País
ELN	Colombia
Primer Comando de la Capital	Brasil
Cartel de Sinaloa	México
Cartel de Jalisco – Nueva Generación-.	México
ExFARC (Disidencias)	Colombia
Comando Rojo	Brasil
MS13	El Salvador
Autodefensas Gaitanistas	Colombia
Cartel del Golfo	México
Barrio 18	El Salvador

Fuente: elaboración propia

Los anteriores grupos y estructuras criminales son la evidencia de un listado de tan solo 10 actores que operan en la región. Sin embargo, entre dichas estructuras, aparecen otras organizaciones especializadas en distintos nodos de las actividades ilícitas. Incluso, la presencia de actores criminales extrarregionales complejiza el panorama.

1 Nombre del Palacio de Gobierno en Venezuela.

Una muestra de las configuraciones de diplomacia catalítica se encuentra en la Triple Frontera, Hezbolá posee conexiones estratégicas con grupos ilegales de la zona. Hay evidencia de que obtiene aproximadamente el 15 % de las comisiones sobre la venta ilegal de cigarrillos y celulares. Sin embargo, los gobiernos de Brasil, Argentina y Paraguay no conectan estrategias para sincronizar políticas de seguridad focalizadas que logren un combate efectivo a dichas relaciones criminales (Niño *et al*., 2020).

Complejos criminales industriales y mercados de la violencia en Colombia

Los arquetipos criminales en América Latina tienen el centro de gravedad de su pervivencia en la capacidad de articulación con otros grupos y el beneplácito de gobiernos corruptos. Significa que la mixtura entre grupos criminales y gobiernos corruptos permite gobernanzas criminales capaces de modificar el equilibrio de la seguridad continental. Un ejemplo de ello es la complacencia de Caracas con las disidencias (resistencias) de las FARC y miembros del ELN, en su territorio, así como las estructuras entre clanes familiares que integran economías ilícitas apalancadas por el régimen de Maduro entre Hezbolá, el Clan Saleh, el Clan Nassereddine y el Clan Rada, con células en Maclao, Maracaibo y Valencia.

En el caso colombiano existe un complejo industrial criminal alimentado por mercados de la violencia. Es decir que el crimen opera como una industria en la que, la violencia, funge el papel de vector sobre el dominio territorial y la expansión fuera de las fronteras. Luego de la firma de los acuerdos de paz entre las antiguas FARC y el Gobierno de Colombia, en el Teatro Colón de Bogotá, en 2016, ha habido una reconfiguración de actores y fenómenos tanto asociados al crimen como a la violencia.

Cerca del 85 por ciento de la ciudad de Medellín está bajo el dominio de unas 140 organizaciones armadas. Aquellas organizaciones son la hibridación de residuos de distintas agrupaciones derivadas de carteles del narcotráfico, paramilitares, disidencias guerrilleras, criminales extranjeros y actores emergentes que dominan las relaciones sociales de algunos sectores de Medellín.

En Bogotá existe una configuración criminal preocupante. La convergencia de estructuras armadas ilegales como "Los Yeico Masacre" y "la Banda de Willy Melean", conocidos como "Los Melean", los primeros reconocidos por publicar en Instagram fotos y videos de sus acciones, asesinatos y el porte y uso de armas de

fuego, confirman que hay grupúsculos que dominan a través de la violencia, zonas de la ciudad generando gobiernos criminales.

De tal manera los carteles mexicanos tienen una relación con los narcos que tienen sus centros de operaciones en Bogotá, Medellín y Cali, pero que sus zonas de influencia se encuentran en las zonas periféricas del país.

Así, la evidencia arroja que, por ejemplo, enviados de los Zetas a Colombia (Catatumbo, Pacífico, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Norte de Santander y región Andina) tienen operaciones de cobro, hacen transacciones de pago y transan con sus socios en los restaurantes o locales de los pueblos cocaleros. Los reportes arrojan que, por ejemplo, los carteles mexicanos establecen contacto con colombianos de cada uno de los eslabones del narcotráfico (muchos de ellos en Bogotá, Cali y Medellín, en menor medida Barranquilla y Cartagena), brindan servicios de seguridad y contratan con propietarios de lanchas y avionetas para operar de manera ágil y clandestina.

En la carrera criminal de la región, también se encuentran "Los Contadores". Un grupo emergente de alrededor de 300 hombres que tienen presencia en el Triángulo del Telembí, en Tumaco Nariño. Liderados por José Albeiro Arrigui (alias Contador) responsable del nuevo narcotráfico en el Pacífico colombiano y del asesinato de indígenas y líderes sociales. Su grupo cuenta con el apoyo de narcos mexicanos y "el Contador" es el líder, de los mexicanos, en la selva del Pacífico. Sus actividades criminales sobresalientes son la fabricación de semisumergibles para llevar la cocaína a Centroamérica, construcción de "cocinas", en medio de la selva para procesar la coca, 3.500 personas desplazadas y un número desconocido de asesinatos. Un panorama preocupante para la seguridad regional y la estabilidad del continente.

Conclusión

Existe una necesidad de ampliar los lentes analíticos para comprender el crimen organizado. De tal manera, la diplomacia catalítica en los estudios sobre la gobernanza criminal, abre nuevos horizontes de interpretación prácticos para el entendimiento de los fenómenos y asociaciones entre grupos. Desenclavar y desestatizar la noción de política exterior de los viejos paradigmas convencionales, permiten una comprensión holística de las mutaciones del crimen con capacidad de agencia y estructura.

Recomendaciones estratégicas

Aproximarse a los fenómenos que generan inseguridad y violencia en América Latina, implica desenclavar viejos paradigmas y conceptos anacrónicos, pero también, el involucramiento de nuevas perspectivas complejas que abordan integralmente dichos aspectos. Así, las recomendaciones presentadas a continuación, están orientadas a los tomadores de decisiones, operadores de seguridad y justicia, así como a la academia y las agendas de investigación:

1. Resignificación conceptual: para abordar eficazmente la política exterior criminal emergente de los actores ilícitos híbridos que combinan aspectos de organizaciones criminales, grupos terroristas e insurgencias, es necesario reconsiderar la forma en que se clasifican y abordan los modelos de análisis de la política exterior, en condiciones no tradicionales (Niño ***et al.***, 2020).
2. Identificación de causas subyacentes del crimen: es decir, el crimen no es la causa de la inseguridad regional, es el efecto o consecuencia de causas estructurales que producen órdenes criminales. Es menester que haya una conexión estratégica entre las investigaciones académicas y los ***policy makers*** para articular esfuerzos en la identificación de dichas causas. Esa sinergia debe considerar particularidades territoriales, sociales yculturales. Solo así se puede evitar futuras estructuras criminales.
3. Geometría del crimen y la violencia: desde los operadores de seguridad anticiparse, con inteligencia y demás instituciones, a los vértices de conexiones verticales y horizontales que perpetúan las estructuras criminales. En otras palabras, ***hackear*** la movilidad social dentro del crimen y la asociación entre distintos grupos de geografías distintas.
4. Detección de contralegitimidades y construcción de legitimidades: consiste en que los tomadores de decisiones estatales deben identificar qué hace pervivir el crimen como modo de vida y la violencia como vehículo de relacionamiento con la sociedad. Las estructuras criminales han elaborado gobernanzas criminales cuyo centro de gravedad es la legitimidad en la población (seguridad, justicia, control, administración de bienes, entre otros) y así mismo, instituciones subterráneas. La clave está en construcción de contralegitimidades, es decir, desde las instituciones estatales, plantear una dimensión contracriminal que permita la reconducción de la confianza sobre el Estado.

5. **Hipótesis de negociaciones:** los gobiernos deben negociar con estructuras criminales para reducir el crimen. Esta recomendación consiste en atacar las causas y no las simples consecuencias. En otras palabras, se trata de definir la noción de "victoria" del Estado en contraposición de los grupos criminales y de comprender el estancamiento mutuo. Se determina por la construcción de legitimidades en los espacios geográficos, en la gobernanza y capacidad de agencia ante los problemas sociales. Para lo anterior, se deben identificar los incentivos y motivaciones que llevan al grupo criminal a "ser y estar". El método para negociar requiere, en principio, de los siguientes pasos: primero la mediación del Estado para poner un alto al fuego entre bandas, grupos armados y terroristas, y segundo una transformación de lo legítimo, en donde el Estado debe construir una contralegitimidad sobre los grupos ilegales. En sociedades donde la violencia y el crimen son generados por pandillas, bandas y grupos de distintas naturalezas, las redes criminales suelen estar tan arraigadas que la negociación puede, de hecho, ofrecer la única solución viable.

Biliografía

Aguirre, I. (1999). Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition. In F. Aldecoa & M. Keating (Eds.), *Paradiplomacy in action* (pp. 185–209). Frank Cass.

Butler, R. (1961). Paradiplomacy. In A. Sarkissian (Ed.), *Studies in Diplomatic History and Historiography*. Longmans Publisher.

Duchacek, I. (1986). *The territorial dimension of politics: Within, among, and across nations.* Westview Press.

Duncan, G. (2014). *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México.* Penguin Random House Group.

Kuznetsov, A. (2014). Theory and Practice of Paradiplomacy. In *Theory and Practice of Paradiplomacy.* https://doi.org/10.4324/9781315817088

Lessing, B. (2020). Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*, 1–20. https://doi.org/10.1017/S1537592720001243

Lessing, B., & Graham, W. (2019). Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars. *American Political Science Review*, 113(2), 584–606. https://doi.org/10.1017/s0003055418000928

Niño, C., Acosta-Cajiao, C., & González, C. (2020). Tres nuevas aproximaciones a la agenda de investigación sobre el narcotráfico en el siglo XXI. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 28. https://doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4393

Schulte-Bockholt, A. (2013). *Corruption as Power: Criminal Governance in Peru during the Fujimori Era 1990-2000*. Peter Lang International Academic Publishers.

Swanström, N., & Wenngren, C. (2017). Organized Crime in Foreign Policy. *Oxford Research Encyclopedia of Politics.* https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.375

El juego de la gobernabilidad: el Estado, los criminales y el orden local

Juan Carlos Garzón Vergara
Fundación de Ideas para la Paz (Colombia)

Resumen

En América Latina, incluyendo la región Andina, el Estado y el crimen organizado se influyen mutuamente, produciendo configuraciones de ordenes locales, en los cuales la relación con la población contribuye a explicar las formas de autoridad y legitimidad, que cambian a través del espacio y el tiempo. Para entender estas interacciones, es decir el denominado juego de la gobernabilidad, este texto propone un mapa conceptual, basado en el análisis de capacidades, cuestionando afirmaciones que son recurrentes en el debate público – como la idea del "vacío estatal", el poder hegemónico de los grupos criminales o el papel pasivo de las comunidades. Con este propósito, se recurre a la evidencia y la literatura reciente, conectándolas con los dilemas que enfrenta la política pública. Este texto pretende abrir una discusión sobre cómo estos ordenes locales influyen y definen el inacabado proceso de construcción del Estado en la región y cuáles son las respuestas posibles.

El juego de la gobernabilidad

La gobernabilidad, en las zonas de influencia del crimen organizado, es una creciente preocupación para los países de la región. Este es un desafío que no solo afecta a los entornos urbanos, sino también a las áreas rurales, que pueden estar conectadas a mercados locales y globales a través de economías ilegales, pero que por lo general se encuentran aisladas de la oferta pública de bienes y servicios. Lejos de la imagen de la "anarquía" o el desgobierno, en estos espacios se encuentran ordenes locales, que hacen parte del continuo e inacabado proceso de construcción estatal.

Desde la perspectiva de la política pública, estos ordenes constituyen desafíos fluidos y complejos, que no solo ponen en juego el monopolio de la coerción por parte del Estado (su autoridad), sino la idea misma del contrato social y los límites de su legitimidad. Por esta razón, es insuficiente abordarlos desde la agenda de seguridad – en su versión más restringida – ya que ellos constituyen un problema concreto en términos del desarrollo económico y social.

Desde la academia se han dado pasos importantes para comprender esos ordenes, bajo el marco de la *gobernanza criminal*, que cuestiona la dicotomía Estado o criminales (Lessing, 2020; Mantilla y Feldmann, 2020). Sin embargo, en el debate público y en la definición e implementación de las políticas, sigue teniendo mucho peso la idea del "vacío estatal". Es cierto que en buena parte de los países de la región el Estado es débil y su presencia heterogénea (Alda, 2014), pero la existencia de territorios "tomados" por el crimen organizado no siempre se explica por su total ausencia. Como señala J. Scott (2012), el Estado siempre tiene un rol, aun cuando no está – por omisión, decisión o incapacidad.

También hay una imagen exagerada de la hegemonía de las organizaciones criminales en muchos municipios, barrios y veredas. Pero la literatura frecuentemente se refiere a "zonas grises" y ordenes híbridos en los que diversos actores legales, informales e ilegales interactúan, sin que sea del todo clara su distinción (Dewey, *et al.* 2017).

En este contexto, surgen varias preguntas: ¿Cómo se resuelve el juego de la gobernabilidad? ¿Qué tipo de Estado permite la generación de estos órdenes? ¿En qué condiciones el crimen organizado regula y llega a proveer bienes y servicios?

Para abordar estas preguntas propongo un esquema de análisis basado en una idea central: El Estado y el crimen organizado se influyen mutuamente, produciendo configuraciones de ordenes locales, en los cuales la relación con la población y sus capacidades contribuyen a explicar las formas de autoridad y de legitimidad, que cambian a través del espacio y del tiempo.

Nótese que señalé que es una idea "central", pero no original. Aunque está respaldada por una producción académica solida y creciente, desde el ámbito del estudio de las guerras civiles (Arjona, Kasfir, and Mampilly 2015) y también del crimen organizado (B. Magaloni et.al, 2020), continúa siendo disruptiva en el ámbito de las políticas públicas. Esta aproximación es una suerte de elefante en la habitación del cual se prefiere no hablar. La narrativa oficial parte de un Estado asociado al orden

y la legalidad, aunque en la práctica, la gobernabilidad termina siendo el resultado de procesos de negociación entre los distintos actores, más que de una imposición normativa formal.

Esta discusión no se limita a la corrupción o a un puñado de funcionarios que reciben coimas y sobornos, sino que abarca formas específicas de regulación y equilibrios de poder en el nivel local que terminan configurando al Estado y a sus instituciones.

Antes de avanzar en la discusión sobre el juego de la gobernabilidad, un par de aclaraciones: Primero, si bien se pueden señalar algunos hechos generales y estilizados, este juego se resuelve en contextos particulares que tienen sus propias trayectorias e historia. Por esta misma razón, este análisis se refiere al crimen organizado "territorial", que busca controlar una o varias zonas específicas y la población como base operativa para sus actividades ilícitas.

Segundo, la categoría "crimen organizado" admite diversos tipos de organizaciones. La extensión de este texto y su objetivo no permite profundizar en los límites de esta categoría. Por ejemplo, hay una discusión abierta sobre si este concepto es el apropiado para referirse a las pandillas, en Ecuador, a complejas organizaciones como el *Primer Comando de la Capital*, en Brasil, o a las facciones que no se desarmaron o se rearmaron en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC ,en Colombia,0 – las denominadas disidencias.

Tercero, el esquema de análisis que usaré para desarrollar la idea central corresponde a la construcción de *tipos ideales*, es decir abstracciones que acentúan ciertos rasgos de una realidad multifacética para facilitar su compresión.

¿Quiénes participan en el juego de la gobernabilidad y con qué capacidades?

Gran parte de la literatura ha identificado dos actores centrales en el juego de la gobernabilidad: el Estado y el crimen organizado. Recientemente, en esta discusión ha tomado fuerza la inclusión de la "comunidad" como un actor que también influye en los ordenes locales. Pero ¿A qué tipo de Estado nos estamos refiriendo y cuáles son sus atributos? ¿De qué hablamos al hacer referencia al crimen organizado? ¿Quiénes hacen parte de la "comunidad"? ¿No es esta una categoría demasiado amplia?

Las respuestas variarán dependiendo del contexto. Por lo pronto, avanzaremos en la definición de estos actores (Estado, organizaciones criminales y la comunidad) a partir de sus capacidades, sin dejar de reconocer que son entidades dinámicas y que pueden influirse mutuamente – es decir, no son independientes. Además, por lo general no son actores cohesionados, sino que tienen divisiones internas, con distintos intereses e identidades que pueden entrar en tensión o cooperar.

La débil capacidad del Estado y sus fallas sistemáticas para cumplir con sus responsabilidades, son frecuentemente identificados como causas y oportunidades para que el crimen organizado tenga un lugar preponderante en el juego de la gobernabilidad. Esto no solo incluye control del territorio, la coerción y el cobro de impuestos, sino también la provisión de bienes públicos – dentro de los cuales están la justicia y la seguridad.

Analizando lo que ocurre en las zonas periféricas, de varias ciudades en América Latina, D. Arias (2017) señala que los Estados han cedido parte de sus funciones a poderosos actores no estatales –incluidas las organizaciones criminales. En una reciente investigación en la región de Urabá, en Colombia, T. Ballvé (2020) cuestiona la noción de la "ausencia del Estado" y afirma que grupos armados ilegales – guerrilla y paramilitares -, narcotraficantes, políticos locales y tecnócratas justamente han buscado concretar la abstracta idea del Estado en un espacio en el que supuestamente no existe.

Desde la perspectiva del Estado, hay tres puntos importantes al considerar el juego de la gobernabilidad. Primero, la precariedad o debilidad de las instituciones estatales no significa falta de orden y regulación social. Segundo, en el marco de la debilidad, la suplantación de las funciones del Estado, por parte de los actores criminales, puede ser el resultado de la delegación y no necesariamente de la competencia. Tercero, la expresión de la debilidad en los territorios no es el resultado de un proceso aleatorio, sino que implica una decisión sobre donde invertir los limitados recursos y desplegar las capacidades.

Respecto a la capacidad de las organizaciones criminales, Magaloni, Franco-Vivanco y Melo (2020) destacan que el Estado preexistente da forma a la autoridad y a las actividades que desarrollan estos grupos. Estas facciones criminales requieren controlar un territorio específico, su población y movilidad para proteger y desarrollar sus actividades ilegales. El tipo de gobernabilidad que imponen estas agrupaciones está determinado por distintos factores: la economía ilegal y las actividades ilícitas

que están bajo su dominio, su vínculo con las comunidades, el tipo de liderazgo, su grado de cohesión y la habilidad para disciplinar a sus miembros, la relación con el territorio (si son nativos o foráneos), su capacidad armada y su relacionamiento con otras organizaciones criminales.

Como señala B. Lessing (2020), diferentes factores podrían llevar a que estas organizaciones influyan mucho o poco en el juego de la gobernabilidad. En todo caso, el orden que se produce no puede ser entendido al margen del Estado, de sus políticas, de su aparato coercitivo y de la relación con los ciudadanos. Lessing además señala que raramente los grupos criminales tienen un control exclusivo, sino que su gobernabilidad se superpone a la del Estado.

En el ámbito local, las organizaciones criminales pueden asumir ciertas funciones del Estado, llegando a suplantarlo. Pero, en realidad, las facciones no buscan tomar el poder o subvertir el orden establecido – como se proponen por ejemplo los grupos insurgentes. Es decir, no están compitiendo por la construcción del Estado. Esto no quiere significa que estén desprovistos de intereses o discursos políticos; tienen claro que su permanencia y longevidad necesitan de autoridad y legitimidad, lo cual puede llevar a resistir el Estado y confrontarlo.

Esto nos lleva al tercer actor: la comunidad. Este concepto abarca un conjunto amplio y difuso de agentes, que incluye a líderes locales, organizaciones y a los pobladores. La pregunta es cuáles son sus capacidades para influir, resistir o participar en el juego de la gobernabilidad local, en contextos de alta influencia de los grupos criminales y de débil capacidad estatal. El debate público suele encasillar a los actores locales como víctimas o cómplices, pero el asunto es más complejo.

En la literatura sobre las guerras civiles, se ha avanzado en la compresión de la capacidad que tienen los civiles para influir en su propia situación, sobrevivir y navegar en condiciones de alto riesgo (Kaplan, 2017). También en la interacción de los grupos armados con las poblaciones, en el marco de lo que se denomina la gobernanza rebelde (Arjona, Kasfir, and Mampilly 2015). Pero no sucede lo mismo cuando se analiza lo ocurrido en los territorios con influencia del crimen organizado.

Por lo general, la relación entre las facciones criminales y las comunidades se entiende en el marco las economías ilegales. Como señala L. Blume (2021), este vínculo "no es el resultado de alguna deficiencia moral colectiva o la glorificación de la actividad criminal… sino más bien un reflejo de las realidades económicas

dentro de estas comunidades". En este contexto, los actores locales pueden apoyar a las facciones criminales, aceptando su autoridad y proveyéndolas de legitimidad. Sin embargo, esta aproximación es insuficiente para analizar las capacidades que tienen las comunidades. Tres características parecen influir en el papel que tiene la comunidad en el juego de la gobernabilidad: Primero, la densidad de la organización comunitaria que potencia su resistencia y habilita la acción colectiva. Segundo, la autonomía que tienen para tomar decisiones, resolver conflictos cotidianos, abordar tensiones y resolver asuntos locales. Tercero, la existencia de liderazgos reconocidos, con capacidad de intermediación con las instituciones formales y los actores ilegales.

O. Kaplan (2017), analizando lo que ocurre con los grupos rebeldes, advierte que la influencia de las comunidades depende en buena medida de la "sensibilidad" de las facciones armadas y los incentivos para usar la violencia. Esta "sensibilidad" está ligada a las características internas del grupo, la dependencia que tiene en término de extracción de rentas, el horizonte temporal que tienen, y si han consolidado el control o se encuentran en disputa.

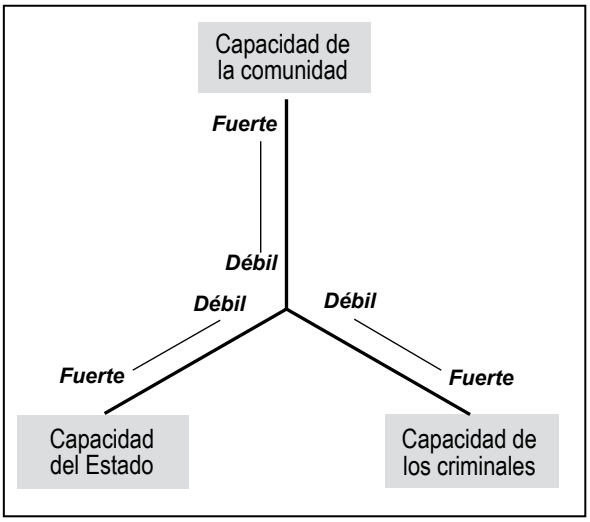
En el balance de las capacidades del Estado, las organizaciones criminales y la comunidad se pueden encontrar las claves para entender el tipo de gobernabilidad. Como he advertido, los contornos pueden no ser nítidos y estar en permanente cambio y negociación, lo que lleva a configuraciones locales híbridas.

A partir de esta primera descripción, propongo un mapa conceptual que puede ayudar a identificar los distintos tipos de ordenes a partir del análisis de las capacidades y las relaciones entre estos actores. Este puede ser un punto inicial, para avanzar en la identificación de indicadores y su utilización para el diseño y desarrollo de intervenciones.

Mapeando las capacidades y las relaciones para entender del juego de la gobernabilidad

Propongo un mapeo en tres dimensiones: las capacidades del Estado, las de las organizaciones criminales y las de la comunidad (Figura 1). La idea es que cada eje se pueda mover de acuerdo con su clasificación entre fuerte y débil.

Figura 1. Tres dimensiones de la gobernabilidad local



Por ejemplo, en el caso del Estado, cuando carece de poder coercitivo decapacidad para imponer regulaciones, para proteger a los ciudadanos y tampoco es capaz de proveer bienes públicos – entre otras funciones – podría considerarse como débil. Respecto a las organizaciones ilegales, si no pueden controlar el territorio, imponer disciplina entre sus miembros, garantizar cierta cohesión, acceder a recursos (dinero, hombres y armas), regular las economías ilegales y las actividades ilícitas, aceptaremos que no es un grupo criminal fuerte. En cuanto a las comunidades, si no tienen cierto nivel de autonomía, tienen una baja densidad organizacional, no tienen liderazgos aceptados y con capacidad de influir, en las decisiones de sus miembros, este eje estará más cerca de la categoría débil.

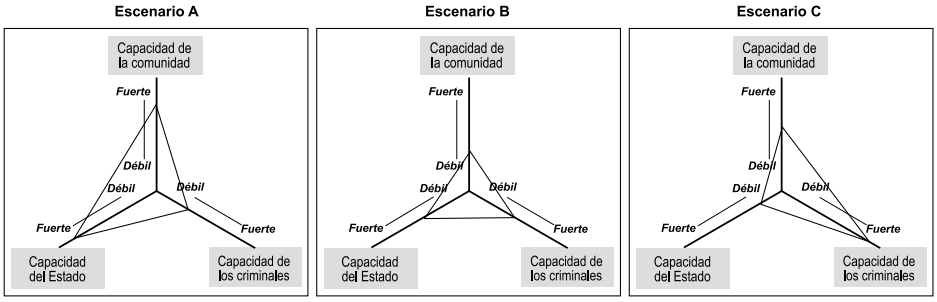
Es importante señalar que este no es un juego de suma cero, es decir, la ganancias o perdidas de capacidades de un actor no equivalen necesariamente a la ganancia o perdidas del otro. Por ejemplo, el Estado podría aumentar sus capacidades coercitivas, en un territorio, impactando temporalmente en las economías ilegales (como sucede por ejemplo cuando hace operaciones para erradicar cultivos de coca o amapola). ¿Esto implicaría una pérdida para las organizaciones criminales? No necesariamente. Por el contrario, sin la generación de alternativas económica legales y una intervención más integral, el Estado podría ver afectada su legitimidad mientras que las facciones criminales fortalecen su base social.

En este mismo sentido, podríamos también preguntarnos si el aumento de las capacidades de una organización criminal, que logra regular las actividades criminales y la violencia en un territorio, juega en contra de las capacidades del Estado. Por ejemplo, en una ciudad como Medellín, la infraestructura y la provisión de bienes y servicios, por parte del Estado local, aumentó en medio de la llamada "donbernabilidad" – un poder ilegal armado hegemónico, en la cabeza de "Don Berna". Justamente, un estudio reciente sobre las bandas que operan en esta misma ciudad, desarrolla por C. Blattman *et.al.* (2021), concluye que "Incrementar el gobierno del Estado puede aumentar el gobierno criminal. Esto puede ser consecuencia de la decepción de los ciudadanos frente a los fallos del Estado, del ejercicio de ventajas comparativas por parte de los grupos criminales o de la captura del Estado por parte de éstos".

El balance de las capacidades podría generar distintos juegos de gobernabilidad. A modo de ejemplo, señalaré tres escenarios posibles. El *escenario A* representa un contexto en el cual el Estado y las comunidades tienen altas capacidades, mientras que las organizaciones criminales son débiles. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, este es el escenario ideal, con una ciudadanía activa, integrada al mercado legal, con acceso a servicios e infraestructura, y una relación de confianza con las instituciones.

El *escenario B*, representa un bajo equilibrio de gobernabilidad, en donde el Estado tiene la capacidad de asumir algunas funciones que son complementadas por el crimen organizado en el nivel local. Los ciudadanos operan de manera individual con baja capacidad organizativa. Se encuentran una institucionalidad formal básica, con algo de infraestructura, mientras que las organizaciones criminales se limitan a controlar la movilidad e imponer ciertas normas para proteger sus actividades ilegales.

Figura 2. El juego de la gobernabilidad y los distintos escenarios



En el *escenario C*, se encuentran organizaciones criminales que tienen capacidades, el Estado es débil y la comunidad participa de manera activa en las economías ilegales. En ausencia de alternativas económicas legales y con una interacción negativa con las instituciones legales, las comunidades aceptan la autoridad y proveen de legitimidad a las facciones criminales.

Los distintos escenarios posibles, que no se limitan a los tres identificados, se sustentan en relaciones y arreglos que varían en el tiempo y en el espacio. El Estado y las organizaciones criminales pueden evadirse, colaborar, entrar en confrontación, o integrarse. Las comunidades pueden desplazarse, resistir, cooperar o evitar las interacciones. Esto dependerá en buena medida de las capacidades de cada uno de los actores.

Bajo este marco, el uso de la violencia no se limita a la narrativa de las disputas entre facciones criminales o entre estas y el Estado (entre los "buenos" y los "malos"), en el contexto de la defensa o represión de las economías ilegales. La violencia tiene un papel central en la definición de los ordenes locales, en la lucha por el poder político. Esto no solo podría ayudar a entender los altos niveles de muertes violentas e intimidación que se encuentran en cientos de municipios y barrios en América Latina, donde el juego de la gobernabilidad no termina de definirse. En sentido opuesto, el descenso de homicidios o su mantenimiento en niveles bajos, como resultado del control de una facción criminal o el acuerdo entre varias organizaciones armadas no estatales.

Conclusiones e implicaciones para la política pública

En las zonas de influencia del crimen organizado, la gobernabilidad local es el resultado de la interacción entre el Estado, las facciones criminales y las comunidades, con relaciones que están mediadas por sus capacidades y en donde el uso de la violencia tiene un papel central. Esta interacción produce diferentes tipos de ordenes locales, que no son estáticos, sino que están en constante negociación, cambiando a través del tiempo y el espacio.

Este texto, propone un mapa conceptual para analizar el juego de la gobernabilidad, identificando las capacidades de cada uno de estos actores, advirtiendo que ellos no están cohesionados ni son homogéneos. La intensión es proveer una herramienta para el entendimiento de los contextos locales, como base para el diseño e implementación de las políticas públicas.

A través de esta aproximación cuestiono argumentos que han marcado el debate público y la manera como entendemos la gobernabilidad local: la idea del "vacío estatal"; las claras fronteras entre lo legal, lo legal y lo informal; el poder hegemónico de las facciones criminales; el papel periférico que tienen las comunidades – catalogadas como víctimas o cómplices; así como el juego de suma cero que asume que todo lo gana el Estado lo pierden los criminales y viceversa.

En el centro de la discusión se encuentra el inacabo proceso de construcción del Estado y las distintas facetas que este adopta, en el marco de su persistente debilidad. Desde esta perspectiva, la influencia del crimen organizado no es el resultado de un proceso competitivo, sino de la delegación y la superposición.

Estas conclusiones tienen profundas implicaciones en la manera en cómo se asume el ejercicio de la autoridad a nivel local, la aplicación de la ley, la generación de confianza y la construcción de la legitimidad. El diseño de las intervenciones en estos contextos debería partir del entendimiento del orden local, sin una mirada legalista o moral, sino a través de la lente del pragmatismo y el propósito de provocar cambios que sean sostenibles y progresivos. Esto parte por aceptar lo que consistentemente han mostrado diferentes investigaciones: que las intervenciones en contra del crimen organizado pueden mejorar la seguridad, pero frecuentemente pueden exacerbar la violencia e incrementar las capacidades de las facciones criminales.

El mapa conceptual – inicial - presentado en este texto pretende estimular la conversación sobre cómo entendemos los ordenes locales, cómo se resuelve el juego

de la gobernabilidad, qué indicadores podemos usar para medir las capacidades de los actores, cuáles son los impactos en términos del desarrollo y la misma idea de la democracia. Esta es una agenda en la cuál la academia viene avanzando, pero que políticos y funcionarios frecuentemente tienden a evadir, prefiriendo la confortable pero engañosa narrativa de la ley y el orden, a secas, sin matices.

Referencias

Arias, D. (2017). Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean. Cambridge: Cambridge University Press.

Arjona, A, N. Kasfir, & Z. Mampilly (Eds.) (2015), Rebel Governance in Civil War, Cambridge: Cambridge University Press

Ballvé, Teo (2020) The Frontier Effect: State Formation and Violence in Colombia. Ithaca: Cornell University Press.

Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B. y Tobón, S. (2021). Gang rule: Understanding and Countering Criminal Governance. Disponible en: https://www.nber.org/papers/w28458. Consultado el 25 de febrero de 2021.

Blum, L. (2021). Narco Robin Hoods: *Community support for illicit economies and violence in rural Central America.* World Development. Volume 143.

Dewey, M., D. Miguez, y M. Sain (2017). *The Strenght of Collusion: A Conceptual Framework to Interpret Hybrid Social Orders.* Current Sociology 65 (3): 395–410.

Kaplan, O. (2017). Resisting War: How Communities Protect Themselves. Cambridge: Cambridge University.

Lessing, B. (2020). *Conceptualizing Criminal Governance.* Perspectives on Politics 15 (4): 967-987.

Magaloni, B., E. Franco-Vivanco y V. Melo (2020). *Killing in the Slums: Social Order, Criminal Governance, and Police Violence in Rio De Janeiro.* American Political Science Review 114 (2): 552–72.

Mantilla, J. y Feldmann A. (2020). *Criminal Governance in Latin America.*
In https://oxfordre.com/criminology

Las bases morales y normativas de la "connivencia" entre los órdenes políticos legal e ilegal: una aproximación desde el concepto de la crimilegalidad

Markus Schultze-Kraft,
Georg Eckert Institute for International Textbook Research (Brunswick)
Berlin School of Economics and Law (HWR Berlin)(Alemania)

Resumen

La relación entre crimen organizado y orden político en el mundo contemporáneo es un tópico tanto de inmediata relevancia como de relativamente poca exploración académica. Un enfoque que busca dar cuenta de este fenómeno es él de la "connivencia" entre los órdenes legal e ilegal. En el presente ensayo, discuto los alcances y limitaciones de esta aproximación utilizando el concepto de la crimilegalidad acuñado por el autor. Sostengo que la perspectiva esencialmente dicotómica sobre los ámbitos legales e ilegales-criminales de la vida social no es sostenible en los escenarios contemporáneos del sur-norte global. Así mismo, resalto y corroboro con base en una discusión de literaturas conceptual-teóricas pertinentes, la relevancia de indagar acerca de las bases morales y normativas de los ordenes políticos para dar cuenta de su relación con el crimen organizado. Mi argumento central es que pese a su incidencia en la generación de legitimidad política, el ámbito social de lo moral es una variable macro poco explorada -o incluso olvidada- en la investigación sobre órdenes políticos. Muestro a manera de grandes esbozos históricos, cómo se da la relación entre lo moral y el orden político en Colombia. El ensayo concluye con la identificación de la necesidad de análisis granulares y empíricamente fundados sobre este tópico en Colombia y comparativamente en otros escenarios del sur-norte global. Hay que abrir un nuevo campo de investigación transdisciplinaria que nos permite abordar con todo el rigor científico requerido al tema de las bases morales y normativas de los órdenes políticos crimilegales en nuestro mundo y tiempo.

Introducción

Frente a los complejos desafíos que plantea el crimen organizado para los Estados, sociedades y comunidades locales en el mundo contemporáneo, estamos presenciando un renovado interés en el fenómeno a través de diversas disciplinas de las ciencias sociales. Mientras tres o cuatro lustros atrás, el estudio de las actividades y estructuras criminales aún ocupaba en su mayor parte la atención de grupos relativamente selectos de criminólogos, sociólogos y economistas (ubicados sobre todo en universidades y centros de investigación especializados en Europa y Norteamérica), hoy en día se puede afirmar sin temor a equivocarse que el trabajo científico y de *policy* sobre crimen organizado ha ganado mucho terreno alrededor del mundo (Schultze-Kraft 2019).

En buena parte, ello se debe a la percepción que el crimen organizado conlleva -y a la vez refleja- grandes problemas para los ordenamientos institucionales de los Estados y de las sociedades, así como para la convivencia pacífica y democrática, la gobernanza y el desarrollo incluyente. Estos desafíos, que convencionalmente se trata de analizar por medio del lente del concepto de la "connivencia" entre orden legal e ilegal[2], son particularmente palpables en escenarios del sur-norte global donde operan y/o están arraigados poderosas organizaciones y redes del crimen organizado.[3]

No sorprende, entonces, que entre las áreas de investigación que actualmente se destacan en este campo, está la de entender mejor la relación entre crimen

2 Durante mi trabajo como analísta político y director de International Crisis Group en América Latina y el Caribe en la década de 2000, mis interlocutores en el gobierno, el Estado y la sociedad civil a menudo hacían referencia a un fenómeno que de manera bastante difusa denominaban la "connivencia" entre actores legales e ilegales o criminales. Así mismo, el término aparecía y sigue apareciendo con alguna frecuencia en los medios de comunicación en la región.

3 Respecto al neologísmo "sur-norte global", acuñado por este autor, valga la aclaración que mientras el uso del término "sur global" -y en menor medida "norte global"- se ha hecho bastante popular en las ciencias sociales en las últimas tres décadas, se trata de un concepto descriptivo extraordinamente elástico (Schultze-Kraft 2016). En ilustración, se ha utilizado como (a) sinónimo de "tercer mundo" y "mundo en vías de desarrollo" en el contexto histórico de la globalización posterior a la guerra fría; (b) un significante de la reestructuración de las relaciones de poder entre el "sur" y "norte" en los órdenes mundiales unipolares o no polares; y (c) como un componente central de un nuevo discurso emancipatorio del "sur" que desafía los diktats neoliberales del "norte" y que busca fomentar la cooperación sur-sur para contrarrestar los efectos negativos de la globalización sobre las mayorías pobres y desfavorecidas, quienes también se encuentran en las crecientes bolsas de miseria, desigualdad y pobreza en el 'norte' (Dirlik 2007; López 2007; Schultze-Kraft 2016; Trefzer *et al*. 2014). Para los efectos del presente escrito, utilizo el término "escenarios del sur-norte global" a manera de un dispositivo analítico para dar fé de la posibilidad teórica y empírica que grados de crimilegalidad existen o pueden existir tanto en los países que comúnmente son caracterizados como "en vías de desarrollo o transición", como en países categorizados como altamente "desarrollados y/o industrializados".

organizado y orden político. No es posible en este articulo una revisión dell concepto esquivo e impugnado de crimen organizado, que carece de una sola definición ampliamente aceptada. ni Ni tampoco sobre orden político. El objetivo esofrecer algunas consideraciones acerca de las *bases morales* de lo que a menudo se asocia con la "connivencia" entre actores, instituciones y organizaciones políticas legales e ilegales y/o criminales.[4]

Pese a la relevancia que, según lo que expongo en adelante, tiene lo moral para la investigación sobre órdenes políticos, hasta ahora ha recibido poca atención en la literatura especializada.[5] Con el objetivo de comenzar a trabajar esta ficha clave en el rompecabezas de la investigación sobre la relación entre orden político y crimen organizado en el sur-norte global, planteo la siguiente pregunta: *¿Qué luces nos da el concepto de la crimilegalidad para entender a las bases morales y normativas de la "connivencia" entre el orden político legal e ilegal-criminal?.*

Desarrollando mi pensamiento sobre el particular, en lo que resta del ensayo ofrezco en primera instancia una breve discusión sobre cómo se relacionan la legalidad, legitimidad y moralidad en la concepción weberiana del orden racional-legal o moderno. Segundo, examino la noción de la "connivencia" a la luz de mi investigación sobre órdenes crimilegales. Tercero, ilustro mis argumentos teórico-conceptuales con algunas observaciones derivadas del caso colombiano. Una breve conclusión resume lo expuesto e indica áreas para profundizar la investigación en este campo hacia el futuro.

4 Distinguir entre "ilegalidad" y "criminalidad" tiene cierta importancia analítica. No todo lo que se considera "ilegal" es también "criminal" porque no todos los actos ilegales son violaciones del derecho penal y, por lo tanto, pueden clasificarse como delitos. Así mismo, el término "ilegal" no conlleva las mismas connotaciones morales que "criminal". Lo "criminal" suele ser considerado "inmoral" o, como mínimo, "amoral". No pasa lo mismo con actos considerados "ilegales" como, por ejemplo, la inmigración ilegal a Estados Unidos o Europa. Para dar cuenta de estas significaciones distintas, de ahora en adelante utilizo la formulación "órdenes legales e ilegales-criminales".

5 De hecho, el tratamiento de los temas morales en las ciencias sociales tiene una historia particular. Mientras para algunos sociólogos de la primera generación, como Emile Durkheim (1924/1976), la investigación sobre la moralidad de las sociedades tenía central importancia, posteriormente "un enfoque moral de las cuestiones sociales se consideró inapropiado y [...] [resultó] excluido del discurso científico" (Boutellier 2000: 37). Supongo que ello se debe, en buena parte, a los enfoques positivistas predominantes en las ciencias sociales después de la segunda guerra mundial, en los cuales la esfera moral del quehacer social y político no tuvo mucha cabida por sustraerse de la medición y observación empírica. Así mismo, las ciencias sociales de orientación crítica y posmoderna tampoco se han relacionado fácilmente con el tratamiento de lo moral.

Sobre la legalidad, legitimidad y moralidad del orden político

De acuerdo a la tradición weberiana, sostengo que cualquier orden político, es decir, cualquier sistema de instituciones y organizaciones sociales que está en capacidad de generar de manera perdurable estructuras y prácticas de autoridad, dominación y obediencia de parte de sus sujetos, requiere de legitimidad.[6] Según Max Weber, existen tres tipos ideales de órdenes políticos: el tradicional, el carismático y el racional-legal o moderno. Cada uno de estos órdenes consta de sus propias fuentes de legitimidad y de sus propios mecanismos para sostenerse. En el caso del orden racional-legal, que es -por las razones que explico en otra parte (Schultze-Kraft 2019)- él que me sirve de trasfondo para el desarrollo de mis argumentos, la legitimación pasa por la "creencia [social] en la legalidad de las normas promulgadas y el derecho de los elevados a la autoridad en virtud de tales reglas para emitir mandatos (autoridad legal) (traducción del autor)" (Weber 1978: 215).

Es de suponer, entonces, que en situaciones caracterizadas por la infracción, impugnación o debilidad (estructural) de la legalidad, es decir, cuando "la eficacia positiva de las normas [legales]" está socialmente y/o institucionalmente puesta en cuestión, un orden político racional-legal pierde legitimidad. Cuando esto sucede, el orden se enfrenta al riesgo de que se abran brechas cada vez mayores respecto a "la coincidencia de [la] eficacia [de las normas legales] y la moral (énfasis y traducción del autor)" (Dahrendorf 1985, citado en Schultze-Kraft 2019: 22). Por lo tanto, pese a la cuasi universal aceptación de la cual goza el derecho positivo en la actualidad entre los juristas y tomadores de decisión (Boutellier 2000), los órdenes políticos constan de fundamentos *morales* que le dan sustento a su legitimidad. Efectivamente, "la legitimidad [en términos genéricos] se da por medio del endoso *moral* o *normativo* del Estado [y/o de otras autoridades políticas] por parte de los ciudadanos (traducción y énfasis del autor)" (Gilley 2006: 502). Y se sostiene

6 Este escrito no es el lugar para discutir a fondo las diferentes perspectivas analíticas y normativas que existen en la literatura especializada sobre el concepto de legitimidad. Basta con hacer referencia a la célebre indecisión de Samuel P. Huntington sobre el particular, quien decía que el concepto de la legitimidad es tanto notoriamente esquivo como imprescindible para el análisis político (véase Gilley 2006: 500). Como elaboro brevemente en este ensayo, cuando uno aborda cuestiones de legitimidad política, es importante de no perder de vista sus fundamentos morales y normativos. En este orden de ideas, es útil el trabajo hecho por Bruce Gilley, quien sostiene que siendo "la legitimidad [...] un concepto que admite grados (traducción del autor)" (Gilley 2006: 501), "un Estado es más legítimo cuanto más lo consideren sus ciudadanos como justo (rightful) poseedor y ejecutor del poder político (traducción del autor)" (Gilley 2006: 501). Poner el énfasis en "lo justo" (rightfulness) de un Estado u orden político nos ayuda ampliar nuestras perspectivas sobre la legitimidad política porque "lo justo" incluye tanto "perspectivas sobre la legalidad, perspectivas sobre la justificación y actos de consentimiento (traducción del autor)" (Gilley 2006: 502). Particularmente las últimas dos perspectivas, justificación y consentimiento, vinculan el pensamiento sobre legitimidad con un pensamiento sobre lo moral.

-y transforma dinámicamente- con base en un orden normativo ... que siempre implica un entramado de normas (o valores) jurídicas, económicas, morales, éticas y pragmáticas, culturales, religiosas y de interpretación del mundo, así como de convenciones sociales, compromisos negociados y formas de vida habituales. En algunos ámbitos, esta red es relativamente densa (como en el caso de los derechos humanos, por ejemplo), y en otros está más bien tejida de forma suelta, llena de agujeros o desgarrada, por lo que se despliegan nuevas dinámicas de 'producción de normas' (traducción del autor) (Forst y Günther 2010: 12).

Por tratarse de un término que exhibe -según el contexto y la finalidad de su uso- distintos significados, es oportuno dar cuenta en forma sumaria de tres diferentes usos de "moral". Como expone James Carrier (2018) en una reciente contribución a la discusión acerca de la economía moral, se pueden distinguir tres tipos de usos del término. El primero es de índole *evaluativa*, es decir, "cuando se utiliza para alabar un acto que se realiza para expresar o conseguir algo bueno (traducción y énfasis del autor)" (Carrier 2018: 22). En este sentido, "moral" hace referencia a los valores de una sociedad o de un individuo, mas no busca identificar o justificar el contenido de estos valores. Solamente requiere que una colectividad o un individuo piensen que algo es bueno en un sentido valorativo.[7] Otro uso es de índole descriptiva, "haciendo referencia a cualquier acto motivado por un valor trascendente que tiene una persona (traducción del autor)" (Carrier 2018: 22). En este segundo sentido, "tratar la moral de forma *descriptiva* significa que se puede hablar de la moral de una persona, aunque uno sea indiferente o desapruebe lo que esa persona ve como un mundo mejor (traducción del autor)" (Carrier 2018: 22). El tercer y último uso de "moral" "no se refiere a los valores sino a las *obligaciones*, las que surgen de las interacciones entre las personas (traducción del autor)" (Carrier 2018: 23). En esta tercera categoría cabe la "obligación moral" que uno adquiere con otra persona con base en una interacción económica, social, política, criminal etc.

En este escrito, utilizo el término "moral" sobre todo en el primer sentido expuesto, es decir, en un determinado contexto social e histórico, lo moral refleja lo que la gente valorativamente considera y siente que es bueno y justo. De este tipo de consideraciones y sentimientos se desprende el grado de legitimidad de un orden político dado. Así mismo, respecto a la relación entre ciudadanos y el Estado, cabe en

7 Escribiendo en la década de 1920, para Durkheim determinar el significado de lo moral en una sociedad moderna aún era esencialmente facultad de una colectividad, más no de los individuos que la componen (Durkheim 1924/1976). Hacia finales del siglo y en el cambio del milenio, esta temprana concepción sociológica de la moral había dado paso a la constatación que "la moral es cada vez más una cuestión individual" (Boutellier 2000: 7).

mi análisis la connotación de la obligación moral de parte de las autoridades políticas de actuar no solamente de manera buena y justa, sino también de manera eficaz y *accountable*. No obstante, mientras lo moral incide en la legitimación de un orden político -tanto por medio de los valores de la colectividad y de los individuos como de las obligaciones, sobre todo los del Estado en su relación con los ciudadanos-, en nuestra época caracterizada por el pluralismo moral, los órdenes siempre están sujetos al surgimiento de tensiones entre diversos sistemas de valores.

Estas tensiones, que cuestionan e impugnan la legitimidad de los órdenes políticos en el mundo contemporáneo, no pueden ser amortiguadas o resueltas -por lo menos no en su totalidad- por medio de una "creencia [social] en la legalidad de las normas promulgadas y el derecho de los elevados a la autoridad en virtud de tales reglas para emitir mandatos (autoridad legal) (traducción del autor)" (Weber 1978: 215). En otras palabras, sería un error pensar que en la actualidad lo moral siempre coincide con -y está enmarcado por- lo formalmente y/o positivamente legal. Haciendo eco a esta observación desde una perspectiva europea, Hans Boutellier (2000: 42) afirma que,la mayoría de la gente ya no ve la moralidad como algo derivado de categorías fijas, extra-históricas o universales. En una sociedad pluralista, la moralidad es —o puede verse mejor como el resultado de procesos históricos; la moralidad es objeto de negociaciones y debates; la moralidad es un proceso y no una verdad; la moralidad se refiere a contextos y experiencias subjetivas de sufrimiento y razonabilidad. […] Está fuera de discusión que un segmento de la población o el gobierno o cualquier persona debería tener el monopolio de la verdad esencial de la moralidad (traducción del autor).

En suma, queda claro que la legitimidad de los órdenes políticos modernos no se basa únicamente en la legalidad y el ejercicio -coercitivo- de la autoridad legal por parte del Estado. También depende de la coincidencia entre las normas legales y los fundamentos morales del ente político y/o de la sociedad en cuestión. No obstante, en muchos estados alrededor del globo esta coincidencia se presenta actualmente más bien a manera de una aspiración, más no como una realidad.

La "connivencia" entre orden legal e ilegal-criminal a la luz del concepto de la crimilegalidad

Mi pensamiento sobre los fundamentos morales de la "connivencia" entre órdenes legales e ilegales-criminales parte de la premisa que se presentan dificultades teóricas, pero también empíricas, con delimitar claramente los ámbitos legales e ilegales-criminales en la configuración institucional y el quehacer cotidiano de los Estados y de las sociedades en escenarios del sur-norte global. Es más, incluso las actividades de diversas estructuras criminales, entre ellos los grupos y redes del crimen organizado, que se suponía no tienen una relación con el orden legal por ser explícitamente proscritas por los códigos penales de los Estados, no están exentas de este problema de delimitación.

Como observo arriba y explico con más detalle adelante, la falencia está en asumir que los órdenes políticos contemporáneos se legitiman -o por lo menos deberían intentar legitimarse- exclusivamente por medio de su adhesión a los preceptos de la dominación racional-legal en un sentido Weberiano. Esta perspectiva del orden político –siempre idealtípica–, necesariamente se basa en una dicotomía entre lo legal y lo ilegal-criminal. En otras palabras, lo que es legal no puede ser ilegal-criminal.
Sin embargo, la observación empírica evidencia que existen múltiples conexiones, transacciones y negociaciones en diversos escenarios del sur-norte global entre actores convencionalmente adscritos a los ámbitos legales, por un lado, e ilegales-criminales por el otro. Pareciera que la dicotomía entre lo legal e ilegal-criminal que caracteriza al orden racional-legal se rompe, abriendo paso al surgimiento de la llamada "connivencia", que por definición es ilegítima.

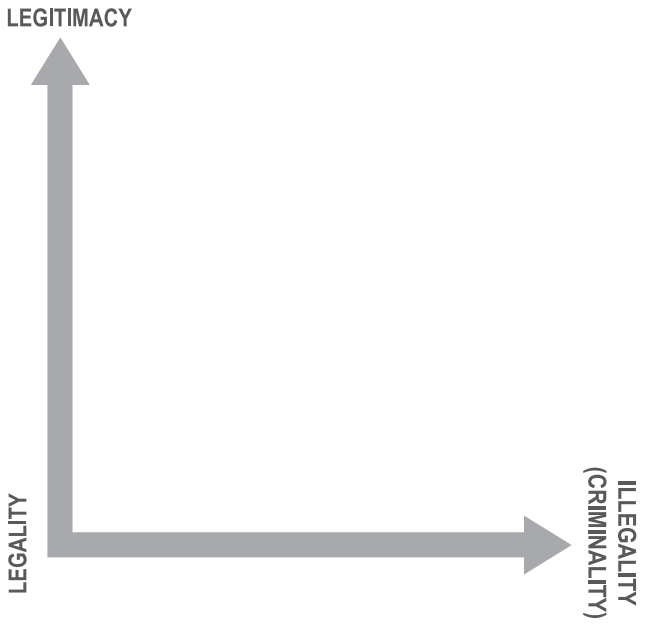
No obstante, a la luz de los conceptos de la crimilegalidad y crimilegitimidad, que combinan en la formulación de los órdenes híbridos crimilegales, no sería preciso hablar de "connivencia". Más bien, haciendo eco a lo que se expuso en la sección anterior, el pensamiento sobre crimilegalidad sostiene que "la legitimidad [de un orden político] también depende de una creencia socialmente compartida en la legalidad. Sin embargo, dicha creencia representa una *categoría moral*, no jurídica. Esto significa que existe la posibilidad teórica de que la legitimidad de un orden político pueda derivarse de una creencia socialmente compartida en la ilegalidad-criminalidad (énfasis y traducción del autor)" (Schultze-Kraft 2019: 164).

Esta "creencia socialmente compartida en la ilegalidad-criminalidad" se basa en diversos procesos de crimilegalización. En estos procesos, nominalmente se

mantiene en pie el orden racional-legal, pero se desvincula la legitimidad del orden del imperativo de la legalidad. De esta manera, se abren espacios para que conductas que, según la ley oficial y particularmente el código penal, son caracterizadas como ilegal-criminal adquieran la fuerza moral suficiente para progresivamente transformar y/o suplantar la legalidad como elemento estructurante del orden político legítimo. [8]

Sostengo que estos procesos de crimilegalización, que se dan en el espacio de lo que denomino el continuum de la crimilegalidad-crimilegitimidad (véase Figura 1), no pueden ser capturados analíticamente por medio de la noción dicotómica de la "connivencia" entre el orden legal e ilegal-criminal.

Figura 3. Continuum de la crimilegalidad-crimilegitimidad



Fuente: Schultze-Kraft, 2019

8 Mientras la doctrina del derecho positivo hoy en día goza de amplia aceptación, esto no es el caso con los fundamentos morales del derecho. Incluso el derecho penal, siendo el mapa codificado de la moral de una sociedad, está bajo constante presión de renovarse y encontrar nuevas bases y justificaciones morales que le permiten dar fe de los reinantes pluralismos y fragmentaciones morales (Boutellier 2000). Por lo tanto, representando una categoría moral, la creencia en la legalidad como sustento de la legitimidad de un orden político está sujeto a diversas y ambiguas interpretaciones e impugnaciones.

Es así, porque en la conceptualización de la "connivencia" se mantiene en pie la premisa que existe un orden legal-legítimo que interactúa y se entrelaza -de manera ilícita- con ordenes de tipo ilegal-criminal que carecen de legitimidad, y por lo tanto de moralidad. Mientras la "connivencia" resultante es considerada problemática y nociva, porque no se abandona el planteamiento normativo, aunque, según el caso, pueda estar bajo presión y amenaza de sufrir embates considerables de parte de la criminalidad organizada.

En suma, interrogando críticamente a la noción de la "connivencia" entre órdenes legales e ilegales-criminales, propongo que es útil adoptar una perspectiva alternativa, a saber, la del orden crimilegal. Caracterizo a este tipo de orden político de la siguiente manera (Schultze-Kraft 2019: 31).

> La noción de orden crimilegal describe un tipo ideal de orden político híbrido caracterizado por la difuminación de las fronteras morales, normativas y sociales entre la legalidad-legitimidad (formal), por un lado, y la ilegalidad-ilegitimidad y la criminalidad-inmoralidad, por otro. En el centro del concepto se encuentran las nociones de crimilegalidad, es decir, la eficacia positiva de las normas ilegales-criminales o *unlaw*; y la crimilegitimidad, es decir, la coincidencia de la eficacia de las normas ilegales-criminales o *unlaw* y la moral. Los órdenes crimilegales se apoyan en un fundamento racional-legal, de hecho, dependen de la existencia de dicho fundamento. Desafían la categorización como órdenes modernos o no modernos. Sin embargo, al tratarse de sitios de pluralismo legal, en los que la criminalidad no es más que una expresión de varias legalidades coexistentes, la legitimidad de la ley oficial y del marco jurídico está sujeta a la contestación permanente de un amplio abanico de actores estatales y no estatales, incluidos los líderes políticos, los burócratas del gobierno, los movimientos sociales, las élites empresariales, pero también las organizaciones insurgentes, paramilitares y criminales, entre otros grupos sociales (traducción del autor).

No se trata, entonces, de hechos aislados o de padrones de "connivencia" entre orden legal e ilegal-criminal. Más bien, lo que está en juego es la transformación del orden político como tal. Los procesos de crimilegalización, que son de índole social en un sentido amplio del término, promueven la cristalización de nuevas legitimades y, por lo tanto, de moralidades que se expresan por medio de "narrativas justificativas (traducción del autor)" (Forst y Günther 2010: 3) que terminan reestructurando a los horizontes normativos del Estado y de la sociedad. Lo que en un momento anterior era considerado legal-legítimo-moral sirve de base y trasfondo para el surgimiento de un nuevo orden, que bajo el orden anterior hubiera sido considerado ilegal/criminal-ilegítimo-inmoral se vuelve "the new legal-legitimate-moral".

Algunas ilustraciones colombianas

Desde los albores de la República hace más de doscientos años, la nación colombiana no ha dejado de luchar para superar las debilidades e insuficiencias de la ley -y del derecho positivo- en tanto fundamento y fuerza legitimadora de la convivencia pacífica. En medio de la incertidumbre, la zozobra y precariedad institucional que caracterizaba a la otrora Gran Colombia, el Libertador Simón Bolívar propuso, ante el Congreso de Angostura de 1818, de crear un "cuarto poder que operaría como la 'rama moral del gobierno' (traducción del autor)" (Ortega 2016: 92). La idea clave detrás de la creación de este poder era, que "como poder moderador de la sociedad, no es propiamente una institución política sino una encargada de preparar a los ciudadanos para la vida política; no propiamente una institución jurídica, sino una de preparación de las bases de las leyes: 'la buena moral [...] es el fundamento de la ley [y del derecho]' (traducción del autor)" (Ortega 2016: 96).

Aunque los congresistas reunidos en Angostura no acogieron la propuesta, Bolívar "nunca abandonó la idea de institucionalizar los poderes morales y moderadores como medio para anclar la sociedad republicana posrevolucionaria (traducción del autor)" (Ortega 2016: 96). Como otros líderes de su época que distaban de una concepción autoritaria de la política, el Libertador también veía en la "moralidad [...] un concepto que podría abordar [y ordenar] la relación entre órdenes normativos [de diversa índole] -costumbres, derecho, religión, civilización- en un momento en el que la causa percibida de la anomia [...] tenía que ver con la no correspondencia entre estos [diversos] órdenes normativos (traducción del autor)" (Ortega 2016: 91). En suma, en los tiempos de Bolívar, el recurso a la moralidad como poder público capaz de ordenar, sanear y hacer virtuosa a la naciente sociedad republicana -civilizarla, si se quiere-, tenía como trasfondo tanto una concepción particular del "bien" y del "mal" como una profunda incredulidad en que la ley y el derecho, heredados de la España imperial, podrían darle sustento sólido al nuevo orden político.

Sostengo, sin mucho temor a equivocarme, que esta histórica pugna entre legalidad y moralidad como fundamentos del orden político perdura en la Colombia contemporánea. Sobra decir que los parámetros nacionales e internacionales del asunto han cambiado desde que se instaló la Gran Colombia. No obstante, la entrega colombiana a la ley y el derecho, combinada con una literal obsesión por lo moral por parte de los grupos y estratos sociales más diversos,[9] indica que el país aún no

9 Obsesión que se ve reflejada tanto en la educación ética y ciudadana impartida desde hace mucho tiempo en los colegios y las universidades del país como en los códigos morales particulares de los políticos, empresarios y militares así como de los sicarios, insurgentes y paramilitares (Reyes 2020; Uribe 2019).

ha resuelto la tensión primaria que ha caracterizado al orden político colombiano desde los comienzos de la República. Dicho de otra manera, como en los tiempos de Bolívar, la legitimidad del orden político colombiano se sigue construyendo con diversos significados -cambiantes todos- tanto legales como morales.

El problema de fondo está en que estos significados no siempre se corresponden mutuamente y que en principio siempre están sujetos a ser mediados por la violencia, sea fáctica o sea que se represente a manera de amenaza contra la vida e integridad física, moral y cultural de las personas. Mediante el dispositivo analítico del espectro de la crimilegalidad-crimilegitimidad, pretendo hacer visible que hay escenarios como el colombiano, donde no existen fronteras morales, normativas y sociales claramente delimitadas entre la legalidad-legitimidad, por un lado, y la ilegalidad-ilegitimidad y la criminalidad-inmoralidad, por otro. Más bien, lo que hay son espacios donde no están en juego ni la legalidad ni la criminalidad exclusivamente, sino donde se dan diversas expresiones y manifestaciones de crimilegalidad. Y al igual que la legalidad y criminalidad, la crimilegalidad es mediada por diversas moralidades legitimadoras y "narrativas justificativas" (Forst y Günther 2010: 3) que, como si fuera una obra teatral tétrica, ponen en el escenario a los sicarios juntos con los políticos. A la vez, en una dialéctica impecable, la crimilegalidad moldea a la moralidad política y social existente, transformándola en lo que llamo la crimimoralidad.

Para ilustrar el fenómeno de la crimilegalidad y los procesos de crimilegalización, en Colombia, entre otros escenarios del sur-norte global, se podrían nombrar numerosos ejemplos de tiempos recientes y no tan recientes. Tocaría prestar atención tanto a asuntos que pertenecen a la creación y el desempeño del Frente Nacional (1958-1974), como al surgimiento de las guerrillas marxistas y/o foquistas y maoístas, en la década de 1960. Sin olvidar el embate extremadamente violento sobre el orden político y la sociedad colombianas, por parte de las organizaciones del narcotráfico y/o paramilitares, desde la década de 1980. Así mismo, para no ir demasiado atrás, pienso que sería menester analizar los muchos asesinatos de civiles indefensos cometidos por el ejército y otros agentes de la fuerza pública en colusión con bandas criminales; o los contactos y las negociaciones entre el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-18) y las FARC, que se desarrollaron en varias etapas desde finales del 2010 hasta finales del 2016 (Schultze-Kraft 2017, 2018, 2019)[10] y los desarrollos -muy preocupantes- en la época del posacuerdo.

10 Según mi análisis, el proceso de paz y el acuerdo que lograron la administración Santos y las FARC representa un dispositivo extra-legal para frenar a la crimilegalización en Colombia (véase Schultze-Kraft 2019).

Sostengo que en todas estas coyunturas -muy diversas, por cierto- se manifestaban procesos de crimilegalización en Colombia. Es decir, la ley oficial sirvió de base para su propia tergiversación en la violenta defensa de intereses y la búsqueda de ventajas particulares por medios legales e ilegales-criminales fundamentados en sistemas normativos y de valores igualmente particulares y no colectivos.

Quiero terminar esta sección referenciando con detalle a las observaciones pertinentes de la periodista colombiana Yolanda Reyes (2020) sobre la masacre que se cometió entre un grupo de unos cincuenta jóvenes, que estaban festejando en una finca campestre en el municipio de Samaniego (Nariño) en agosto del 2020. Como tantos otros actos atroces parecidos que se han dado en la época del posacuerdo, en esta ocasión, el crimen fue cometido por cuatro hombres armados encapuchados y cobró la vida de nueve estudiantes universitarios. El recuento de la periodista Reyes habla por sí solo. Solamente me compete anotar que, según lo expuesto en este escrito, sostengo que en el fondo de estos asesinatos espantosos y horribles hay una moralidad, tanto del lado de los perpetradores como de los gobernantes, que busca legitimar hasta el acto más vil para defender y asegurar el orden establecido o en proceso de establecerse.

> Niños masacrados en unos cañaduzales o en el camino hacia la escuela. Jóvenes masacrados en un asado. Indígenas y líderes repetidamente masacrados frente a la impotencia, por no decir la indiferencia (y muchas veces también la connivencia) nacional. [...] Aquí cabe [la] pregunta sobre la responsabilidad del Gobierno central y la de los gobiernos locales en esta competencia por las formas de matar y de crear control en los territorios por los que transita el narcotráfico. El término de la "*crimilegalidad*", acuñado por el profesor Markus Schultze-Kraft para describir ese *contínuum sin fronteras definidas en las relaciones entre el crimen organizado y el poder político*, da luces para entender muchos mensajes que a veces interpretamos como negligencia o indiferencia estatal, sin dilucidar las interacciones ni los engranajes que están en juego, y que solo se pueden enfrentar si comenzamos por nombrarlos. [...] El contraste entre los jóvenes de Samaniego marchando por las calles con sus pancartas que dicen 'No somos juventud Farc' y 'No estamos todos, faltan los nueve [jóvenes asesinados]' y la banalidad de los mensajes del presidente Duque, que, frente a la masacre, les ofrece arreglar una cancha deportiva es un hecho de lenguaje. Una postura en algún punto del *contínuum* que nos devuelve al viejo diccionario (énfasis del autor)" (Reyes 2020).

Conclusiones

Este ensayo aborda la pregunta acerca de qué luces nos da el concepto de la crimilegalidad para entender mejor a las bases morales y normativas de la "connivencia" entre el orden político legal e ilegal-criminal. Sostengo que la noción de la "connivencia" como tal es de utilidad limitada. Ello es así, porque el concepto de la "connivencia" se basa en una perspectiva dicotómica en relación con los ambitos legales e ilegales-criminales de la vida social en diversos escenarios del sur-norte global contemporáneo. Tanto teórica- como empíricamente esta postura es difícil de sostener.

Así mismo, la idea de la "connivencia" no nos deja ver con claridad cuáles son los fundamentos morales y normativos de la relación entre orden político y crimen organizado o criminalidad e ilegalidad. Recurriendo a los conceptos de la crimilegalidad y crimilegitimidad, e introduciendo la noción de la crimimoralidad, el ensayo expone que es pertinente indagar sobre las bases morales de los órdenes políticos contemporáneos, para entender su relación con el crimen. El argumento de fondo que se presenta es que pese a su incidencia en la generación de legitimidad política, el ámbito social de lo moral es una variable macro poco explorada -o incluso olvidada- en la investigación sobre órdenes políticos y su relación con el crimen organizado.

Muestro a manera de grandes esbozos históricos, cómo se da la relación entre lo moral y el orden político en Colombia. Un país, como también otros, donde no pareciera aplicar el aforismo célebre de Martin Luther King Jr. que "el arco del universo moral es largo, pero se inclina hacia la justicia (traducción del autor)". Más bien, mientras el arco del universo moral colombiano sí es largo -dándoles cabida a diversos sistemas de valores, incluidos los de los criminales y sicarios (Uribe 2019) no hay evidencia que se esté teniendo mucho éxito aún, pese a los múltiples esfuerzos que se están haciendo para lograr justicia en medio del orden crimilegal provisto con crimilegitimidad y crimimoralidad.[11]

Claro está, necesitamos análisis mucho más granulares y empíricamente fundados sobre este tópico en Colombia y comparativamente en otros escenarios del sur-norte global. Se trata de nada menos que abrir un nuevo campo de investigación transdisciplinaria que nos permite abordar con todo el rigor científico requerido al tema de las bases morales y normativas de los órdenes políticos crimilegales en nuestro mundo y tiempo.

11 Véase, por ejemplo, los esfuerzos de la justicia transicional con base en Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) y la actual Jurisdicción Especial para la Paz.

Referencias

Boutellier, H. 2000. *Crime and Morality*. Amsterdam: Kluwer Academic Publishers.

Carrier, J.G. 2018. 'Moral economy: What's in a name', *Anthropological Theory*, 18(1), pp. 18–35.

Durkheim, E. 1924/1976. *Soziologie und Philosophie*. Fráncfort del Meno: Suhrkamp.

Forst, R. y Günther, K. 2010. *Die Herausbildung normativer Ordnungen. Zur Idee eines interdisziplinären Forschungsprogramms*, Normative Orders Working Paper 01. Fráncfort del Meno: Universidad de Goethe.

Gilley, B. 2006. 'The meaning and measure of state legitimacy: Results for 72 countries', *European Journal of Political Research*, 45, pp. 499–525.

Ortega, F.A. 2016. 'Precarious Time, Morality, and the Republic New Granada, 1818–1853' in Marjanen, J. y Rusinek S., eds., *Contributions to the History of Concepts*, 11(2), pp. 85-109.

Reyes, Y. 2020. 'Masacrar la esperanza' [en l'inea], *El Tiempo*, 24 de agosto. Disponible en: https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/yolanda-reyes/masacrar-la-esperanza-columna-de-yolanda-reyes-532500 (Accedido el 12 de febrero de 2021).

Schultze-Kraft, M. 2019. *Crimilegal Orders, Governance and Armed Conflict*. Cham: Palgrave Macmillan.

Uribe, M.V. 2019. 'Phantasmatic entities and identities: criminals without guilt in Colombia', *Journal of Latin American Cultural Studies*, 27(4), pp. 451-462.

Weber, M. 1922/1978. *Economy and Society*, editado por G Roth y C Wittich. Berkley: University of California Press.

La infraestructura productiva de la economía de la cocaína en el Perú: una mirada local a la participación social en la cadena económica

Frank Casas
Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú)

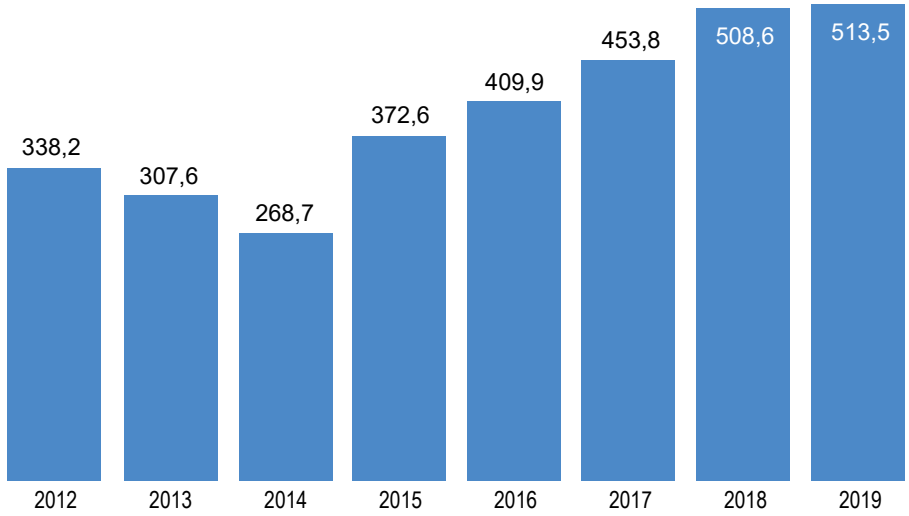
Resumen

Este documento busca describir de manera general la infraestructura campesina que está detrás de la producción de cocaína. En este sentido, se asume que la economía del crimen organizado asociada al tráfico de cocaína, en Perú, depende de una economía campesina, como primer eslabón de la cadena. Así, buscamos analizar si hay una consciencia y racionalidad de las lógicas campesinas de su participación en las dinámicas del crimen organizado. Para ello analizamos los datos de producción, el lugar donde se está produciendo, para plantear una hipótesis: hay una racionalidad campesina que subyace y esta conectada a la cadena de valor, pero desconectada de la dinámica económica de gran escala del crimen organizado.

Introducción

El Perú produce anualmente más de 400 toneladas anuales de cocaína (DEVIDA, 2020a), de acuerdo con los Indicadores de política de producción potencial anual de cocaína, elaborado según la formulación planteada por el SISCOD (Sistema de Información de Lucha contra las Drogas). Para el 2019, la producción de cocaína en el Perú se estimaba en 513,5 toneladas métricas.

Gráfico 1. Producción de cocaína en toneladas métricas (2012-2019)



Fuente: DEVIDA.

La producción se agrupa en 14 zonas cocaleras que se concentran en la franja de los andes amazónicos del país: Aguaytia, Alto Chicama, Bajo Amazonas, Huallaga, Inambari-Tambopata, Kosñipata, La Convención-Lares, Marañón, Calleria, Contamana, Pichis Palcazu-Pachitea, Putumayo, San Gabán, y VRAEM (Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro). Estas se distribuyen en diversas zonas geográficas, que abarcan 13 (de los 24) departamentos del país.

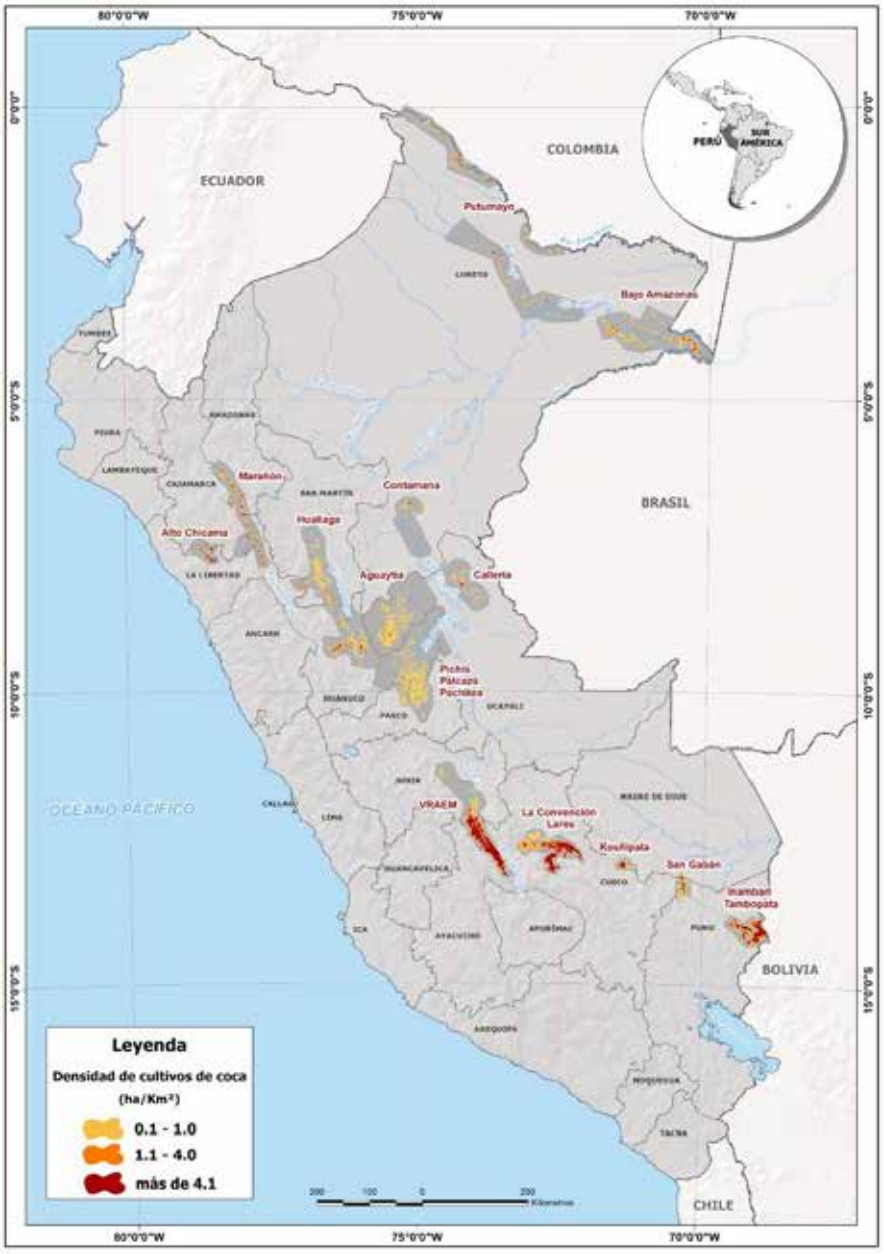
Se trata de zonas predominantemente rurales, con una alta complejidad geográfica (debido a la escasa presencia de caminos y vías de comunicación terrestre), inestabilidad política (debido a los conflictos sociales) y económica (debido a la pobreza), y en las cuales hay una escasa presencia estatal (DEVIDA, 2017a). Se trata de territorios que concentran -en su mayoría- dinámicas agrícolas locales, con economías familiares y dinámicas estacionales productivas, que son las que finalmente articulan los primeros eslabones del sistema de producción de hoja de coca en el país (Zevallos, 2017a).

Por lo tanto, la premisa de trabajo es que la producción de hoja de coca y la producción de cocaína en las zonas cocaleras del Perú, tiene un sustrato de economía campesina. Por ende, hay que entender esto, para pensar la relación que los primeros eslabones de producción de hoja de coca tienen con el tráfico de cocaína y el crimen organizado relacionado al tráfico de cocaína. Por ello planteamos la siguiente pregunta: ¿cómo es que perciben los campesinos cocaleros su relación con la cadena de valor del crimen organizado del tráfico de cocaína? Y de esta desprendemos dos preguntas específicas, que serán el objetivo de este documento: 1) ¿se percibe la producción de hoja de coca como parte de la economía del crimen organizado de la cocaína? Y 2) si se percibe como una parte de la cadena de valor del crimen organizado ¿cómo se convive con esa práctica?

La economía de la cocaína

El tráfico ilícito de cocaína es una actividad económica transnacional, que responde a una demanda global (DEVIDA, 2017b) y se adapta rápidamente a las condiciones que se presentan en el entorno gracias a su dinamismo. En ese sentido, la estructura del crimen organizado en el tráfico de cocaína implica una amplia cadena de eslabones y funciones que generan una secuencia, pero cuyos actores no siempre están conectados entre sí, a través de una sola línea de comando o coordinación. La producción de hoja de coca es el punto de partida de esa lógica y se concentra en ciertas partes del mundo: la franja de Amazonía andina, sobre todo en Perú, Colombia y Bolivia.

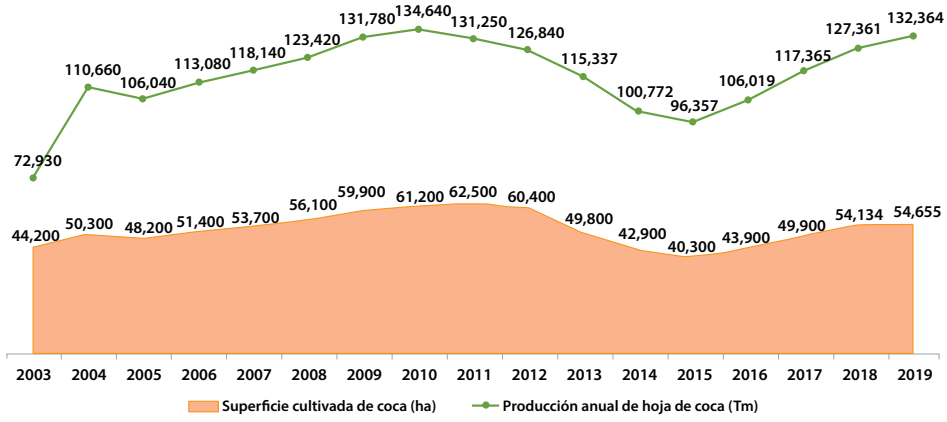
Mapa 1. Superficie cultivada de hoja de coca en Perú (2019)



Fuente: DEVIDA (2021).

Los datos producidos por DEVIDA muestran que la producción de hoja de coca, en el Perú, se incrementó un 7.03% (en promedio) al año, entre el 2002 y 2019. Este fenómeno se debe a tres factores: 1) al aumento progresivo de la cantidad de hectáreas destinadas al cultivo de coca (de 46,200, en 2002 a 54,655 hectáreas en 2019), 2) a la intensificación del rendimiento de producción (en 2002 una hectárea tenía un rendimiento promedio de 1054 kilos, en 2019 se estima que puede producirse 2420 kilos por hectárea), y 3) Al surgimiento denuevas zonas cocaleras, desde 2014, tales como Bajo Amazonas, Pichis, Palcazu, Putumayo, Callería y Orellana, en donde ENACO (Empresa Nacional de la Coca)no tiene presencia (DEVIDA, 2020b),

Gráfico 2. Superficie cultiva con hoja de coca (ha) y producción de hoja de coca (en Tm)



Fuente: UNODC (2018), DEVIDA-CONIDA-UNODC (2020)

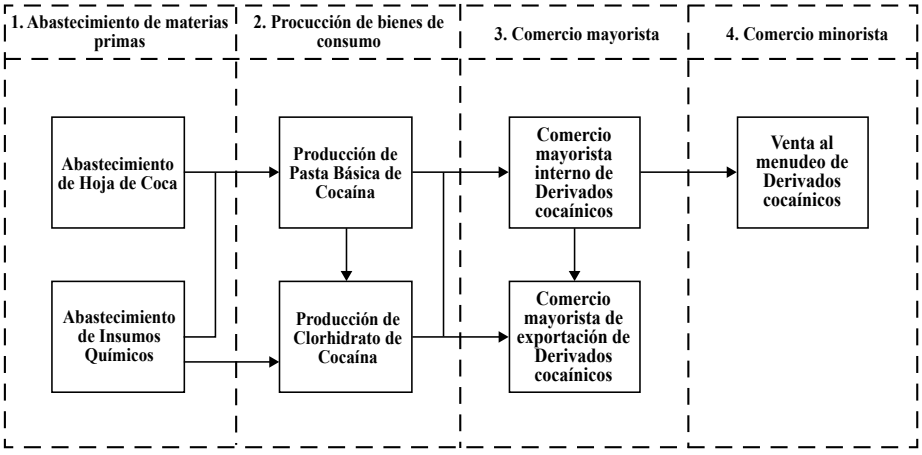
Los datos muestran no solo una ojiva en crecimiento en términos de superficie cultivada y en cantidad de toneladas métricas de hoja de coca, sino también una expansión de la producción de hoja de coca (que se ha desplazado a lugares como la triple frontera entre Perú, Colombia y Brasil y otras zonas del país). Se trata de una economía que no se ha contraído a pesar del trabajo de las instituciones antidrogas y de las políticas contra las drogas en los países del sur.

Los eslabones productivos

La cadena de valor de la cocaína y la demanda del crimen organizado del narcotráfico requieren eslabones productivos dentro de sus procesos. Estos inician necesariamente en la lógica productiva y el cultivo de hoja de coca y el abastecimiento de la hoja. La producción de derivados cocaínicos es dependiente del primer eslabón, pero además requiere de un conjunto de insumos químicos, de los cuales muchos están fiscalizados. Estos eslabones se conectan con una dinámica logística de transporte y posterior exportación de derivados cocaínicos (sobre todo cocaína). Y solo al final de la cadena aparecen las redes de venta al menudeo de cocaína en diversas partes del mundo.

Es en ese sentido, la economía campesina, organizada en función de estos elementos, no está desconectada ni ignora la función del producto. Por el contrario, es razonable pensar que hay consciencia de sus usos (la transformación de la hoja de coca en pasta básica y clorhidrato de cocaína) y su valor en el mercado (incluso hay ciertos puntos en los que el trabajo agrícola se complementa con el trabajo en pozas de maceración de hoja de coca, y producción de pasta básica de cocaína).

Flujograma 1. Modelo de la cadena de suministro del mercado ilegal de la cocaína



Fuente: Zevallos, 2017b.

Si hay conocimiento de la dinámica de producción de hoja, como base de la producción de cocaína, y consciencia de la dinámica económica relacionada al tráfico de cocaína que está intrínsecamente asociada a la mayor parte de la producción, entonces ¿por qué los productores de hoja de coca deciden participar en esta dinámica? ¿Hay alguna relación con la dinámica del crimen organizado? ¿Es posible pensar en algún tipo de racionalidad asociada a la economía del delito que pueda ayudar a explicar está lógica?

Hipótesis y razonamiento

Para responder a las preguntas planteadas de manera preliminar, se han establecido tres líneas de razonamiento, a modo de hipótesis. Cada hipótesis permite entender una lógica analítica.

Hipótesis 1: Las lógicas productivas de la economía cocalera funcionan como eslabones separados de la cadena de valor de la cocaína e ignoran el proceso posterior.

a) Se puede negar la hipótesis, pues muchos campesinos tienen también pozas de maceración de PBC y en ocasiones se ha recolectado información sobre productores de hoja de coca que también producen clorhidrato de cocaína (DIRANDRO, 2020; Taboada, 2014) .

b) Se puede negar la hipótesis pues no hay compartimentos separados de la cadena de producción, debido a que los acopiadores del narcotráfico proponen precios al campesino. No hay un intermediario que genere una disociación total entre el productor y la cadena de valor del narcotráfico (sin que ello signifique que el productor es parte de la estructura organizacional).

Hipótesis 2. La economía cocalera es parte de la organización criminal y tiene rentas asociadas.

a) Se puede negar la hipótesis, pues la mayor parte (90%) de campesinos en el territorio nacional tienen solo 1 hectárea (o menos) para el cultivo de hoja de coca (DEVIDA, 2020c). Es extraño encontrar una producción de hoja de coca a gran escala.

b) Se puede negar la hipótesis, pues no hay evidencia de conectividad directa entre las economías del transporte y venta de cocaína, con las economías de producción de hoja. Se trata de eslabones diferentes. En este caso, la lógica de la producción de hoja de coca está asociada a otras dinámicas productivas

(otros cultivos) o a otras formas de transformación de la materia prima, pero es extraño encontrar una economía diversificada fuera de la dinámica campesina.

c) Se puede negar la hipótesis, pues no hay evidencia de una economía campesina rentable con la dinámica productiva de la hoja de coca. Si bien es posible pensar en algunos campesinos que incrementan sus ingresos, esto se puede asociar a otras funciones de la dinámica de transformación de la hoja. Sin embargo, la producción y venta de hoja es poco rentable por sí misma.

Hipótesis 3. Hay una decisión racional que permite su participación en la cadena productiva. Esto es posible gracias a que; a) hay consciencia de la participación en la cadena de valor de la cocaína; b) la hoja de coca tiene una rentabilidad pequeña; y c) la hoja de coca funciona como un dinamizador de la economía local y no como un bien de inversión capitalista.

¿Los productores perciben entonces la producción de hoja de coca como parte de la economía de la cocaína y la asocian a la economía del crimen organizado de la cocaína? Parcialmente. Es decir, si bien hay consciencia de la función de la dinámica productiva de la hoja en la cadena de valor, y además se sabe y percibe claramente la producción de hoja de coca como una parte de esa cadena y se conoce y reconoce que esta termina conectada en algún punto al crimen organizado, pero no hay una percepción directa de este, ni una relación con su estructura de poder, control y la economía central de estas estructuras. Si se es consciente de esa dinámica ¿cómo se convive con esa práctica? Pues si bien una reflexión moral implicaría una decisión dicotómica (participar o no de esa dinámica comercial), es más fácil y racional pensar que, en ese contexto –y debido a la precariedad de las economías campesinas de la franja amazónica la hoja de coca cumple una función de dinamizador cotidiano de la economía. En otras palabras, sirve para sostener la economía de la vida cotidiana (pues genera hasta cuatro cosechas al año y tiene un comprador asegurado). Esta lógica no ha sido reemplazada por ningún producto ni por ninguna otra dinámica (pues lo importante no es la rentabilidad por sí misma, sino la frecuencia del ingreso).

Conclusiones

a) Podemos asumir que la estructura de organización del tráfico de cocaína implica –necesariamente- una infraestructura productiva que funciona como una economía campesina. En el Perú, la participación de gran parte de los productores primarios de hoja de coca y del procesamiento en pozas de maceración se produce en zonas con escasa presencia del Estado. En estas economías, la hoja de coca se convierte en un dinamizador cotidiano de su propia economía.

b) Los productores de hoja de coca son conscientes de la participación en la cadena productiva de la cocaína y en la cadena de valor del crimen organizado. Sin embargo, esta dinámica es permisible pues los efectos negativos no son visibles ni tangibles y, por el contrario, los efectos dinamizadores de su economía doméstica sí lo son.

c) La función de la hoja de coca, en esa economía, no siempre está directamente relacionada a la lógica de una inversión capitalista (inversión, transformación, plusvalor, rendimiento, etc.), sino a una economía de complemento que brinda regularmente (cada 3 meses) dinero y flujo en una "caja chica". Y, por lo tanto, no es fácilmente reemplazable por otros cultivos o por actividades económicas que requieran periodos largos de espera para la recuperación.

d) Los eslabones del crimen organizado, encargados de la dinámica productiva (recolección, acopio de materia prima, entrega de materiales para las pozas de maceración, etc.), cumplen funciones de dinamizadores económicos rurales.

e) La producción de hoja de coca no obedece a un mandato productivo, y es reemplazable por otros productos (aunque aún no se encuentra alguno que produzca 4 cosechas al año con poco esfuerzo, que tenga un comprador seguro y que dinamice con cash la caja chica de la economía campesina).

Referencias

Taboada, E. (2014). *Ayacucho: Dirandro destruye seis pozas de maceración de hoja de coca.* RPP, https://rpp.pe/peru/actualidad/ayacucho-dirandro-destruye-seis-pozas-de-maceracion-de-hoja-de-coca-noticia-688203?ref=rpp.

DEVIDA (2017). *La Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2017-2021.* Lima, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas-DEVIDA.

DEVIDA (2020). *Monitoreo de superficie cultivada con arbusto de hoja de coca en producción*, Perú 2019. Reporte de superficie cultivada Nº 002-2020. Lima, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA.

Dirección Antidrogas Policía Nacional del Perú - DIRANDRO (2020). *Tendencias de las redes criminales del TID en Perú I-2020*, Observatorio Nacional de Interdicción Contra el TID. Dirección Antidrogas Policía Nacional del Perú, Perú.

Zevallos Trigoso, N. (2017). *Dinámicas locales en torno al cultivo de hoja de coca: elementos para el estudio desde el mercado ilegal de la cocaína.* Revista De Ciencia Política Y Gobierno, 4(7), 9-29. Recuperado a partir de http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/19299

El colapso de la legalidad y la naturalización de la transgresión

Marcelo Moriconi
Instituto Universitário de Lisboa (Portugal)

Resumen

Muchos estudios sobre criminalidad han confundido medios con fines. El delito, como la democracia, son medios. Y los medios no son ni buenos ni malos: son efectivos o no. La legalidad, como modelo de vida, perdió legitimidad, veracidad y efectividad. El avance del delito está estrechamente relacionado esto. Este capítulo explica la importancia de discutir en torno al concepto de *vidas que valgan la pena* y revisar el alcance de la legalidad en la región.

Medios y fines

En gran parte de los estudios sobre criminalidad, en América Latina, el Estado aparece como el virtuoso portador de una moralidad positiva ligada a la promoción de la legalidad. Por el contrario, los delincuentes son inmorales promotores del caos. Lo legal, en esta literatura, es legítimo en sí mismo. Es un fin. Por ello, cuando lo que abunda es la ilegalidad, se teoriza adjetivando negativamente al enemigo del crimen, el Estado: ausente, disfuncional, incompleto, mafioso.

En diversos trabajos he explicado el problema de confundir medios con fines (Moriconi, 2018). Diversas cuestiones o conceptos que deberían ser entendidos como medios para conseguir los valores simbólicos y materiales para un buen vivir, han sido convertidos en fines en sí mismo y reificados. Con la democracia "se come, se educa y se cura", exclamó el primer presidente argentino, tras la dictadura. Sin embargo cuando se alcazó la democracia hubo poca comida, mala educación y salud . Nadie quiere democracia y estado de derecho para sufrir hambre y exclusión. Pero si las perspectivas son buenas, pocos dudan de mudarse a Dubai, Doha o Shangai. Autocracias, sólo para privilegiados.

Con el delito pasa lo mismo. El sentido común puede indicar que está mal que alguien robe. Pero nadie cuestionaría a un ladrón que roba un esclavo para dejarlo en libertad, ni a un judío que soborna a un oficial nazi para que lo deje escapar del campo de concentración. La criminalización es también un medio. Como explican Panella y Thomas (2015), la ilegalidad es una categoría politizada que dice poco sobre los que los grupos delictivos están haciendo y mucho sobre los valores y metas de los Estados y de las instituciones internacionales. Cuidado con el aborto.

El malestar de la política

La mala fama de las instituciones no está relacionada con su estructura, sino con sus resultados. La falta de eficacia sedimenta desconfianza y estereotipos negativos. Junto a Miguel Ramos demostramos cómo los políticos son estereotipados, en América Latina, a partir de una moralidad negativa (Ramos y Moriconi, 2018). El trabajo incluye datos de países andinos como Chile, Perú y Ecuador. Al ser consultados sobre los tres adjetivos con los que definiría a un político, la gente opta por aquellos de naturaleza moral y evaluación negativa: corruptos, ladrones, mentirosos. Esto es bastante lógico y conocido. Lo preocupante es que esta estereotipación afecta directamente a la percepción de la justicia e indirectamente a los afectos, emociones y estados de ánimo. Es decir, la política formal genera indignación y sentimiento de injusticia social.

El sentimiento de justicia es crucial para el bienestar, la legitimación de un orden social y la sustentabilidad comunitaria. Un mundo justo es aquel en el que los comportamientos, atributos y logros de las personas son predecibles y tienen consecuencias lógicas apropiadas según las normas sociales o la ideología imperante. La sensación de justicia está directamente relacionada con la satisfacción personal, con el descenso de la depresión y el aumento de la autoestima, con la mejor gestión y adaptación a eventos estresantes y con mayores y mejores objetivos y ambiciones sociales. Por el contrario, cuando la gente tiene evidencia verosímil de que el mundo no es *justo*, experimenta un incremento de la sensación de miedo, estrés y vulnerabilidad. Esto, en el largo plazo, tiene serias implicaciones negativas para el bienestar y la cohesión social.

La (corrupta) política latinoamericana genera malestar, resentimiento, odio. Y el crimen, ¿qué genera?

Una estrategia para sublimar pérdidas, carencias y frustraciones es convertirse en promotor de lo *Justo*. En este sentido, es importante reconocer el carácter productivo de la violencia como motivador social y generador de identidades. El crecimiento de los linchamientos, en América Latina, sigue este patrón, agravado por otra evidencia del descalabro judicial: sólo el 2% de los asesinatos se resuelve en la región. Agredir, vengar o matar no sólo pueden puede reconfortar y sublimar el sentimiento de injusticia, sino también es una "terapia" que cuesta poco y se condena menos.

La lógica del mercado y sus ¿beneficios?

Tampoco se ha prestado la atención necesaria a las consecuencias de extrapolar la racionalidad de mercado a todos los aspectos sociales. Michel Sandel (2012) describe esté proceso como el paso de una economía de mercado a una sociedad de mercado. La sociedad de mercado es un modelo de vida en el que son pocas las cosas que el dinero no puede comprar. Si las diferencias que marca el dinero son el lujo y la cilindrada y confort de un coche, la desigualdad puede no importar mucho. Si el poder adquisitivo determina el acceso a las cosas esenciales del buen vivir, entonces la cosa comienza a complicarse. Si la base de inicio de este proceso son las sociedades más desiguales del mundo, el problema se agrava. Si, ante ese agravamiento, los mercados ilegales y el delito se erigen como medios efectivos para conseguir acceso a un mejor vivir, entonces la legalidad está en terapia intensiva. Y en coma inducido.

La legitimación del mercado se ha convertido en un *tropo* incuestionable del orden social contemporáneo. Esto, relega al casillero de lo intolerable a las tradiciones discursivas que advierten sobre la imposibilidad de incorporar la virtud o una moral de la vida buena a un orden donde el mercado – como agente amoral- se ha convertido en garante de las interacciones humanas (Moriconi, 2013), generando un conflicto narrativo, a la hora de determinar cuál es un foco de malestar y cuál no. La economía de mercado es una forma muy efectiva de organizar la actividad productiva, pero extrapolar sus valores a mansalva puede distorsionar el sentido de las prácticas sociales y naturalizar prácticas que, siendo lógicas en ese contexto ideológico, son posteriormente cuestionadas por generar malestar.

Teoricemos con empírea: boom sojero. El aumento del precio internacional de la soja generó crecimiento económico en muchos países de Sudamérica. ¡Éxito! El valor de la oleaginosa promovió políticas para incentivar su producción, reformas de los modelos agroexportadores y concentración de tierras. Y es que la producción de la soja precisa de grandes extensiones de tierra y poca mano de obra. Se hace, básicamente, con maquinaria. Mientras la soja generaba riqueza y aumento de capacidad de influencia políticas en pocas manos, generaba exclusión y desempleo en gran parte de los colectivos agrícolas tradicionales afincados en zonas rurales. En muchas de esas zonas, el cultivo de cannabis o coca se transformó en la mejor opción laboral. Pero la opción laboral no se debe entender desde la mera cuestión económica, como es habitual en los estudios científicos. Lo laboral va más allá de ganar dinero y está relacionado también con la tradición, la prudencia, el saber hacer.

Junto a Carlos Peris mostramos que los agricultores que cultivan marihuana no sólo quieren obtener un salario, también quieren hacer lo que saben hacer porque lo saben hacer bien. Y eso es, agricultura tradicional (Moriconi y Peris, 2019). Lo que el mercado (legal), el Estado y la soja les quitó, el mercado (ilegal), el narco y la droga se lo devolvió.

Colombia, con sus falsos positivos, es otro mal ejemplo de utilizar al mercado y su lógica monetaria en la lucha terrorista. Recientemente la Jurisdicción Especial para la Paz en Colombia (JEP) informó que, entre 2002 y 2008, el ejército mató a 6.402 inocentes para hacerlos pasar como guerrilleros caídos en combate, cumplir las cuotas establecidas y cobrar premios y recompensas. Dime cómo se logra prestigio y reconocimiento social y te diré qué atrocidades se cometerán. Con malas ideas rectoras y peores valores, la democracia mata el doble que una dictadura como la de Pinochet.

Lógicamente, si el prestigio está signado por la lógica del mercado, y el reconocimiento es entendido desde la lógica monetaria, es previsible que las fuerzas de seguridad de toda la región, cuyos salarios distan de los parámetros de éxito social, se hayan convertido en actores claves de los mercados ilegales, regulando o protegiendo sus interacciones, es un mera cuestión lógica y previsible.

Cada sociedad le puede dar al dinero el rol que quiera. Pero esperar que, en este marco ideológico, un grupo mal financiado combata efectivamente a ejércitos criminales organizados con más recursos, y mayor poder de corrupción, es ingenuo. Los Zetas no serán la excepción, serán la norma.

Sociedad perversa

El filósofo Dany-Robert Dufour (2009) alerta que vivimos en una sociedad perversa cuyo mandato social central es la idea del goce. Todos los ciudadanos pueden comprender este principio y llevarlo tan lejos como quieran. El disfrute puede incluir sexo, drogas, lujo, transgresión y adrenalina. La narcocultura es un claro ejemplo. Si bien el estado de goce ha sido una constante a lo largo de la historia, la diferencia hoy en día es que no es vergonzoso mostrarlo públicamente, mientras que hace tiempo su exhibición se consideraba obscena. La obscenidad del goce ahora se difunde y alaba en los medios de comunicación, la publicidad, el arte y las redes sociales, aunque la mayoría de la gente encuentra este goce como espectadores y no como protagonistas. Sin embargo, la participación en esta obscenidad es lo que se normaliza como símbolo del éxito social, una vida que merece la pena ser vivida. En muchos casos, las celebridades reconocen que sus estilos de vida extravagantes y lujuriosos incluyen drogas, prostitución y diversos bienes obtenidos a través de mercados ilegales. Por otro lado, algunos funcionarios (desde jueces y políticos hasta comisarios) se ven alardeando de niveles de gasto e inversión que no son compatibles con sus ingresos.

La cohesión social, y su sustentabilidad, están dadas por la eficiencia de las pautas y valores con los que se educa al ciudadano para conseguir los fines que signan una vida que valga la pena ser vivida. ¿Cuáles son los indicadores de reconocimiento y prestigio social, y cuáles son los medios para conseguirlos? Si la sociedad te educa para algo que después te niega, la transgresión es una obligación.

Por ello, no sorprende encontrar en el terreno a jóvenes que argumentan: "prefiero vivir 35 años como narco y no 85 como mi padre (trabajador)". Hay vidas que merecen la pena ser vividas, y no son las que quieren imponer los estudios moralistas sobre cultura de la legalidad. Eso de *"Mi hija la maestra"* ya no causa admiración, causa gracia.

Por ello, existe una dislocación perversa entre lo que enuncian los políticos como un buen vivir para el pueblo y la vida real que ellos practican. Salud y educación públicas, igualdad frente a la ley, empleo tradicional (que en América Latina es mayoritariamente informal y con pocos derechos constitucionales), incluso las ofertas de ocio son cuestiones que los dirigentes que las enuncian no aceptan para sus vidas. La vida buena enunciada por ellos sólo vale la pena que la vivan otros.

Desigualdad, vidas separadas

Los estereotipos sobre el prestigio social determinan la interrelación con los demás. Vemos a través de los ojos del sentido común y nos seduce aquello que la sociedad naturaliza como exitoso. La desigualdad es mucho más que mera economía, es discurso, es estética.

Aún se continúa acusando a la desigualdad de ser la causa de la violencia en América Latina. Partiendo, en muchos casos, de una ferviente criminalización de la pobreza, se defiende que la desigualdad genera incentivos para convertirse en criminal (*Si fuese pobre, no sería albañil, sería ladrón*).

El problema narrativo y simbólico de la desigualdad es un foco de conflicto que supera la simple lógica económica. No es el hecho, sino la base discursiva desde donde lo interpretamos.

Imaginamos una sociedad que cree fervientemente en la reencarnación. De acuerdo con su lógica religiosa, la pobreza es entendida como una mera etapa de una vida eterna en la que, a través de sucesivas reencarnaciones, el *self* transita por los diferentes estratos sociales. Quienes defiendan esta creencia tendrán argumentos ideológicos para tolerar sus pesares actuales, porque en la próxima vida tendrán mejor suerte. Los privilegiados, tendrán cuidado, porque a ellos les tocará sufrir en el futuro. En tal contexto, puede ser suficiente buscar un cauce de legitimación de esta narrativa ideológica (sin necesariamente promover políticas de combate a la pobreza) para prevenir comportamientos violentos. Tal legitimación discursiva operaría en la dimensión ideológica del poder: las formas en que el poder influye en los deseos y pensamientos de las personas, incluso haciéndolas querer cosas opuestas a sus propios intereses.

La gestión, a partir de narrativas esperanzadoras y empáticas, es muy importante. Un estudio reciente del BID (Busso y Messina, 2020) ejemplifica la materialización y gestión de la desigualdad con datos de la educación. El 10% de los jóvenes de familias ricas en países de la OCDE van a escuelas privadas, mientras que en América Latina son más del 40%. En los países andinos las cifras son mayores: en Colombia el 60%, en Perú más del 50%, en Chile un poco menos.

Esto genera un fenómeno de segregación, entendida como la posibilidad de que los estudiantes ricos no tengan compañeros de clases sociales bajas y viceversa. En la OCDE, 30% de los niños sufren esa segregación, en América Latina, más del 60%.

Nuevamente, la situación es extrema en los países andinos: en Chile y Perú no hay ningún tipo de interacción entre chicos ricos y pobres. Las clases sociales en estos países están divididas, no se mezclan.

La sociedad perversa entra en juego. Los pobres pueden pasar inadvertidos para los ricos. En su vida diaria, ni se enteran de su existencia. Pero, como ha advertido el politólogo Andrés Malamud, para los pobres, la realidad es diferente: ven a esos otros muy distintos a ellos en los medios, en los lugares de poder, en las redes sociales, como influencers. Resultado: resentimiento y humillación.

En el último plebiscito para la reforma de la Constitución, en Chile, las 3 comunas más ricas de Santiago votaron por el No, lo contrario a todo el resto del país. No se trata sólo de exclusiones, sino de perspectivas de país diferentes, en muchos casos opuestas e incompatibles. Y, por supuesto, de correspondencias espaciales y geográficas totalmente diferentes: barrios para ricos, barrios para pobres. La mercantilización de la vida ha llevado a que las elites tengan acceso a vidas que son totalmente diferentes y separadas de las del resto de la población: viven, compran, juegan, disfrutan de su tiempo libre en lugares diferentes y, lógicamente, sus hijos van a diferentes escuelas. Esto rompe los cimientos de la democracia. La democracia no precisa de igualdad plena, pero sí necesita de individuos que convivan en un espacio similar, que se encuentren en el espacio público y de esta forma, generar espacios de discusión y de gestión de las diferencias. La vida democrática requiere de procesos de empatía con el prójimo que brinden argumentos al dilema de cómo queremos convivir conjuntamente.

El colapso de la legalidad como imperativo categórico

La perversión y la criminalidad se encuentran en todos los estratos sociales. Pero las diferentes clases tienen oportunidades de involucrarse en diferentes tipos de delitos. Las clases bajas, por ejemplo, difícilmente tengan la oportunidad de involucrarse en la corrupción de cuello blanco.

Por ello, cualquier apelación a la cultura de la legalidad, sin un diagnóstico realista de la sociedad contemporánea, es mera hipocresía. La legalidad ha colapsado como imperativo categórico. Dejó de ser un medio efectivo para conseguir una vida digna, perdió credibilidad y legitimidad, se ha convertido en un obstáculo para el prestigio social e, incluso, para la eficiencia gubernamental.

En lo personal, son las instituciones informales las que brindan nuevos modelos de vida avalados. Ante un trámite burocrático, mejor buscar un contacto influyente que seguir las normas. Ante una detención policial, preparar un soborno. El salario medio dejó de ser fuente de riqueza y ascenso social. El trabajo será mayoritariamente en negro y el "enchufe" será mucho más efectivo que el mérito. La existencia institucionalizada de impunidad se reconoce públicamente, pero no es para todos.
En el plano político, los mercados ilegales cumplen un importante rol económico y social. Estos mercados no sólo generan abundantes recursos económicos con fines políticos, sino que, como explica Matías Dewey en varios de sus trabajos, también mejoran la convivencia social al distribuir recursos entre sectores en conflicto, evitar protestas, generar empleo, generar consumo y acceso a bienes y servicios, facilitar la movilidad social y laboral de grupos sociales precarios.

Por ello, es importante tener en cuenta que la moralidad, las satisfacciones y las expectativas generadas a través de los mercados ilegales son las mismas que las de los mercados legales. No importa que la ropa sea falsificada, lo que importa es la satisfacción personal que genera el logo de una marca prestigiosa estampado en ella. Autoestima, reconocimiento, acceso, esas son las cuestiones.

De hecho, hasta hace poco tiempo, se creía que el mundo del crimen organizado no tenía relación con el resto de la actividad económica y se refería a un mundo paralelo. Pero en la actualidad, legalidad e ilegalidad se fusionan: los mundos delictivo y financiero están íntimamente entrelazados. La actividad económica ilegal se integra en el ámbito legal y es una pieza clave del financiamiento político y la gobernabilidad.

Schultze-Kraft (2018) crea el concepto de ordenes crimilegales, caracterizados por la difuminación de las fronteras entre legalidad y criminalidad y en donde tanto la racionalidad legal como las prácticas ilegales sirven, alternativamente, como el fundamento de los sistemas de acción social, al punto tal que pueden volverse indistinguibles el uno del otro. Se rompe la dicotomía entre legalidad-legitimidad, entendida como orden, e ilegalidad-ilegitimidad, considerada desorden e incertidumbre (Moriconi y Peris, 2019).

En estos órdenes híbridos, la participación de agentes estatales en la reproducción del delito no implica necesariamente actividades ilícitas. Que una causa pase una larga temporada en un cajón y prescriba, es una negligencia, no un delito. Estos actores pueden permitir la propagación de la delincuencia asignando recursos, aplicando la ley de manera discrecional y selectiva, liberando áreas.

Si la evidente participación de actores estatales como reguladores y protectores de mercados ilegales es un tiro en el pie de la verosimilitud de la narrativa por-legalidad, la perversidad de las finanzas internacionales es un pedido de eutanasia.

Muchas de las actividades más rentables del mundo son crímenes: tráfico de armas, drogas, personas. Alrededor del 20% del comercio mundial proviene de actividades delictivas, lo que ha generado un permanente interés de los grupos financieros y la banca para captar ese volumen de negocios. Crimen y finanzas, integrados.

Por si fuera poco, como advierte Dufour (2013), la actividad económica oficial también ha proporcionado una importante cantidad de capital sospechoso proveniente de actividades inmorales o ilegales muy comunes en el mundo empresarial: alianzas y carterización, abuso de poder, *dumping* y ventas forzadas, especulación, absorción y desmembramiento de competidores, balances falsos, manipulaciones contables y de precios de transferencia mediante filiales offshore y sociedades-pantalla instaladas en paraísos fiscales, desvíos de créditos públicos y mercados amañados, corrupción y comisiones ocultas, enriquecimiento ilícito y desvío de fondos públicos, abuso de bienes sociales, vigilancia y espionaje, chantaje y delación, violación de los reglamentos en materia de derecho laboral y de libertad sindical, de higiene y de seguridad, de cotizaciones sociales, de contaminación y de medio ambiente. En resumen, no existe una gran diferencia entre el comportamiento depredador de las mafias criminales y el de los grupos financieros. La legalidad colapsa como imperativo categórico.

De ahí, uno de los ejemplos más claros del flagelo: las amnistías fiscales, los blanqueos de capital, que se implementan habitualmente. Hay un delito (que se reconoce previamente), pero en lugar de iniciar investigaciones y hacer cumplir la ley, los gobiernos siguen la premisa de que (por falta de recursos o de voluntad) es imposible atrapar a los evasores y, por lo tanto, crea una amnistía para evitar el castigo legal. Se legaliza el crimen, se legitima la transgresión.

Transgredir o transgredir, esa es la cuestión.

Gobernar para incluir, descriminalizar para progresar

No abordar ,como parte de las narrativas sobre la prevención del delito, el tema de cómo la sociedad entiende y mide el prestigio social y la inclusión y cuáles son los medios eficaces para conseguirlos, es una deficiencia grave. Lo que habitualmente

se ha simplificado a un mero cálculo de racionalidad económica, es bastante más complejo. Las ideas y percepciones sobre los medios para prosperar y adquirir una vida digna juegan un papel crucial. La legalidad (como la democracia) no es legítima por sí misma, sino por sus consecuencias.

¿Qué vida digna queremos promover y cuál es el rol de la legalidad en ella?
Siendo la criminalización arbitraria, como han demostrado los programas de amnistías fiscales, es necesario discutir la posible reforma del concepto de ilegalidad, definir aquellas ilegalidades que han sido socialmente legitimadas. La misma lógica del mercado utilizada para promover modelos productivos excluyentes, como la soja, puede ser utilizada para legalizar, por ejemplo, la producción de drogas (el producto que Sudamérica tiene para ser indiscutiblemente líder mundial de algo), blanquear y tasar el negocio, legitimar sus puestos de trabajo. Esto no sólo generaría recursos y control de la producción y su calidad, también limitaría los recursos que "los ahora grupos criminales" poseen y que transforma la lucha contra ellos (en el marco ideológico de la sociedad de mercado) en una derrota constante. Se trata de un producto con un fantástico mercado, fundamentalmente en los países centrales, y relacionado intrínsecamente con el mandato de la buena vida: el goce (y con la salud, si se tienen en cuenta todos los mercados medicinales legales que se han abierto para el cannabis). Automáticamente, se pasaría del flagelo de la gobernanza criminal al desafío de la gobernanza multisectorial.

Cada sociedad estigmatiza lo que quiere. Merck producía cocaína que era legalmente utilizada como anestesia en los consultorios odontológicos hace un siglo. El mate fue prohibido, en Buenos Aires, a inicios del siglo XVII, tomar café fue un crimen, en Rusia o consumir tabaco, en Persia. El combate al tráfico de drogas es relativamente nuevo, comenzó alrededor de 1920 y se justificó en dos cuestiones: a) su carácter nocivo para la salud pública y b) los peligros para el orden público. Mientras tanto, Coca Cola sigue generando niños obesos.

Sobre el orden público, es necesario regular los mercados ilegales de manera efectiva. El problema de la región no es la existencia de estos mercados, que existen en todo el mundo, sino las consecuencias negativas que producen, y que no están presentes en otras regiones: violencia e inestabilidad social. El desafío es maximizar las externalidades positivas (trabajo, esperanzas, recursos, acceso) y minimizar, o incluso eliminar, las negativas (conflictos internos, violencia).

Pero claro, más difícil que combatir el crimen es desmontar la dictadura del sentido común. Ese es el mayor reto.

Referencias

Busso & Messina (2020). *La crisis de la desigualdad*. BID, Washington.

Dufour, D. R. (2009). *La cité perverse.* Denoël, Paris.

Dufour, D. R. (2013). Liberalismo, liberación de las pasiones, pulsiones, tráficos. *Diecisiete*, *2*.

Moriconi (2013). *Ser violento.* Capital Intelectual, Buenos Aires.

Moriconi (2018): Desmitificar la corrupción: la perversidad de su tolerancia… y su combate. *Nueva sociedad* (276)

Moriconi & Peris (2019). Merging legality with illegality in Paraguay. *Third World Quarterly, 40*(12), 2210-2227.

Panella & Thomas (2015). "Ethics, evaluation, and economies of value amidst illegal practices". *Critique of Anthropology, 35*(1), 3-12.

Ramos & Moriconi (2018): Corruption in Latin America: stereotypes of politicians and their implications for affect and perceived justice. *Social Psychological and Personality Science, 9*(2), 111-122.

Sandel (2012): *What money can't buy: the moral limits of markets.* Macmillan.

Schultze-Kraft (2018): Making peace in seas of crime: crimilegal order and armed conflict termination in Colombia. *Crime, law and social change, 69*(4), 475-496.

La corrupción en el Estado, instrumento de interacción del crimen organizado

Ivan Briscoe
Programa para América Latina y el Caribe, International Crisis Group (Colombia)

Resumen

La corrupción, entendida como al abuso del poder público para asegurar unas ganancias de uso privado, se ha convertido a lo largo de las últimas décadas, en varios países de América Latina, en una fuente de repudio público hacia los líderes, las instituciones estatales y las fuerzas de seguridad, y por lo tanto una causa de turbulencia política. En lugar de echar la culpa a una predisposición regional hacia la corrupción, se demuestra en la práctica que la evolución de los sistemas democráticos en América Latina ha favorecido el papel prominente de los nexos ilícitos como método de intermediación entre actores políticos, catalizador de nuevos liderazgos y una manera arriesgada, pero a veces ineludible de reducir la violencia y la inseguridad.

La corrupción, entendida como al abuso del poder público para asegurar unas ganancias o privilegios de uso privado, se ha convertido a lo largo de las últimas décadas en varios países de América Latina en una fuente de oprobio público hacia los líderes políticos, las instituciones estatales y las fuerzas de seguridad. Investigaciones judiciales y mediáticas han expuesto con una abundancia de detalles y testimonios los mecanismos que subyacen y fomentan la corrupción. Las encuestas, las movilizaciones públicas y las destituciones esporádicas de líderes gubernamentales ocasionados en parte por la ira pública – en Guatemala, Perú y Brasil, por ejemplo - muestran la enorme preocupación que generan estas prácticas ilícitas entre la ciudadanía, y también incentivan su explotación por políticos oportunistas que se personifican como enemigos de las élites mezquinas y ávidas. Por último, grupos de crimen organizado también han acaparado los canales de influencia y la compra de

voluntades dentro de ciertos Estados con el objetivo de potenciarlos a favor de sus intereses, sobre todo en términos de garantizarse autonomía, amistades poderosas e impunidad.

Como consecuencia, el público latinoamericano y los políticos, que desean ganar su apoyo, se esfuerzan en denunciar las redes de corrupción, responsables en sus opiniones de los peores abusos, fallas y omisiones de los Estados. Lemas como "ni corrupto ni ladrón", empleado por el ex presidente de Guatemala, Jimmy Morales, en su campaña electoral de 2015, forman parte de las estrategias electorales de numerosos aspirantes a puestos públicos. Sin embargo, las pruebas fundadas del despilfarro de las arcas estatales, que llega a montos casi inconcebibles de pérdidas fiscales en el caso de Venezuela (Alconada Mon 2018), y las denuncias en contra de estas redes ilícitas que han llegado a formar parte del sentido común popular y el lexicón político hoy en día, esconden una realidad opaca y perturbadora. Mientras los contrincantes, en competencia electoral fulminan en contra de la corrupción y prometen extirpar esta plaga, en la práctica la evolución de los sistemas democráticos ha favorecido el papel prominente de los nexos ilícitos, como método de intermediación entre actores políticos, catalizador de nuevos liderazgos y una manera arriesgada, pero a veces ineludible, de reducir la violencia y la inseguridad.

La corrupción, en efecto, demuestra una lógica precisa y funcional dentro de los sistemas de poder actuales, lo que ayuda a explicar la contradicción en sus manifestaciones: genera un rechazo casi unánime en los electorados, pero se reproduce en el tiempo sin encontrar mayores obstáculos que sus propios excesos. Varios ejemplos recientes corroboran esta realidad. El antiguo gobierno peruano de Martín Vizcarra, conocido por su rechazo férreo a los abusos de poder en las instituciones estatales – prometió ser "implacable en la lucha contra la corrupción"– ha estado envuelto en un escándalo derivado del acceso clandestino a la vacuna china Sinopharm contra el COVID-19. Otros presidentes se han comprometido a una limpieza general de sus sistemas políticos antes de proceder a socavar las mismas instituciones e investigaciones contra la corrupción, tal como Andrés Manuel López Obrador, en México, o Jair Bolsonaro, en Brasil. Morales, una vez asumió como presidente de Guatemala, terminó el mandato de una misión muy efectiva de la ONU en contra de la impunidad y la corrupción que la facilita. La lista de promesas abandonadas de lucha contra la corrupción es larga, pero como se argumenta aquí es un error interpretarla como un defecto o vicio de la cultura política latinoamericana y sus exponentes. Más bien, es una parte de la construcción de coaliciones política y gobernabilidad en la ausencia de las condiciones necesarias para desestimular esta actividad ilícita.

Corrupción y sus interpretaciones

Antes de abordar la cuestión del papel preciso asumido por la corrupción en sistemas políticos y Estados latinoamericanos, y en consecuencia el empoderamiento del crimen organizado en ciertos contextos y localidades es importante entender mejor el significado ético, cultural y colectivo de este abuso de poder. Generalmente, el acto específico de corrupción depende de un funcionario, juez, político o policía que crea un "mercado secundario", donde comercializa las decisiones o poderes públicos que tiene a su alcance. En otras palabras, vende el uso de su poder. En teoría, este acto necesita para su plena realización nada más que dos individuos: un "agente" que representa una institución superior estatal y un ciudadano dispuesto a facilitar una transacción ilícita (conocido en la literatura clásica sobre la corrupción como el "principal") (Groenendijk 1997).

La aplicación de reformas institucionales con el objetivo de reducir los incentivos a favor de la corrupción, por parte del "agente", han proliferado en los últimos años, por medio de la introducción de mejoras en la capacitación, supervisión y monitoreo de los funcionarios y políticos, y, cuando sea necesario, la persecución criminal de los responsables (Collier 2018). Evidentemente, después de una década marcada por escándalos variados, entre los cuales se debe mencionar los casos multimillonarios de Lava Jato, en Brasil, "los cuadernos de las coimas", en Argentina, la seguridad social,en Honduras, o la Corte Suprema, en Colombia. s difícil identificar un éxito duradero de estas reformas, salvo la exposición más frecuente y mediática delante del gran público de las redes ilícitas en el poder y sus ganancias extraordinarias. En términos del procesamiento y sentencias firmes contra los transgresores, los resultados son claramente divergentes según el país: en Brasil, Lava Jato solo logró 278 sentencias firmes, pero en Argentina autoridades judiciales estiman que la proporción de casos de corrupción de alto nivel que terminan en juicios orales es de 8 por ciento, y que 2 por ciento de los acusados son condenados (Alconada Mon 2018).

Sin cambios notables en la transparencia e integridad de sistemas políticos y judiciales es común y entendible recurrir a otra teoría de la corrupción. debajo una perspectiva diferente, se puede contemplar la "acción colectiva". Aunque en los intereses de todos es importante reducir el nivel de corrupción, y por lo tanto generar mejores bienes públicos y Estados mucho más eficientes, cada individuo que decide abstenerse de una coima o la posibilidad de enriquecimiento ilícito asume un costo elevado cuando sospecha o sabe que otras personas en su posición aprovecharían de la misma oportunidad ilícita. Para los políticos, el problema es aún más agudo: "a

un líder le faltará la "voluntad política" de iniciar la aplicación de reformas contra la corrupción cuando no puede confiar que los otros le seguirán" (Marquette y Peiffer 2015, p. 10).

La inercia colectiva, enraizada en una cultura de escasa confianza interpersonal y la constante búsqueda de beneficios privados, ayudaría a explicar la extrema dificultad de extirpar la corrupción en América Latina y la precariedad notoria de los intentos gubernamentales de combatirlo. Sin embargo, este retrato cuasi cultural de una supuesta proclividad latinoamericana hacia el soborno y el cohecho no corresponde en todas partes con la realidad. En primer lugar, la experiencia directa de la corrupción, por medio del pago de coimas para obtener servicios públicos no es del mismo nivel en todos los países. Mientras es un problema crónico en México, no se presenta de manera muy extendida en Chile y Uruguay (Transparency 2019). No es una mera curiosidad que Chile muestre muy altos niveles de percepción de corrupción en sus principales instituciones, justificando, en parte, las movilizaciones masivas en contra del gobierno y la clase política, desde octubre de 2019. Para varias sociedades latinoamericanas, la corrupción cotidiana es una realidad conocida, pero no necesariamente muy frecuente, mientras que la corrupción de las altas esferas de poder - menos visible, menos fácil de definir, pero de alguna manera la condición básica de operaciones de todo gobierno o política de Estado – es una preocupación aguda y la evidencia de un fracaso general institucional.

En segundo lugar, es esencial destacar que los movimientos políticos o ciudadanos en contra de la corrupción no son ocurrencias pocos comunes, ni son exclusivamente contemporáneas. Las revoluciones en Cuba, en 1959, y Nicaragua, en 1979, dependían en gran parte del apoyo por lo menos tácito a los insurgentes de clases medias que rechazaron la extrema corrupción de sus respectivos gobiernos. Además, en América Latina existe unas expectativas públicas muy claras en cuanto al buen gobierno, la austeridad y la responsabilidad profesional, valores que son articulados y a veces traicionados por muchos candidatos electorales. Durante la presencia de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) , su popularidad pública superaba ampliamente las cifras equivalentes de otras instituciones del Estado y de la justica nacional. Más de 11 millones de personas votaron en un plebiscito de octubre de 2018, en Colombi,a para aprobar nuevas medidas contra el flagelo de la corrupción, sin que las maquinarias de los partidos políticos ayudasen a estimular la participación. En otras palabras, los países de América Latina son anfitriones de grandes movimientos en contra de la corrupción de alto nivel, que por su parte tiene escasa aceptación popular. La razón que la corrupción sigue floreciendo se debe

seguramente en parte a un piso de tolerancia pública; pero la razón más importante es su papel imprescindible en los mecanismos y operaciones del poder político.

El papel político de la corrupción

Los gobiernos autoritarios son sin lugar a duda más proclives al robo impúdico de los recursos estatales (Chayes 2015). Es notable en este respecto que Venezuela, actualmente dirigido por un gobierno cada vez más represivo, se destaca hoy en día como el país más corrupto de América Latina. . Sin embargo, esto no significa que las democracias son naturalmente inmunes a la corrupción. Al contrario, varios aspectos fundamentales de la práctica democrática en la región, tal como la competencia electoral, la polarización política, la fragmentación entre poderes estatales y las relaciones complejas entre las instituciones de centro y periferia han constituido un entorno acogedor para los esquemas de corrupción, sobre todo cuando los organismos de vigilancia y fiscalización son débiles o vulnerables a la cooptación por estos nexos.

El papel de la corrupción como mecanismo de coordinación, supervivencia y búsqueda de supremacía en sistemas democráticos – además de ser una fuente de ganancias ilícitas personales - se manifiesta de tres formas primordiales en la región. La primera es su papel como eje de disputa política entre candidatos que dicen representar una renovación sistémica y ética y las fuerzas supuestamente contra-reformistas, ancladas en la administración pública y acusadas de acaparar para su beneficio el control de las transacciones entre sectores públicos y privados. En un contexto político latinoamericano donde las instituciones que deberían mediar entre ciudadanos y el Estado, sobre todo los partidos públicos y legislaturas locales y nacionales, han perdido la confianza de muchos votantes, la lucha contra la corrupción y los corruptos se perfila como una fuente importante de apoyo público y la señal de una capacidad de buen gobierno. Su adopción como lema de campaña, por lo tanto, es casi universal, aunque su aplicación a la política pública deja luces y sombras dado que su objetivo principal ha sido lo de desprestigiar a oponentes, en lugar de lograr reformas duraderas y efectivas.

A la vez que fuerzas políticas y organizaciones sociales, en diversos países de la región, han dirigido campañas con el fin de fortalecer los mecanismos de vigilancia y fiscalización de la política – por ejemplo, en México, Colombia, Argentina y Guatemala. El estandarte de la lucha contra esta práctica ilícita también ha sido levantado por populistas de izquierda, del centro o de derecha, notablemente Andrés

Manuel López Obrador, en México, Nayib Bukele, en El Salvador y Jair Bolsonaro, en Brasil. En el caso de estos presidentes, la política principal en contra de los nexos ilícitos deriva de la supuesta actuación ejemplar y las decisiones iluminadas del presidente, no por el fortalecimiento de las instituciones encargadas del tema ni la justicia imparcial (cuestionada por algunos, bajo el concepto de "lawfare", que insinúa que los magistrados tienen claro sesgo político). Por lo tanto, es posible que el atractivo electoral de estos líderes y sus promesas personalistas de depuración radical del Estado y transformación ética conllevaría a una profundización de la corrupción estatal, lo que evidentemente daría lugar a nuevas generaciones de líderes con retórica parecida.

La segunda manifestación de la corrupción tiene que ver con el corazón de la práctica democrática contemporánea, y es la fuente principal de escándalos, investigaciones judiciales e indignación ciudadana. Los pagos indebidos y el tráfico de influencias han sido recurrentes en las relaciones entre el ejecutivo y la legislatura en diversos países de la región – notablemente en Brasil, Colombia, Perú y Argentina - y también en la financiación de las campañas electorales. A pesar de un sesgo histórico a favor del presidencialismo, en América Latina, los parlamentos juegan un papel clave por sus responsabilidades en cuanto a la auditoria del gobierno, además de la aprobación de presupuestos y legislación. Desde esta perspectiva, la tendencia hacia una bifurcación entre el control político de las dos instituciones a lo largo de las últimas décadas tiene un gran significado.

Existen varias causas que la explican: la separación de las fechas electorales para las dos entidades, el auge de fuerzas políticas regionales y el declive de los partidos nacionales, y el carácter generalmente personalista y poco programático de la política latinoamericana. Sea cual sea la razón, las relaciones entre la legislatura y el ejecutivo son frecuentemente marcadas por rivalidades y tensiones, las cuales son a veces calmadas o superadas por pagos ilícitos, desde actores vinculados el ejecutivo, incluyendo empresas contratistas del Estado. Los ejemplos recientes de Brasil, el "mensalão", en 2005, y Lava Jato, desde 2014, mostraron las dimensiones de los pagos ilícitos dirigidos a los diputados. Casos de menor escala, pero de gran impacto en la sociedad, también han emergido en Perú, por ejemplo durante los intentos del ex presidente Kuczynski de evitar su juicio político, en 2018; en Argentina, donde senadores recibieron pagos para motivar su aprobación de una polémica reforma laboral, en 2000; o en el sistema de "mermelada", o incentivos materiales, enquistada durante años en las relaciones entre el gobierno y Congreso colombiano
.

Otra vía transcendental de pagos ilícitos y transacciones clandestinas entres varios intereses se ubica en la financiación de campañas electorales. Un tema que ya ha ensombrecido la integridad de los representantes públicos en muchos países del mundo, aún en las democracias más tradicionales (Briscoe y Goff 2016). En América Latina, la intensidad de la competencia electoral, en combinación de la debilidad de los sistemas de control e investigación, significan que la financiación ilícita electoral se ha convertido en una manera corriente de garantizar la protección de los intereses corporativos o criminales dentro de la administración pública. En Guatemala, la , CICIG, estimó que el 50 % de la financiación de los partidos políticos provino de empresas contratistas del Estado, y el 25 % del crimen organizado. Esta financiaciónde campañas y candidatos, por toda la región, , en el caso Odebrecht. En El Salvador, para asegurar el voto en los barrios marginales, los partidos políticos supuestamente entregaron dinero a las pandillas. En México, las contribuciones a múltiples fuerzas políticas, hechas por grupos de crimen organizado, manifiestan cómo la financiación electoral se versa en diferentes direcciones y con distintas finalidades entre fuerzas políticas, empresas privadas y grupos criminales, como componentes de una red multi-dimensional de transacciones de beneficio mutuo (International Crisis Group 2020, Briscoe y Goff 2016, Casas-Zamora 2013).

Sin embargo, la tercera y última faceta de la corrupción, en la política democrática, es la que representa la mayor amenaza a la seguridad ciudadana. El escenario de corrupción más peligroso se encuentra, sobre todo, en regiones sub-nacionales que se podrían denominar "enclaves autoritarios" (International Crisis Group 2017). En toda América Latina, y notoriamente en México, Guatemala, Honduras, Colombia, Perú y Brasil, ciertos municipalidades y departamentos padecen una serie de características parecidas: dominados muchas veces por familias o clanes poderosos, sufren altas tasas de pobreza y desigualdad, hospedan lazos íntimos entre el Estado y crimen organizado y traten con violencia a los que critican o desafían el estatus quo, sean líderes sociales, en Colombia, periodistas, en México, o personas LGBTI, en Honduras. En estos contextos, es común que funcionarios estatales o judiciales conceden autonomía, impunidad o permisos especiales a grupos violentos y delictivos.

Aunque se conforman en teoría con las normas democráticos, en términos de elecciones regulares, y la presencia de ciertas instituciones estatales de auditoría, la realidad de los regímenes políticos, en estos lugares, es de una confluencia entre intereses privados y públicos y una alta tolerancia a las actividades criminales, sobre todo cuando grupos delictivos están enraizados en las comunidades locales (por

ejemplo, en torno a la producción y/o tráfico de drogas) y superan en poder a las fuerzas de seguridad locales. No es ninguna sorpresa que estas localidades tienden a ser los más violentos en sus respetivos países: se estima, por ejemplo, que un total de 40 grupos armados compiten por el control sobre el territorio y los residentes de Guerrero, México. Sin embargo, es un hecho, a veces pasado por alto, que estas zonas autoritarias y violentas son a la vez partes intrínsecas de sus sistemas nacionales democráticos, y por lo tanto de los Estados centrales. Mientras que los partidos políticos tradicionales se han debilitado, fragmentado o han perdido su alcance nacional, en muchos países latinoamericanos, los políticos del centro cada vez más buscan y dependen de aliados en las regiones que pueden garantizar votos, recursos y apoyo en sus eventuales coaliciones parlamentarias.

El peligro principal de estas transacciones entre centro y periferia es la falta de voluntad desde el centro político de contrarrestar el declive violento y corrupto en las regiones, o de introducir políticas efectivas para tratar la pobreza y la crónica falta de oportunidades económicas. La corrupción facilita la acumulación de los grupos criminales o de otros intereses económicos, aunque es importante subrayar que a veces la participación en esquemas corruptos por parte de funcionarios públicos es la más manera más efectiva e inmediata de reducir la violencia, perpetrada por estos grupos. "Tú [el líder criminal] me dejas hacer mi chamba [trabajo], y yo te dejo hacer tu chamba … así no nos metemos en broncas [problemas]", explicó a Crisis Group un ex oficial de la policía de Guerrero. Sin embargo, esta paz es sumamente precaria, puede romperse fácilmente cuando aumenta la competencia por el territorio y la riqueza entre varios grupos rivales delictivos. Por supuesto, esta complicidad también impide los cambios estructurales que podrían transformar la triste realidad económica de muchos residentes.

Conclusiones

La vía principal para la influencia criminal más nociva en el Estado proviene de las regiones donde autoridades locales son cómplices con grupos delictivos y violentos, sufren como consecuencia una merma notable en su voluntad y capacidad de proteger vidas y brindar servicios básicos. Sin embargo, sería un error aislar estos casos del panorama más general de corrupción de alto nivel en América Latina. La incontestable demanda pública a favor de Estados más limpios, eficientes y transparentes se ha chocado con la manipulación del discurso en contra de la corrupción por parte de figuras políticas, y al atrincheramiento de las transacciones financieras ilícitas en sistemas nacional democráticos, sobre todo en cuanto a las relaciones entre legislaturas y ejecutivos y en torno a la financiación electoral. Este contexto facilita el desprestigio de las políticas institucionales en contra de la corrupción, una tolerancia en el seno del Estado hacia relaciones de conveniencia política y ganancia mutua y un preocupante aumento de la impunidad en localidades gobernadas por liderazgos autoritarios que ostentan lazos con políticos en el centro. La frustración ciudadana frente a esta realidad es notable. Las promesas de Estados depurados se multiplican, mientras que las largas y onerosas investigaciones judiciales, reformas estructurales o misiones internacionales que buscan cambiar definitivamente la tentación de la corrupción se marchitan o se mueren. Sin embargo, en lugar de denunciar los pecados que afloran dentro de los Estados, es esencial entender como los actores en los sistemas políticos actuales recurren a la corrupción para superar los problemas de la fragmentación, las campañas electorales costosas y la amenaza de la violencia. Aunque sus decisiones resuelven poco, consiguen una solución frágil, temporaria y rentable. Hasta que estas ventajas desaparezcan, la corrupción quedará enquistada.

Referencias

Alconada Mon, H., 2018, *La raíz de todos los males*, Planeta.

Briscoe, Ivan and Goff, Diana, 2016, *Protecting Politics: Deterring the Influence of Organized Crime on Political Parties*, International IDEA.

Casas-Zamora, Kevin (ed), 2013, *Dangerous Liaisons: Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond*, Brookings Institution.

Chayes, Sarah, 2015, *Thieves of States. Why Corruption Threatens Global Security*, W. W. Norton.

Collier, Paul, 2017, "The C-word", *The Times Literary Supplement*, 14 July.

Groenendijk, Nico, 1997, "A Principal-Agent Model of Corruption", *Crime, Law and Social Change* 27, 207-229.

International Crisis Group, 2020, *Miracle or Mirage? Gangs and Plunging Violence in El Salvador.*

Marquette, Heather and Peiffer, Caryn, 2015, "Corruption and Collective Action", Development Leadership Program, research paper no. 32.

Silla Vacía, 2018, *El dulce poder. Así funciona la política en Colombia*, Aguilar.

Transparency International 2019, *Global Corruption Barometer: Latin America and the Caribbean.*

La cultura del privilegio y la privatización de las funciones públicas, elementos esenciales para la gobernanza criminal

Sonia Alda Mejías
Real Instituto Elcano (España)

Resumen

La interiorización, por las autoridades estatales y la sociedad, de una concepción patrimonialista puede explicar la gobernanza criminal. Este orden acepta el privilegio, basado en la desigualdad, y la privatización de lo público, ante la falta de distinción entre lo privado y lo público. Entre los privilegios, dependiendo del grado de implantación del orden patrimonial, figura la posibilidad conceder por el estado, el ejercicio de funciones estales, por actores privados en determinados territorios. Esta gobernanza se otorga y se ejerce porque las autoridades consideran que los territorios y los recursos bajo su responsabilidad son patrimonio público y por eso pueden cederlos a los privilegiados y estos, a su vez, de igual forma, consideran que esos territorios pueden administrarlos como si también fuera patrimonio propio. Bajo esta concepción no sólo se explica la gobernanza criminal, sino también la de otros actores no estatales.

Todo este orden solo puede configurarse cuando gobernados y gobernantes comparten sus principales presupuestos, como el clientelismo, la tolerancia a la corrupción o los vínculos personales, por encima de las leyes.

Introducción

El confinamiento, ante la pandemia, impuesto por las bandas criminales en los territorios que controlan dentro de algunos Estados latinoamericanos, ha hecho

más visible la gobernanza criminal. Ellos establecieron las normas, los toques de queda y los castigos, si estas no se respetaban. Así mismo han proporcionado ayuda o repartido bolsas de comida para familias que lo necesitaban. No obstante, la gobernanza criminal no es nueva.

Uno de los principales problemas que plantea esta gobernanza es que no puede darse doctrinal, ni legalmente en el seno de un estado democrático, donde el único poder que puede crear reglas, aplicarlas y juzgar a aquellos que las violen es el estado basado en el imperio de la ley. El estado es la única fuente de poder público y ha de tenerlo y ejercerlo, en exclusiva, de acuerdo con toda constitución democrática. Ninguno otro actor puede hacerlo, sin embargo, la gobernanza criminal, contradice rotundamente este planteamiento esencial para la consolidación del estado democrático.

De acuerdo con la configuración de un estado democrático, la gobernanza particular, de cualquier actor privado, sea criminal o no, legal o ilegal, no puede ejercerse. No cabe el ejercicio de tareas estatales, dentro de la jurisdicción de un estado, por actores privados, aplicando normas no estatales. Es inconcebible ninguna de las dos cosas, ya que entonces no es posible asegurar, los derechos individuales, iguales para todos los ciudadanos.

En contraposición a esta concepción, la gobernanza criminal se basa en un orden patrimonialista, donde es legítima la desigualdad ante la ley y la privatización del espacio público. No puede entenderse la gobernanza criminal, si suponemos que la violencia y la imposición es lo único que la hace posible. Tampoco podemos suponer que el crimen organizado es el único actor que, por estos motivos, ejerce funciones estatales, dentro de la jurisdicción de un estado. Muy al contrario, si hay gobernanza criminal es porque el patrimonialismo es compartido por actores no estatales legales o ilegales, que ejercen gobernanzas particulares, privatizando el espacio y las funciones estatales.

La condición de privilegiado proporciona la posibilidad de ejercer una gobernanza particular. Bajo el criterio patrimonialista se concibe el principio de desigualdad ante la ley, al poder quedar eximido del cumplimiento de la ley y en consecuencia tener privilegios, en relación con el resto de la sociedad. Uno de los posibles privilegios es la gobernanza particular, cuyo grado de dependerá de la fortaleza del imperio de la ley y de la cultura de la legalidad. La gobernanza criminal, en América Latina, pone de manifiesto la debilidad de ambos elementos, inversamente proporcionales

a la cultura del privilegio y de la privatización de lo público, interiorizado por las autoridades estatales y los ciudadanos. Este es el campo abonado para el desarrollo del crimen organizado, al punto de llegar a ejercer tareas estatales.

La cultura del privilegio y la privatización de lo publico

Incluso en las democracias más consolidadas permanecen concepciones patrimonialistas, aunque sean la antítesis del estado democrático. En efecto, no se ha registrado ninguna democracia que reproduzca el modelo ideal y perfecto. Prueba de ello es ninguna esta exenta de corrupción e informalidad, por mínima que sea y que el crimen organizado está presente, también que si no es posible lograr el estado ideal y más completo de estado de derecho, pese a todo es la mejor instrumento para reducir el patrimonialismo y en consecuencia las posibilidades de desarrollo del crimen organizado. Dependiendo de la fortaleza del buen gobierno, basado en el imperio de la ley, la cultura de la legalidad y la separación entre lo público y lo privado, las posibilidades de desarrollo del crimen organizado serán menores.

Para entender la gobernanza criminal, el objeto de análisis no será el crimen organizado, sino el estado y la sociedad. De ellos de pende la fortaleza del buen o mal gobierno y, en consecuencia, del predominio de la cultura de la legalidad o del privilegio.

En América Latina se cumple la exigencia básica de la poliarquía, según el modelo de R. Dahl. En la región se ha consolidado con rapidez la exigencia de elecciones libres, pero no se han dado más pasos hacia la institucionalización formal y de manera generalizada. Tampoco parece que vaya a darse, necesariamente y la experiencia demuestra que es posible la convivencia e incluso hibridación entre un orden formal, racional-legal, y otro informal/patrimonial.

Dentro del orden informal se enmarca el clientelismo bajo el cual se desarrolla el nepotismo y los favores, basado en relaciones personales y subjetivas. En este contexto la corrupción es un instrumento trascendental El conjunto de todos estos elementos informales es denominado por O'donnell, como particularismo. En cuyo seno, se desarrolla la cultura del privilegio y la posibilidad de privatización de lo público.

La principal propuesta es poner de manifiesto que el particularismo es el entorno idóneo para el desarrollo del crimen organizado y de la gobernanza criminal. Es el campo abonado para el crimen organizado, ya que posee todas las herramientas precisas para instrumentalizar las instituciones del estado y la sociedad en beneficio propio. Es necesario tener permanentemente presente que el desarrollo de estas organizaciones criminales no depende de su grado de aislamiento, muy al contrario, depende del grado de integración con la sociedad y el estado. En otras palabras, los niveles de tolerancia hacia el crimen organizado dependerán de la normalización del patrimonialismo que, como se está insistiendo, es el caldo de cultivo para el desarrollo de estas bandas criminales y de su poder.

Los privilegios y la desigualdad ante la ley

En contraposición con el estado de derecho, el privilegio tiene lugar cuando la ley no se aplica bajo criterios objetivos y universalistas, sino subjetivos y particulares. En este contexto, la obligatoriedad de cumplir la ley va a depender, en realidad, de la posición que se ocupa en las redes clientelares, de los vínculos personales y de los favores.

En el particularismo se reúnen todos los componentes necesarios para obtener privilegios. Cuando el privilegio es sistémico, la desigualdad también lo es en todos los ámbitos económico, político y social. Cuando tiene lugar esa normalización, los no privilegiados no aspiran a ser iguales, sino a ser también privilegiados, alimentando de manera permanente esta cultura. Esto da lugar a que lo no privilegiados procuran el favor y la protección de los privilegiados, ya sean legales o ilegales, o recurren a la corrupción para alcanzar también ellos el éxito.

En este contexto, los objetivos personales y colectivos, no se basan en el cumplimiento de la norma, sino en evitarla para quedar eximido de ser acatada. De esta manera la igualdad ante la ley no es la que proporciona el éxito, sino la desigualdad ante la misma. Cumplir la norma carece de sentido, "puesto que nadie lo hace".

En este contexto el apego a la ley es bajo y la cultura del privilegio es alta. Es decir, la cultura del privilegio y de la legalidad son inversamente proporcionales. Esta lógica está permanentemente reproduciendo esta cultura por todos los miembros de la sociedad, incluso a través de los actos más cotidianos y aparentemente anecdóticos. Cada vez que un ciudadano pretende evadir una multa, evitar un engorroso trámite o comprar artículos en mercados informales, de mercancías robadas, se

está reproduciendo esta cultura. La misma lógica del privilegio hace posible que las elites económicas logren evadir impuestos, lograr sustanciosos monopolios, en el mercado de los productos que venden, evitar cuantiosas multas por violar la normativa medio ambiental, por el tipo de negocios a los que se dedican… Bajo la misma lógica, los miembros de una banda criminal también pueden negociar la evasión del cumplimiento de la ley, de esta forma pueden no ser detenidos pese a cometer delitos, si son detenidos pueden no ser condenados y si finalmente se les impone una condena, en la cárcel tendrá multitud de privilegios y desde allí, podrá seguir dirigiendo sus negocios.

La posibilidad de adquirir privilegios es el escenario ideal para el crimen organizado. En realidad, se basa en el mismo mecanismo que ha hecho posible la existencia de elites familiares o empresariales que han logrado, en sus respectivos países, un poder social y político que no siempre está justificado por la meritocracia, sino por la influencia proporcionada por los privilegios. La capacidad de influencia de los privilegiados, sean legales o ilegales o ambas cosas, se logra en el mundo de la informalidad, que convive de manera simultánea con los espacios de formalidad y leyes, y del que es posible evadirse a través del intercambio de favores, la existencia de vínculos personales influyentes y/o dinero.

La privatización de lo público

Además de la cultura del privilegio es imprescindible la tolerancia a la privatización de los espacios y de las tareas públicas. La inexistencia de una clara separación entre lo público y lo privado, es otra de las características esenciales del patrimonialismo. Esto explica las autoridades estatales conciban sus cargos públicos para obtener beneficios privados y que los actores privados, los privilegiados, ejerzan tareas públicas, como parte de su patrimonio.

Con ambos componentes, cultura del privilegio y confusión entre lo privado y lo público es posible la gobernanza privada, mediante la privatización de lo público, en general, y la criminal, en particular.

Si en Europa occidental, damos por sentado que se encuentran las poliarquías consolidadas, ni en estas está asegurado el imperio de la ley más absoluto. En España, por ejemplo, además de ser un mercado muy importante, se ha convertido en una plataforma de redistribución de cocaína hacia el resto de Europa y Asia y no sólo puede explicarse por su posición geoestratégica, en las rutas del narcotráfico

transnacional. Los niveles de corrupción existentes son suficientes e imprescindibles para convertir el país en un centro neurálgico del narcotráfico.

Sin embargo, peso a esos márgenes de corrupción, no son suficientes para el desarrollo de gobernanza particular de cualquier actor privado en general, ni del crimen organizado en particular. La solidez del buen gobierno y el imperio de la ley no pueden evitar la existencia de corrupción para la existencia de narcotráfico, pero si para no hacer posible la gobernanza criminal. En este sentido, el estado es el único poder que crea, impone y ejecuta la ley. De ahí que las bandas criminales, ni ningún otro poder privado tengan la capacidad de establecer gobernanzas particulares, donde actores privados asumirán tareas estatales.

Esto explicaría que, aunque en España se han establecido representaciones de bandas criminales, como las colombianas, estas viven en la clandestinidad, carecen de poder social y no tienen capacidad para ejercer la gobernanza criminal.

Bajo una concepción patrimonialista se explica entonces que una autoridad gubernamental negocie con un actor privado (legal o ilegal) la administración de un territorio o área. La idea es que el puesto que ocupa le proporciona un poder discrecional para disponer, como si fuera patrimonio personal, de los recursos, estancias y territorios que se encuentran bajo la responsabilidad de su cargo. Por su parte, el actor privado que recibe el territorio o área también va a ejercer un desempeño patrimonial de los recursos, territorios o instalaciones recibidas como patrimonio propio. Por su parte, la población que se encuentra en ese territorio tiene igualmente interiorizado el patrimonialismo y en consecuencia concibe la posibilidad de privatizar lo público y que sean poderes privados quienes proporcionen seguridad, justicia, orden y recursos necesarios. Las redes clientelares, las conexiones personales y los criterios subjetivos son los criterios fundamentales para ejercer este poder.

Los privilegios atraviesan la sociedad y todos sus miembros aspiran a ellos. También los grupos dominados, como comunidades campesinas o barrios pobres de grandes capitales pueden llegar a ejercer una gobernanza particular, aunque no les proporcione riqueza, pero en última instancia no dejan de ejercer tareas que son propiamente estatales, como la justicia o la seguridad. El caso de los ronderos, en el Perú, es paradigmático. Estos proporcionan seguridad, imparten justicia y aplican penas, de acuerdo con códigos morales y normas basadas en el derecho consuetudinario. Las rondas campesinas han sido reconocidas e incentivadas por el estado, como bajo el gobierno del Presidente Fujimori, quien las potenció para colaborar en la lucha contra el terrorismo de Sendero Luminoso. Las patrullas de

autodefensa civil, en México, son ciudadanos que se han armado para defenderse del crimen organizado y en muchas ocasiones también son reconocidos por el estado. La justicia por cuenta propia, por parte de pueblos o barrios urbanos, en toda la región, no dejan de ser una privatización de las tareas públicas. Las guerrillas, en Colombia, como las FARC, hasta su disolución, o el ELN, actualmente, al igual que Sedero Luminoso, en Perú, han ejercido también tareas estatales, en este caso de manera sostenida y acumulando numerosas tareas públicas.

Entre todos estos actores particulares y privilegiados se encuentra el crimen organizado, cuya autoridad es negociada con el estado y reconocida por las sociedades locales, donde ejerce el poder tanto en áreas rurales como urbanas, en Venezuela, México, Brasil, Colombia, Paraguay… Respecto a esta gobernanza criminal se piensa que tiene lugar en zonas alejadas y marginadas, donde el estado está ausente. Sin embargo, la cuestión es más compleja, no se trata de suponer que existe gobernanza criminal, porque no existe la estatal. Muy al contrario, si hay gobernanza criminal es porque hay connivencia y complicidad con el estado. Esto explica que la gobernanza criminal no sólo se implante en áreas marginales, sino en aquellas donde hay presencia estatal e incluso en instalaciones estatales, como los centros penitenciarios, donde las organizaciones criminales organizan, regulan y dirigen la vida de los presos, en numerosos países de la región.

El ejemplo más ilustrativo y explícito es el de D. Chelo, en su momento, líder del cartel Jalisco Nueva Generación y su control sobre el Penal de Puente Grande. En una fiesta celebrada en la cárcel, donde se invita a todos los presos, con sus familias, entre canción y canción de los Buchones de Culiacán, D. Chelo declaró: "De aquí no hay nadie más quien manda…De aquí pa'delante ustedes pídanme que yo les voy a dar" (minuto 1:56) …" Nadie se sale. Aquí yo hago lo que yo quiera. El gobierno lo respeto, ustedes respétenme a mi… Siempre voy a hacer lo mío". (minuto 5:09).[1] Es difícil encontrar una expresión tan explícita de gobernanza particular, basada en una concepción patrimonialista del poder, concertada con el gobierno, que comparten la misma concepción.. El líder del cartel afirma la connivencia con el gobierno y su reconocimiento de las autoridades, ya que, en última instancia es la que hace posible que él tenga la suya. Su autoridad, como la del gobierno, se basa en relaciones clientelares. Esta gobernanza criminal, en este espacio, o en otros, no se basa en la imposición de la fuerza, o no sólo en eso, sino también en el reconocimiento y legitimidad que le proporciona "el cuidado y protección de su gente".

1 Video de narcofiesta en Puente grande", 09/05/2017. https://www.youtube.com/watch?v=mU9Lw9cZl3s

Complicidad del estado

Para la reproducción del patrimonialismo, mediante la cultura del privilegio y privatización de lo público es esencial contar con la complicidad de las autoridades estatales, ya que es quien obliga o exime del cumplimiento de la ley y, en consecuencia, de quien depende la existencia de privilegios y privilegiados. No sólo eso, la complicidad del estado también hace posible la gobernanza de actores privados, pues en la mayoría de los casos son concesiones negociadas entre el estado y actores privados.

Hay una constante en la multitud de definiciones sobre crimen organizado: la existencia de vínculos de protección con la autoridad política y estatal. Esta es una condición sine qua non para el desarrollo del crimen organizado, pero cabría afirmar que para la existencia de privilegios que se otorgan a actores legales o ilegales. El objetivo de estas redes criminales, como para cualquier otro actor privado, es lograr un "socio exclusivo": el Estado.

En la medida que el crimen organizado se encuentra al margen de la ley y por tanto sus miembros no pueden recurrir a la legalidad para asegurar su existencia, es fundamental establecer estas relaciones con representantes del Estado, asegurando así su complicidad. La mejor forma para establecer esta protección es la corrupción, que proporciona ganancias privadas mediante el uso indebido del poder público. En el caso del mundo criminal, por ejemplo «no se trata únicamente de pagar a un funcionario para que no mire, sino también para no ser detenido, y en caso de serlo, para no ser condenado y, llegado a este extremo, para poder escapar de la prisión. El mejor escenario para los narcotraficantes es aquel en el que el Estado es relativamente eficiente en varias áreas salvo en perseguirlos» (Chabat, 2005).

El principal valor de la corrupción es que proporciona impunidad, lo que convierte al crimen organizado en un actor privilegiado. Dependiendo de los privilegios obtenidos, su poder será mayor o menor. Podría ir desde la realización del mercadeo de artículos robados, hasta el control de un territorio. En definitiva, su desarrollo estará en relación los niveles de fortaleza de buen gobierno y del imperio de la ley o de manera inversamente proporcional del desarrollo de una concepción patrimonialista del poder.

De ahí que no debe suponerse que el crimen organizado vive al margen del Estado, sino que, lejos de ello, la dimensión de su poder dependerá del grado de complicidad con este y ello dependerá de la fortaleza del buen gobierno.

Cuando los niveles de corrupción son sistémicos, como ocurre en buena parte de la región, se reproduce una dinámica de normalización y tolerancia del particularismo, en los gobernantes y gobernados, y en consecuencia también se tolera la corrupción. Motor esencial para la cultura del privilegio y de la privatización de lo público. Esta tolerancia da lugar a que se distinga entre los corruptos "buenos" y "malos", aunque los primeros también lo sean. Según esta visión, los primeros son los que se preocupan por los demás y los malos son los que hacen lo mismo, pero no socializan las ganancias entre sus clientelas.

Poderes diversos que fragmentan el poder estatal

Bajo el patrimonialismo se genera una dinámica que garantiza la reproducción del privilegio, la privatización de lo público y en consecuencia la fragmentación del poder estatal. Esta a su vez es la condición para iniciar la dinámica descrita que impide la consolidación de un estado democrático, ya que no cumple con los requisitos necesarios, de acuerdo con los supuestos de este estado.

En poco tiempo, las repúblicas latinoamericanas cumplieron con las exigencias básicas ser poliarquías. La principal es la existencia de elecciones libres y de todas las libertades necesarias para que lo sean la libertad de expresión, acceso a información alternativa y libre asociación. Otro aspecto trascendental es la normalización y aceptación de la alternancia en el poder. Todas estas características, se dan desde hace años en América Latina y todos los expertos coinciden en confirmar la existencia de estas poliarquías en la región.

De acuerdo con los supuestos generalizados, este paso debería dar lugar a otro que condujera" naturalmente" a la consolidación de un estado democrático, como comúnmente se da por hecho. Sin embargo, la realidad regional demuestra que no se cumple este proceso de forma lineal y mecánica hacia la llamada consolidación democrática. En efecto, la región ha consolidado con rapidez la exigencia de elecciones libres, pero no ha dado alcanzado una institucionalización formal, de manera generalizada, y no parece que necesariamente vaya a darse. La experiencia demuestra que son posibles ambas realidades. La convivencia de una orden formal e informal y no necesariamente separados, sino intercambiables y la configuración de ordenes mixtos, nutridos de ambos.

En efecto, el estado existente en la región no cumple con las exigencias para ser democrático. Este para serlo ha de configurarse como un poder único, exclusivo,

abstracto e indivisible, exigencias básicas para imponer una única ley a todo el territorio y a todos los habitantes por igual, sin excepciones y lograr que sea acatada. Por el contrario, la existencia de estos poderes particulares impide que el estado no sea un poder único, sino divisible. No está asegurado que imponga la ley, sin excepciones, ya que sus representantes pueden negociarla y proporcionar impunidad a determinados actores. Estos privilegiados son los que están en condiciones de negociar la privatización de espacios públicos o instalaciones estatales. Los dos aspectos imprescindibles, para explicar la existencia de la gobernanza criminal, como una más de las que están presentes. Reiterando la idea que la gobernanza particular del crimen organizado no es la única, sino que su existencia es posible porque hay otras que fragmentan y, de acuerdo con las zonas, pulverizan la autoridad estatal.

La reproducción de esta dinámica no necesariamente conduce a la desaparición del Estado. De hecho, es reconocido como un poder superior, si bien no el único. En esta concepción del poder no se entiende como incompatible la existencia del poder estatal, como así reza la doctrina liberal democrática, con otros poderes, de acuerdo con la concepción patrimonialista del poder.

La existencia de un orden creado bajo estos presupuestos y considerado legítimo hace difícil pensar en un cambio a corto o medio plazo. No se trata de un fracaso, sino de un orden distinto que puede desarrollarse en el seno de una poliarquía. Sin el estudio de este orden no será posible entender y en consecuencia resolver el desarrollo del crimen organizado y la gobernanza criminal.

Referencias

Alda Mejías, Sonia. (2020). La cultura de la legalidad como motor dinamizador de la seguridad, el desarrollo y la gobernabilidad. En Alda Mejías, S., Sampo, C. y Rodriguez, G. (2020) La seguridad en el marco del estado de derecho, Puebla UDLAP, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/08eadc37-c24e-44cc-bbeb-79931b489d9c/Seguridad-en-el-marco-del-Estado-de-Derecho.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=08eadc37-c24e-44cc-bbeb-79931b489d9c

Dahl, A. Robert (1997). La poliarquía: participación y oposición. Madrid:Tecnos

Dewey, Matías (2011), "Al servicio de la Comunidad… delictiva", Le Monde Diplomatique, nº 142, abril.

O'Donnell, G (1998). Estado democratización y ciudadanía. Nueva Sociedad, nº, 128. https://nuso.org/articulo/estado-democratizacion-y-ciudadania/.

Real Instituto Elcano
www.realinstitutoelcano.org
www.blog.rielcano.org
www.globalpresence.realinstitutoelcano.org
info@rielcano.org
Teléfono: + 34 91 781 67 70
C/ Príncipe de Vergara, 51. 28006 Madrid