

PAZ Y SEGURIDAD

# CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA

Juan Albarracín

Febrero de 2023



América Latina es la región más violenta del mundo. Este documento discute la producción académica sobre el crimen organizado en la región, pensándolo más como formas de gobernanza que como organizaciones jerárquicas.



Las políticas públicas de “mano dura”, implementadas por gobiernos de derecha e izquierda, son muy populares entre la opinión pública, a pesar de su dudosa efectividad.



Cada vez más trabajos muestran que el crimen organizado solo es posible con la tolerancia y cooperación de actores estatales ligados a fuerzas de seguridad e inteligencia. Por ello, para enfrentarlo son claves políticas públicas contra la impunidad estatal.



# CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	4
2	¿QUÉ ES EL CRIMEN ORGANIZADO?	6
3	DEBILIDAD ESTATAL Y CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA	8
4	LOS EFECTOS ADVERSOS DE LA “MANO DURA” Y LA MILITARIZACIÓN	10
5	MÁS ALLÁ DE LA SUMA CERO Y LA CAPTURA: ACTORES ESTATALES CONSTRUYENDO CRIMEN ORGANIZADO	13
6	CONCLUSIONES	17
	REFERENCIAS	18

## 1

## INTRODUCCIÓN

América Latina es la región más violenta del mundo, especialmente si se toma como indicador la tasa de homicidios. Muchos países de la región experimentan epidemias de violencia criminal, cuya letalidad supera en algunos casos la observada en guerras civiles (Trejo, Albarracín y Tiscornia, 2018). La intensidad del fenómeno aumentó considerablemente en las primeras décadas del siglo veintiuno (UNDP, 2013) y, en los últimos años, incluso países como Chile y Uruguay, que habían sido vistos como excepciones a la inestabilidad e inseguridad en la región, son objeto de preocupación (Bogliaccini et al., 2022).

Aunque no es el único factor en las raíces del alto nivel de violencia, la existencia de fuertes organizaciones criminales, capaces incluso de hacer uso de la violencia contra el Estado, es considerada una de las principales razones que explican la inseguridad. En particular, ha habido un gran énfasis en el estudio de grupos criminales involucrados en los múltiples nodos del narcotráfico. Este lucrativo negocio es visto como la mayor razón detrás de la violencia criminal en América Latina, tanto en países asociados más a la producción, como en los de tránsito o consumo.

No resulta sorprendente que los estudios de la violencia criminal, el crimen organizado y en especial el narcotráfico en América Latina hayan experimentado un gran crecimiento, con aportes de múltiples disciplinas académicas y apuestas metodológicas. Ante este panorama, resulta imposible hacer un resumen comprensivo de todos los países y las grandes contribuciones académicas realizadas en los últimos años. Al mismo tiempo, es importante –dada la gran variedad de actores criminales y mercados ilícitos<sup>1</sup> que observamos en la región– ofre-

cer un panorama conceptual que nos permita entender esta diversidad y la evolución del crimen organizado en la región.

Por esta razón, en este informe se desarrollan tres ideas centrales:

*Primero*, es necesario pensar en el crimen organizado menos como un tipo específico de grupo criminal –con una cierta forma de organización (jerárquica)– y más como una forma de gobernanza (es decir, la imposición e implementación de reglas) de mercados ilícitos (Varese, 2017). Las definiciones sobre el crimen organizado a partir de casos puntuales (usualmente las mafias en los Estados Unidos e Italia) ofrecen una forma bastante limitada de entender este fenómeno, lo que dificulta su análisis en otras regiones y de manera comparada. Al mismo tiempo, no podemos abandonar la búsqueda de definiciones para distinguir el crimen común de otras formas de criminalidad. De esta manera, entender al crimen organizado como gobernanza permite explorar las formas y los actores que contribuyen a la regulación de mercados ilícitos, entre y dentro de los diferentes países de la región y en diferentes puntos de tiempo. Al mismo tiempo, esta definición abre la puerta para aprovechar diferentes métodos de recolección de información que refleje su complejidad.

*Segundo*, se discute que la mayoría de los gobiernos de la región, así como muchos estudios académicos, han privilegiado una visión del crimen organizado como

1 Para entender el crecimiento de los niveles de la violencia en algunos países de América Latina, ver, por ejemplo,

el trabajo de Bergman (2018) y su análisis de mercados secundarios de artículos robados. Es importante resaltar también el valiosísimo trabajo de Moncada (2021) sobre la extorsión.

producto de la ausencia o la debilidad del Estado. La incapacidad del Estado crea espacios donde el crimen organizado crece y debilita aún más a las (ya débiles) estructuras estatales. A su vez, la violencia criminal surge ante la existencia y acciones de estos grupos y sus incentivos para controlar violentamente mercados criminales. Al ser esta la visión predominante, no sorprende que la mayoría de las políticas públicas contra el crimen organizado en América Latina se enfoquen primordialmente en la reducción o la reocupación de espacios físicos (territorios) o funcionales (mercados) bajo el control de estos grupos mediante presencia (coercitiva) policial y militar del Estado, así como el uso de penas cada vez más severas. Sin embargo, estudios recientes muestran como las políticas estatales de control represivo y punitivo de grupos criminales organizados pueden tener efectos adversos, en particular sobre el nivel de violencia.

*Tercero*, el supuesto de que la relación entre el Estado y los grupos criminales solo puede ser conflictiva ha perdido fuerza ante una noción que enfatiza la diversidad en las relaciones que existen entre actores estatales y grupos criminales. Más aún, cobran cada vez más vigencia trabajos académicos que muestran que el crimen organizado solo es posible como el producto de la tolerancia y la cooperación intencional de actores estatales. Más que "víctimas" de la violencia y extorsión de grupos criminales, algunos actores estatales, en particular aquellos ligados a los aparatos de seguridad e inteligencia, son piezas clave e instigadoras del surgimiento y fortalecimiento del crimen organizado. En este sentido, las políticas contra la impunidad que rompen las conexiones entre actores estatales y criminales son esenciales para enfrentar más efectivamente al crimen organizado.

## 2

## ¿QUÉ ES EL CRIMEN ORGANIZADO?

Uno de los problemas más agudos en la investigación sobre el crimen organizado radica en la ausencia de una definición más o menos consensuada del fenómeno. Von Lampe, por ejemplo, ha recolectado aproximadamente doscientas definiciones de crimen organizado, mostrando una gran variación en las existentes entre y dentro de países<sup>2</sup>. La Global Initiative Against Transnational Organized Crime –organización que actualmente lidera un esfuerzo global para medir los niveles de crimen organizado en todos los países miembros de las Naciones Unidas– también ha resaltado la dificultad de establecer una definición común. Incluso, en la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado (Untoc) de 2003, los Estados parte no lograron llegar a un consenso al respecto (GI-TOC, 2021: 143).

Estas dificultades provienen en buena medida de los diferentes marcos legales y las ideas existentes en una sociedad sobre lo que constituye una actividad criminal. Al mismo tiempo, tanto en la discusión académica como en las políticas públicas contra el delito, ha existido una tendencia a elevar al estatus de conceptos generales manifestaciones específicas de la actividad criminal (por ejemplo, las mafias en Estados Unidos o Italia). De esta forma, las características organizacionales (por ejemplo, la jerarquía en algunos grupos) y las actividades ilícitas específicas de grupos criminales en estos contextos se establecen como la medida por medio de la cual se juzga si algo es o no crimen organizado (Varese, 2017; Finkenauer, 2005).

Al no proveer un referente común, los problemas de definición dificultan la capacidad de contrastar casos entre

y dentro de países y así producir conocimiento menos específico a un contexto nacional o local, que se traduzca en políticas públicas más eficaces de control al crimen organizado. En pocas palabras, no podemos establecer claramente las causas y consecuencias del crimen organizado, si no lo distinguimos de otros fenómenos, como el crimen común. Se necesita una definición suficientemente amplia para poder incluir la diversidad de la criminalidad organizada, sin perder la capacidad de distinguirla de otros tipos de crimen.

Por un lado, el crimen organizado se puede pensar como el extremo de un continuo que va desde aquellas acciones ilícitas realizadas por un individuo –es decir, el crimen común (por ejemplo, el robo a personas en el transporte público)– a las actividades ilícitas que son producto de la acción de grupos con un alto nivel de organización. En este caso, la diferencia entre el ladrón en el transporte público y el narcotraficante es su nivel de organización.

Por otro, propuestas como las de Varese (2017) establecen diferencias cualitativas entre el crimen organizado y otras formas de crimen. El primero sería la *gobernanza* –las normas y reglas que regulan los intercambios– en los mercados ilícitos. Los *grupos* de crimen organizado son aquellos que buscan “regular y controlar la producción y distribución de un bien o servicio de forma ilegal” (Varese, 2017: 45, traducción propia). Si partimos de esta definición, la diferencia entre el crimen común y el organizado no está configurada por características organizacionales, sino por sus objetivos: el ladrón común no busca regular y controlar todo el mercado del hurto. En contraste, el grupo del crimen organizado sí busca controlar y regular todas las actividades ligadas a un negocio ilícito.

2 Ver Von Lampe: <http://www.organized-crime.de/organizedcrimedefinitions.htm#fbi>

Las definiciones que enfatizan la gobernanza como el elemento central del crimen organizado permiten que las características organizacionales de un grupo criminal sean variables. Esto facilita la comparación de casos en América Latina y alrededor del mundo. Es posible, así, explorar cómo las diferentes formas de organización afectan cuestiones tan importantes como el nivel de violencia de estos grupos contra la población y el Estado. Esto es muy importante en una región donde no solo hay una gran diversidad de grupos de crimen organizado y de las formas en las que regulan mercados ilícitos y poblaciones, sino también fuertes diferencias en el uso de la violencia por parte de estos grupos. En un estudio comparativo de São Paulo y Rio de Janeiro, por ejemplo, Hirata y Grillo (2017) contrastan las diferentes formas de organizar la venta de drogas al detal (microtráfico) en estas dos ciudades. A pesar de tratarse de la regulación de un mismo mercado ilícito, hay grandes diferencias entre las ciudades, por ejemplo, en las relaciones que existen entre el líder del grupo (*dono do morro* en Rio y el *patrão* en São Paulo), sus subordinados y sus nociones sobre membresía al grupo, entre otros.

Otros estudios han mostrado también como grupos de crimen organizado se adaptan a nuevos entornos y adoptan diferentes formas organizacionales en distintos momentos. Correa-Cabrera (2017) documenta la emergencia y el impacto de un modelo de organización criminal como los Zetas en Tamaulipas (México), que tienen semejanzas a los modelos de corporaciones transnacionales. También en México, Trejo y Ley (2020) exploran el efecto que tuvo el colapso de esquemas (informales) de protección estatal en la organización de los carteles. Así, estos grupos, que en los años ochenta eran más “empresas familiares”, se transforman en organizaciones armadas multinivel, con gran poder bélico, capaces de renegociar sus relaciones con actores estatales y sostener disputas territoriales con otros grupos. En su historia del narcotráfico en Cali (Colombia) –basada en entrevistas y una extensa revisión de expedientes judiciales y prensa– Vanegas Muñoz (2021) muestra la evolución de los grupos que regularon este mercado en esa ciudad. Así, contrasta los bajos niveles de complejidad

de las “generaciones pioneras” en los años 1950 y 1960 con grupos posteriores mucho más organizados (como el cartel de Cali) articulados en redes. Hoy el narcotráfico en esa ciudad es dominado por grupos cada vez más violentos y depredadores, con control del mercado más breve y territorialmente más limitado. Estos y muchos otros trabajos nos permiten reevaluar supuestos que se tienen sobre grupos de crimen organizado y entender a estas organizaciones de una manera más dinámica.

Tener una definición flexible –que se enfoca más en lo que hace el crimen organizado y menos en cómo se estructura– resulta también particularmente importante para aprovechar diferentes fuentes de información. Mucho de lo que se sabe sobre grupos de crimen organizado está fuertemente influido por el tipo de datos a los que se puede acceder<sup>3</sup>. Así, por ejemplo, un mismo grupo de crimen organizado como es el PCC (Primeiro Comando da Capital) en São Paulo puede ser caracterizado de múltiples maneras. Por un lado, puede ser visto como una organización altamente jerarquizada, con un conjunto de líderes capaces de controlar las acciones violentas de sus subordinados contra el Estado en distintas partes de un territorio (Adorno y Salla, 2007). Por otro, el PCC –basado en un estudio etnográfico en el sistema penitenciario– parece más un “movimiento” en el que no hay una jerarquía fuertemente establecida, pero sí un conjunto de roles que ciertos miembros (o *irmãos*) ocupan en algún momento, normas y procedimientos aceptados por todos ellos (Biondi, 2016). El PCC se puede entender también –a partir de estudios basados en la documentación y contabilidad del grupo– como una organización bastante burocratizada capaz incluso de gestionar un proto-sistema de “seguridad social” para sus miembros y sus familias (Lessing y Denyer Willis, 2019). Más que determinar qué perspectiva tiene “la razón”, el ejemplo del PCC nos muestra que muchas veces nuestras descripciones sobre grupos de crimen organizado pueden ser parciales y determinadas por el tipo de información a la que accedemos. Para poder acercarnos a la complejidad del crimen organizado necesitamos entonces múltiples aproximaciones (y tipos de datos).

3 Ver discusión en Albarracín y Barnes (2020).

## 3

## DEBILIDAD ESTATAL Y CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA

Para entender la existencia y capacidad de los grupos de crimen organizado, y los altos índices de criminalidad, en América Latina, buena parte de la literatura se ha enfocado en la debilidad estatal de los países de la región. Estos estudios siguen importantes corrientes teóricas en la economía, la criminología y la ciencia política que ven la actividad criminal como el producto de la incapacidad del Estado. Los estudios económicos del crimen, por ejemplo, tienen su origen teórico en los trabajos de Becker (1968), que entienden el delito como el resultado de un cálculo de utilidad individual, donde la acción estatal efectiva (por ejemplo, mediante la presencia policial y un sistema judicial operante) puede aumentar el costo potencial de cometer un crimen y, de esta manera, disuadir a las personas de cometerlo. No es sorprendente entonces que los altos niveles de violencia de la región se asocien a la limitada capacidad estatal (UNDP, 2013: 34), en particular a su limitada capacidad coercitiva (Soares y Naritomi, 2010) y deficiente aparato judicial (Rivera, 2016).

El surgimiento de poderosos grupos de crimen organizado también se ha interpretado desde el lente de la debilidad o ausencia estatal. Skaperdas (2001), y Varese (2017), por ejemplo, lo entienden como una respuesta a la falta de mecanismos estatales de gobernanza y regulación de los mercados ilícitos y, fundamentalmente, a la provisión de “protección” que permite el funcionamiento de intercambios ilícitos. Varese (2017: 51) asocia el crecimiento y mayor complejidad de los grupos de crimen organizado a la inhabilidad del Estado de controlar su territorio. Bagley (2015: 14), por su parte, indica que el tipo de crimen organizado que prolifera en un país depende de la capacidad estatal. En particular, en democracias capitalistas avanzadas, los Estados pueden limitar el rango de acción y el tipo de organizaciones que emergen.

De forma similar, tanto académicos como formuladores de políticas públicas han relacionado el auge del crimen organizado en América Latina con la incapacidad estatal de hacer valer sus normas o su ausencia en ciertos territorios (Reuter y Tonry, 2020). Así, desde el auge y la competencia violenta entre carteles mexicanos hasta el control territorial y social por parte de grupos de microtraficantes en las favelas de Río de Janeiro (Koonings y Kruijt, 2007; Zaluar, 2004, entre otros), los fenómenos asociados al crimen organizado son vistos en buena medida como el producto de la incapacidad estatal y la presencia parcial del Estado.

Estas perspectivas sobre el crimen organizado se basan en una visión predominante entre políticos, medios de comunicación y –en menor medida– académicos sobre la relación entre el Estado y el mundo criminal. Esencialmente, estos dos “mundos” viven en una relación de suma cero, donde la creciente capacidad y poder de uno, redundan en el debilitamiento del otro (Trejo y Ley, 2020). Si bien es improbable que cualquier Estado pueda extinguir completamente el crimen organizado –el mismo Estado, al prohibir ciertos bienes o servicios “crea” mercados ilícitos que son regulados por el crimen organizado (Skaperdas, 2001)–, un Estado capaz y presente en su territorio puede restringir las formas en que este se manifiesta (por ejemplo, evitar que ejerza como autoridad en algunos espacios) y restringir su uso de la violencia (Bagley, 2015).

Esta visión tiene claras implicaciones para las políticas públicas de control al crimen organizado. En esencia, ese control pasa por fortalecer el Estado, es decir incrementar su capacidad, y extender su presencia territorial a espacios donde ha sido históricamente precaria. En pocas palabras, se trata de “construir” Estado en zonas periféricas, tanto urbanas como rurales. La implementación

de esta estrategia general de construcción de estatalidad puede tener importantes variaciones en el énfasis que se le da a fortalecer la presencia no coercitiva del Estado, como lo es la provisión de bienes públicos. Sin embargo, inevitablemente pasa también por consolidar su presencia coercitiva.

El aumento del pie de fuerza y la profesionalización de las fuerzas de seguridad para responder a variadas formas de criminalidad como la extorsión o el tráfico de drogas ha sido una parte fundamental de la estrategia de seguridad de muchos Estados. El empleo de tecnologías como las cámaras de seguridad o la inteligencia artificial y el *big data* para apoyar el diseño de estrategias contra el delito (*predictive policing*), es cada vez más

popular en la región. Sin embargo, también es controversial dado que, particularmente en contextos de alta desigualdad, esas tecnologías pueden reproducir e incrementar la estigmatización y el abuso estatal contra poblaciones históricamente victimizadas.

Aunque en algunos casos las estrategias de seguridad frente al crimen organizado han buscado resaltar un enfoque de derechos humanos o de construcción de confianza con las comunidades<sup>4</sup>, la gran mayoría de las respuestas estatales en América Latina han tendido a enfatizar la “mano dura” y la militarización (Albarracín y Barnes, 2020). Como se discute en la siguiente sección, esto ha tenido consecuencias trágicas.

4 Ejemplos de esto se encuentran en intentos de reformar (y democratizar) los aparatos de seguridad, en particular a la policía (ver, por ejemplo, Bailey y Dammert, 2005; González, 2020). El gobierno de Iván Duque (2018-2022) en Colombia, como otros gobiernos anteriores, proyectó poner en marcha operaciones de estabilización militar en lo que denominó “zonas futuro”. Estas intervenciones tendrían un componente de presencia integral del Estado y tendrían en cuenta las consultas a las poblaciones locales, pero estos aspectos de la estrategia no llegaron a concretarse. En Brasil, las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en Rio de Janeiro trataron de transformar la estrategia del Estado frente a territorios controlados por grupos criminales territoriales implementando un proyecto de policía de proximidad con una mejor provisión de bienes públicos (la UPP social). A pesar de los resultados positivos iniciales, la estrategia fue abandonada progresivamente y el Estado volvió a su política de ocupación temporal por medio de operaciones policiales militarizadas.

## 4

## LOS EFECTOS ADVERSOS DE LA “MANO DURA” Y LA MILITARIZACIÓN

El creciente nivel de violencia y la presencia armada de grupos de crimen organizado en muchos países de la región han sido enfrentados predominantemente con políticas de seguridad denominadas de “mano dura”. Entre estas encontramos estrategias (represivas) que se orientan a aumentar el costo y la probabilidad del castigo, como incrementar la intensidad de las penas y ampliar el número de actividades sujetas a castigos privativos de la libertad (aumentando así el tamaño de la población carcelaria)<sup>5</sup>, la disminución de la mayoría de edad penal y la militarización de la seguridad pública. Esta tendencia es particularmente evidente en las políticas contra la producción, el tráfico y el consumo de drogas. Si bien en los últimos años hubo cambios importantes en las políticas de drogas (por ejemplo, la legalización del consumo y producción de marihuana en algunos países) y una mayor apertura a considerar políticas alternativas (como enfoques de reducción de daños), la visión predominante continúa viendo a las drogas como un problema de seguridad al cual se responde con políticas de “mano dura”, muchas veces militarizadas, desde la producción (programas de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito) hasta el consumo (encarcelamiento de o sanciones a consumidores).

La militarización de la seguridad en la región no solo implica el uso de fuerzas militares en tareas de seguridad doméstica, sino también la incorporación de armamento, prácticas organizacionales y entrenamientos propios de instituciones militares en otras fuerzas de seguridad,

especialmente fuerzas policiales (Flores-Macías y Zarkin, 2021: 521; Magaloni y Rodríguez, 2020). De particular importancia para entender la militarización de la seguridad pública es que la lógica del uso de la fuerza por parte de las fuerzas militares es la de la guerra, donde el enemigo –como quiera que este se defina– debe ser eliminado y no es sujeto de derechos. Es decir, algunos ciudadanos o grupos sociales son vistos como una amenaza que debe ser contenida (Machado, 2014). Esto contrasta radicalmente con una visión de la seguridad pública (más civil) donde el objetivo primario es mantener la paz social y los actores estatales de seguridad deben hacer uso de la violencia muy raramente y solo como medida extrema (Tiscornia, 2021).

Las políticas de militarización y “mano dura”, a pesar de su dudosa y en muchos casos contraproducente efectividad en contener el crimen organizado y las escaladas de violencia, tienden a ser muy populares entre amplios sectores de la población de los países de la región, independientemente de la posición ideológica (Rosen y Cutrona, 2020) y el nivel socioeconómico (Tiscornia y Pérez Betancur, 2022). Esto complica bastante los esfuerzos para desarrollar otro tipo de políticas de seguridad. González (2020) muestra como la enorme dificultad de llevar a cabo reformas que efectivamente desmilitaricen y democratizen a las policías en América Latina está ligada a la falta del apoyo consistente en la opinión pública y a la existencia de estructuras burocráticas policiales poco dispuestas a permitir cambios.

No resulta sorprendente que muchos gobiernos de la región, incluso de izquierda, sigan implementado este tipo de políticas. Aunque algunos políticos de izquierda han apoyado por lo menos inicialmente políticas de seguridad más basadas en los derechos humanos y los políticos de derechas apoyan más frecuentemente me-

5 Por ejemplo, en Brasil, de acuerdo con Biondi (2016) el número de personas encarceladas aumentó de 52.000 en 1992 a 110.000 en 2002. En diciembre de 2007, 153.056 de los 422.590 presos en todo el país se encontraban en prisiones del estado de São Paulo.

didadas de mano dura<sup>6</sup>, la ideología política no siempre sirve para predecir el enfoque de las políticas de seguridad. Así, vemos por ejemplo como el Programa de alta dedicación operativa (Pado) en Uruguay, que contiene elementos de políticas de “mano dura”, fue formulado e implementado durante el gobierno del Frente Amplio (Tiscornia et al., 2021). En Brasil, los alcaldes de izquierda, en particular del Partido dos Trabalhadores, tienden a armar y aumentar el rango de acciones de la Guardias Municipales más que alcaldes de centro o de derecha (Albarracín y Tiscornia, 2022). El actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-) en México, a pesar de proponer inicialmente una nueva política de seguridad conocida como de “abrazos, no balazos” (Serrano, 2019), ha profundizado aún más la militarización de la seguridad pública con medidas como la creación de una Guardia Nacional que ahora está subordinada a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).

El resultado es que las políticas de “mano dura”, en particular la militarización de la seguridad pública, se sostienen a pesar de la poca efectividad que parecen tener en la reducción del crimen y sus altos costos en términos de la violación de derechos humanos. Basándose en un estudio en Cali (Colombia), Blair y Weintraub (2021) muestran que el uso de unidades militares en actividades de patrullaje no solo no tiene un efecto reductor de la actividad criminal, sino que, por el contrario, está asociado al incremento de la actividad criminal una vez se terminan las operaciones. También se encuentran aumentos en los reportes de abusos de derechos humanos de agentes de policía. Este aumento en las violaciones a los derechos humanos observado en Cali coincide con los resultados reportados por Flores-Macías y Zarkin (2022) en México. Ellos muestran que el uso de fuerzas armadas en operaciones de seguridad interna está fuertemente vinculado al incremento en el número de quejas por violaciones a los derechos humanos contra agencias federales de seguridad.

6 En Brasil, por ejemplo, políticos de derecha como el presidente Jair Bolsonaro (2019-2023) o el gobernador de Rio de Janeiro Claudio Castro han sido defensores férreos de políticas de mano dura. En El Salvador, incluso antes del gobierno de Nayib Bukele (2019-), políticos conservadores de la Arena implementaron políticas de mano dura (Holland, 2013).

Las políticas de seguridad y de combate al crimen organizado no solo han sido poco efectivas y afectado negativamente la situación de derechos humanos de algunos países de la región, sino que parecen haber agudizado aún más las disputas entre grupos de crimen organizado y el Estado. En algunos casos han desencadenado la fragmentación del “mundo criminal” y la competencia entre estos grupos por mercados ilícitos, incrementando así el nivel de violencia criminal (Durán-Martínez, 2018: 14). En México, por ejemplo, las intervenciones por parte del Estado generan desequilibrios de fuerza entre carteles, creando incentivos para que otros aprovechen e inicien “guerras de conquista” acompañados por fuertes incrementos en el nivel de violencia (Osorio, 2015).

Por el contrario, en las pocas instancias en las que las fuerzas de seguridad del Estado hacen un uso más medido de la fuerza o se limita drásticamente el uso de la fuerza indiscriminada, se observan reducciones en los niveles de violencia. En su estudio de guerras entre Estados y carteles en Brasil, Colombia y México, Lessing (2017) muestra que la *represión incondicional* por parte del Estado contra grupos de crimen organizado —es decir, el uso de la fuerza buscando eliminar completamente a estos grupos— tiende a fomentar respuestas violentas por parte de estos últimos, generando un fuerte incremento en el nivel de violencia. En cambio, políticas basadas en la *represión condicional* —es decir, políticas donde el Estado limita el uso de la fuerza sobre todo a grupos violentos, tolerando (informalmente) la existencia de otros grupos criminales menos violentos y algunas de sus actividades ilícitas— tienden a tener efectos reductores en el nivel de violencia. Estos resultados coinciden con los presentados por Trudeau (2022), quien discute como un fallo de la Corte Suprema de Brasil (STF), que limitó considerablemente las incursiones policiales militarizadas (*police raids*) en las favelas de Rio de Janeiro durante el inicio de la pandemia de la covid-19, está asociado a una reducción de la violencia policial y el número de homicidios en general, sin observarse incrementos en otras formas de crimen (como robos).

La lección de esta nueva generación de estudios sobre el efecto de las políticas estatales de control al crimen organizado en la violencia en América Latina no es que el Estado debería dejar de proveer seguridad e ignorar las

actividades de grupos criminales. Sin embargo, sí apunta a que el supuesto que fundamenta buena parte de las políticas de “mano dura” –que el Estado y los grupos de crimen organizado están en una relación de suma cero, donde la mayor capacidad y uso de la fuerza por parte

del Estado redundaría en una reducción del crimen– no siempre tiene los resultados esperados. Para tener políticas públicas más efectivas es necesario, por lo tanto, repensar los diferentes tipos de relación existentes entre el Estado y el crimen organizado.

## 5

## MÁS ALLÁ DE LA SUMA CERO Y LA CAPTURA: ACTORES ESTATALES CONSTRUYENDO CRIMEN ORGANIZADO

Los estudios sobre grupos de crimen organizado en América Latina nos han mostrado que las relaciones entre estos y los actores estatales no siempre son conflictos de suma cero, y en muchos casos incluyen formas de cooperación y alianza (Barnes, 2017) que, lejos de solo ser anomalías, representan tipos de interacción regular para crear y sostener órdenes sociales<sup>7</sup>. Estas formas de cooperación no necesariamente implican que el Estado se debilite o que sea débil<sup>8</sup>. Más bien, reflejan las múltiples formas en que los Estados hacen presencia en su territorio y participan de la creación de orden social<sup>9</sup>. De esta manera, *la violencia y la fuerza del crimen organizado no necesariamente son producto de la ausencia estatal*. En ocasiones, la violencia resulta de la desarticulación de formas de gobernanza que involucran la cooperación de grupos de crimen organizado. Asimismo, el crimen organizado –como la *gobernanza* de uno o varios mercados ilícitos– muchas veces es el producto de

y cuenta con la participación activa de algunos actores estatales, en particular de aquellos que son especialistas en el uso de la violencia, por ejemplo, miembros de las fuerzas armadas y de policía (Trejo y Ley, 2020).

En su estudio sobre Brasil, Colombia y Jamaica, Arias (2017) explora como los diferentes tipos de relación entre grupos criminales y actores estatales (por ejemplo, cooperación o competencia) impactan los tipos de regímenes armados locales que se conforman en espacios usualmente periféricos o marginados. Por ejemplo, en casos de *gobernanza colaborativa*, es decir donde hay fuerte lazos cooperativos entre actores estatales y grupos criminales –como el caso de las *milicias* en Rio de Janeiro, ver recuadro 1–, dichos grupos ejercen un fuerte control sobre la vida social y política de los territorios bajo su control.

Duncan (2022) también muestra como la relación entre grupos de crimen organizado y el Estado, y por lo tanto la forma en que se constituyen los oligopolios de coerción<sup>10</sup>, varía en los diferentes puntos de la cadena del narcotráfico. Qué tanto “gobierna” un grupo criminal depende en buena medida de su posición en la cadena del narcotráfico y los recursos que de este deriva. Un grupo de microtráfico en una ciudad –que depende más del ingreso que obtiene por vender a consumidores locales– obtiene muchos menos recursos de su participación

7 Ver, en este sentido, los excelentes trabajos de Arias, 2017; Durán-Martínez, 2018; Moncada, 2021; Trejo y Ley, 2020.

8 Es importante distinguir entre perspectivas que ven a grupos de crimen organizado como un actor que captura y corrompe al Estado (ver, por ejemplo, Garay y Salcedo-Albarán, 2012) –y en consecuencia debilitan al Estado– y perspectivas que aun cuando incorporan esta posibilidad también indican que muchas veces lo que se ve como corrupción y captura por parte del crimen organizado es en realidad el producto de la acción de actores estatales que participan en la regulación de mercados ilícitos.

9 En este punto, los estudios sobre el crimen organizado tienen grandes puntos de encuentro con estudios sobre la construcción de Estado. Por ejemplo, los trabajos de González (2003) y González y Otero (2010) discuten la presencia diferenciada del Estado en Colombia y como esta característica no implicaba la ausencia de orden en la periferia, pero sí la construcción de órdenes sociales (algunos muy violentos) con la participación de múltiples actores, incluyendo al Estado.

10 En contraste con el tipo ideal donde el Estado detenta el monopolio de uso legítimo de la fuerza, en los oligopolios de coerción donde múltiples actores (armados), incluyendo el Estado detentan simultáneamente los medios de coerción para gobernar. Existe un amplio rango en la forma como se configuran estos oligopolios, dependiendo del balance de fuerza que exista entre el Estado y los grupos armados (Duncan, 2022: 4).

### Recuadro 1. Estado y *milícias* en Rio de Janeiro, Brasil

Las *milícias* son grupos conformados, entre otros, por miembros y antiguos miembros de la policía y otras fuerzas de seguridad para establecer esquemas de extorsión (*protection rackets*) en barrios periféricos inicialmente de la zona oeste de la ciudad de Rio de Janeiro. Dichos grupos se presentaron como grupos de “autodefensa” que ofrecían “protección” a comunidades frente a las (muchas veces supuestas) amenazas que representaban los diferentes grupos de (micro-) narcotraficantes para estos barrios, gozando del apoyo tácito y activo de muchos políticos que veían en estos grupos un “mal menor” (Geni / Observatório das Metrôpoles, 2021). Progresivamente, estos grupos adquirieron mayor complejidad y empezaron a controlar otras fuentes de renta ilícita, como servicios de transporte irregular, o usar la fuerza para obligar a residentes a comprar productos para el hogar solo a ciertos distribuidores a precios muy elevados (Arias, 2017; ALERJ, 2008). Posteriormente también comenzaron a regular otros mercados ilícitos como el microtráfico.

Adicionalmente, estos grupos dominan múltiples aspectos de la vida social y política de estas comunidades, controlando, por ejemplo, asociaciones de vecinos (*associações de moradores*) o usando su poder en los barrios para elegir políticos cercanos o incluso asociados. Aunque sus actividades son ampliamente conocidas y han sido objeto de investigaciones por parte de autoridades judiciales y legislativas, como una comisión especial de investigación de la Cámara Legislativa del Estado de Rio de Janeiro (ALERJ, 2008), estos grupos criminales han logrado expandirse considerablemente en la ciudad y los municipios aledaños, a tal punto que hoy son el grupo criminal que mayor área física controla en esta región y el segundo grupo con mayor número de habitantes bajo su dominio, con cerca de un millón setecientas mil personas (Geni / Fogo Cruzado, 2022).

Es difícil entender el surgimiento y crecimiento de este tipo de grupo criminal sin resaltar las fuertes conexiones que tiene con actores estatales: desde los miembros mismos de las fuerzas de seguridad que participan de la creación de *milícia* a los políticos que le brindan apoyo y protección. En cierta medida, cuando el Estado combate grupos de *milícia* –como lo ha hecho en algunos casos con la prisión de miembros– está luchando contra actores que muchas veces se encuentran dentro del mismo Estado.

en el narcotráfico y por ende es comparativamente más débil frente al Estado que un grupo narcotraficante que deriva sus ingresos de los mercados internacionales de la droga. Aun cuando la relación varía, es importante resaltar que el Estado sigue siendo un actor esencial en la construcción de orden y los actores criminales no aspiran a reemplazar al Estado en su totalidad.

En su análisis sobre los orígenes de la violencia entre organizaciones narcotraficantes y entre estas y el Estado en México, Trejo y Ley (2020) resaltan la importancia de los actores estatales en la creación y sobrevivencia de los carteles mexicanos<sup>11</sup>. Militares y miembros de los servicios de inteligencia durante el régimen autoritario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) no solo fueron actores importantes en la creación de redes de protección. También participaron activamente de la go-

bernanza (y las ganancias) de este mercado ilegal. Sin la participación de actores estatales no se hubiera constituido –o por lo menos no de la misma manera– el crimen *organizado* en torno al narcotráfico en México<sup>12</sup>.

Al ampliarse el rango de relaciones que pueden desarrollarse entre actores estatales y grupos de crimen organizado, se han abierto nuevas oportunidades en el estudio del crimen organizado, en particular en América Latina, que actualmente se desarrollan bajo el concepto de *gobernanza criminal*<sup>13</sup>, entendida como la implanta-

11 Ver también Snyder y Durán-Martínez (2009).

12 La centralidad de las fuerzas de seguridad del Estado en la regulación de mercados ilícitos no es exclusiva de regímenes autoritarios. Es ampliamente conocido el rol que desempeñan las policías de países democráticos en la organización de mercados ilícitos, como el narcotráfico, incluso en países con bajas tasas de homicidio como Argentina (Flom, 2022).

13 Para excelentes resúmenes y dossiers sobre esta agenda de investigación, ver Mantilla y Feldmann (2021);

ción de normas y la regulación de aspectos de la vida social por parte de grupos criminales (Lessing, 2021). El estudio de la gobernanza criminal parte de la premisa de que el “mundo del crimen” y el “mundo del Estado” no son esferas paralelas de la vida social, sino que tienen puntos importantes de intersección. De esta manera, según Lessing (2021), la gobernanza criminal es “creada por el Estado”, en la medida en que este es el que define lo que constituye ‘lo criminal’ por medio de leyes; es “moldeada por el Estado”, dado que un sinnúmero de políticas públicas, no solo las de seguridad, definen los campos de acción donde emergen espacios para la gobernanza criminal; y está “en oposición, pero complementaria al Estado”, puesto que muchas normas impuestas por los grupos criminales van en contravía de las reglas formalmente establecidas por el Estado, pero pueden establecer órdenes que permiten que otras actividades y políticas estatales funcionen.

Adicionalmente, la gobernanza criminal ocurre en diferentes ámbitos: desde las normas y procedimientos que regulan una organización/grupo criminal, a la regulación de un mercado ilícito, hasta la regulación de comunidades enteras. Al separar analíticamente estos diferentes ámbitos de la gobernanza criminal, se abre una puerta para explorar casos más allá de los “tradicionales” en América Latina, como los países del norte global en donde es mucho más inusual observar formas de gobernanza criminal de comunidades, pero sí se observa la de mercados ilícitos y grupos criminales.

El estudio de la gobernanza criminal –una agenda con importantísimas contribuciones de académicos/as de América Latina o que estudian la región– se orienta a entender las intersecciones del Estado con grupos criminales que redundan en la regulación de la vida social y tienen consecuencias palpables para la vida de las personas, especialmente en espacios periféricos y marginados. Trabajos de Biondi exploran la difusión de formas de gobernanza criminal del PCC dentro del sistema penitenciario de São Paulo (2016) y en zonas periféricas de ese

estado brasileño (2018). Feltran (2020) muestra como el PCC desarrolló mecanismos de resolución de disputas en la periferia que reducen la incidencia de homicidios. Willis (2015), a su vez, indica cómo importantes actores estatales (por ejemplo, la policía) informalmente reconocen esta “jurisdicción criminal” del PCC. Esta regulación de la vida y de la muerte puede, incluso, involucrar otros actores sociales, como las iglesias evangélicas (Beraldo, 2022). A su vez, la gobernanza criminal también puede tocar otros aspectos de la vida social y política de una comunidad, como los procesos electorales (Albarracín, 2018).

El Estado no solo tiene una relación de conflicto con grupos de crimen organizado. También hay dinámicas de tolerancia o cooperación activa por parte de actores estatales. En ese caso, las políticas públicas de control al crimen organizado basadas en la represión incondicional y de mano dura no solo son contraproducentes, sino muy inefectivas. Si actores estatales participan activamente en la constitución de redes de crimen organizado, fortalecer la capacidad coercitiva del Estado no solo implica desconocer la raíz del problema, sino que potencialmente incrementa la capacidad de actores que fortalecen al crimen organizado (Trejo, Albarracín y Tiscornia, 2018). Como muestran Trejo y Ley (2020) y Schwartz (2021), las redes entre actores estatales y grupos criminales que se constituyen en periodos autoritarios o guerras civiles muchas veces sobreviven el fin de conflictos armados y transiciones a la democracia. En estos casos, la cuestión no es tanto incrementar la capacidad coercitiva del Estado sino romper los lazos que conectan a grupos criminales con actores estatales y redefinir la lógica del uso de la coerción por parte de estos últimos (Trejo, Albarracín y Tiscornia, 2018).

Así, debilitar al crimen organizado pasa necesariamente por implementar políticas públicas de lucha contra la impunidad estatal. Trejo, Albarracín y Tiscornia (2018) muestran, por ejemplo, como la implementación de procesos robustos de justicia transicional en nuevas democracias, pensados para exponer y castigar graves violaciones a los derechos humanos cometidas en periodos autoritarios, fueron claves para disolver y prevenir la migración de especialistas estatales en el uso de la violencia a organizaciones criminales, así como para incentivar un

---

Feldmann y Luna (2022), así como la edición especial editada por Lessing, Monteiro y Misse (2022) y el reciente dossier de LASA Forum (Smilde y Nieto-Matiz, 2022).

uso de la coerción estatal proporcional y apegado al Estado de derecho. Se observa que países que llevaron a cabo procesos robustos de justicia transicional tienen en promedio menores tasas de homicidio que aquellos que ignoraron su pasado represivo. Igualmente, Trejo y Nieto-Matiz (2022) muestran como la implementación de la

Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) fue clave para disolver nexos entre actores estatales y grupos criminales que constituían redes de crimen organizado, contribuyendo así a una importante reducción de los homicidios en el país centroamericano.

## 6

### CONCLUSIONES

Los estudios sobre el crimen organizado y la violencia criminal en América Latina han producido notables avances teóricos y empíricos. Conceptos como gobernanza criminal, creados para entender la participación de grupos de crimen organizado en la regulación de múltiples aspectos de la vida social en América Latina, han trascendido la región. También, se tiene un mayor conocimiento sobre la gran variedad de estos grupos y las formas en las que regulan los mercados ilícitos. Esto, sin lugar a dudas, es producto de un intenso diálogo interdisciplinario para entender estos fenómenos.

Si bien el conocimiento sobre el crimen organizado y la violencia criminal en América Latina avanza, el impacto de estas ideas y resultados de investigación en la formulación e implementación de políticas públicas es bastante limitado. Muchas de las políticas para controlar el crimen organizado, por gobiernos de derecha y de izquierda en la región, siguen basadas en la idea de que

el crimen organizado es solo un producto de la debilidad o ausencia estatal y apostando por políticas de “mano dura”. Esta continuidad es en parte una respuesta a la demanda de la opinión pública por políticas de este tipo. Esto no quiere decir que el fortalecimiento del Estado no siga siendo una dimensión importante de la lucha contra la criminalidad organizada. Sin embargo, no se deben ignorar las formas en las que actores estatales cooperan y muchas veces son partes constitutivas del crimen organizado. En buena medida, combatir este fenómeno pasa por acabar con la impunidad de la que gozan muchos actores estatales y redefinir los parámetros del uso de la fuerza por parte del Estado. Es decir, para combatir el crimen organizado el Estado tiene la difícil tarea de reformarse a sí mismo. Aunque hay algunos ejemplos exitosos en la región de este tipo de políticas (como la Cicig en Guatemala), lamentablemente estas siguen siendo minoría.

## REFERENCIAS

- Adorno, Sérgio y Fernando Salla.** "Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC". *Estudos avançados*. 21: 7-29.
- Albarracín, Juan.** 2018. "Criminalized electoral politics in Brazilian urban peripheries". *Crime, Law and Social Change*. 69(4): 553-575.
- Albarracín, Juan y Nicholas Barnes.** 2020. "Criminal Violence in Latin America". *Latin American Research Review*. 55(2), 397-406.
- Albarracín, Juan y Lucía Tiscornia.** 2022. "Mall Cop or Robocop? The Political Determinants of Police Militarization in Brazil". Manuscrito inédito.
- ALERJ.** 2008. *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ação de milícias no âmbito do estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ALERJ.
- Arias, Enrique Desmond.** 2017. *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press.
- Bagley, Bruce.** 2015. "Drug Trafficking and Organized Crime in Latin America and the Caribbean in the Twenty-First Century. Challenges to Democracy". En Bruce Bagley y Jonathan Rosen (eds.). *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today*, University Press of Florida, pp. 1-24.
- Bailey, John y Lucía Dammert.** 2005. *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Barnes, Nicholas.** 2017. "Criminal politics: An integrated approach to the study of organized crime, politics, and violence". *Perspectives on Politics*. 15(4): 967-987.
- Becker, Gary S.** 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach". *Journal of Political Economy*. 76(2): 169-217.
- Beraldo, Ana.** 2022. "The Social Dynamics of Violence and Respect: State, Crime and Church in a Brazilian Favela". *Journal of Latin American Studies*: 1-23.
- Bergman, Marcelo.** 2018. *More Money, More Crime: Prosperity and Rising Crime in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Biondi, Karina.** 2016. *Sharing this Walk. An Ethnography of Prison Life and the PCC in Brazil*. The University of North Carolina Press.
- . 2018. *Proibido roubar na quebrada: território, hierarquia e lei no PCC*. São Paulo: Editora Terceiro Nome.
- Blair, Robert y Michael Weintraub.** 2021. "Military Policing Exacerbates Crime and May Increase Human Rights Abuses: A Randomized Controlled Trial in Cali, Colombia". Disponible en: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3925245>
- Bogliaccini, Juan, Carlos Díaz, Rosario Queirolo y Emiliano Tealde.** 2022. *Análisis exploratorio del narcotráfico en Uruguay*. Montevideo: PNUD.
- Correa-Cabrera, Guadalupe.** 2017. *Los Zetas Inc. Criminal Corporations, Energy, and Civil War in Mexico*. Austin: University of Texas Press.
- Duncan, Gustavo.** 2022. *Beyond 'plata y plomo'. Drugs and State Reconfiguration in Colombia*. New York: Cambridge University Press.
- Durán-Martínez, Angélica.** 2018. *The politics of drug violence: Criminals, cops and politicians in Colombia and Mexico*. Oxford University Press.

- Feldmann, Andreas E. y Juan Pablo Luna. 2022. "Gobernanza criminal y la crisis de los estados latinoamericanos contemporáneos". *Annual Review of Sociology*. 48(1): S-1-S-23.
- Feltran, Gabriel. 2020. *The Entangled City. Crime as Urban Fabric in São Paulo*. Manchester University Press.
- Finckenauer, James O. 2005. "Problems of Definition: What is Organized Crime?". *Trends in Organized Crime*. 8(3): 63-83.
- Flom, Hernán. 2022. *The Informal Regulation of Criminal Markets in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flores-Macías, Gustavo y Jessica Zarkin. 2021. "The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America". *Perspectives on Politics*. 19(2): 519-538.
- Flores-Macías, Gustavo A. y Jessica Zarkin. 2022. "The Consequences of Militarized Policing for Human Rights: Evidence from Mexico". Working paper.
- Garay, Luis Jorge y Eduardo Salcedo-Albarán. 2012. *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. Bogotá: Debate.
- Geni / Observatório das Metrôpoles. 2021. *A expansão das milícias no Rio de Janeiro. Uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Rio de Janeiro.
- Geni / Fogo Cruzado. 2022. *Mapa histórico dos grupos armados do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro.
- GI-TOC (Global Initiative against Transnational Organized Crime). 2021. *Global Organized Crime Index 2021*. Ginebra: GI-TOC.
- González, Fernán. 2003. "¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: una mirada desde la historia". *Colombia Internacional*. 58: 124-158.
- González, Fernán y Silvia Otero. 2010. "La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza". En Claire Launay y Fernán González (eds.). *Gobernanza y conflicto en Colombia: interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Bogotá: Cinep, pp. 28-36.
- González, Yanilda. 2020. *Authoritarian Police in Democracy: Contested Security in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Hirata, Daniel Veloso y Carolina Christoph Grillo. 2017. "Sintonia e amizade entre patrões e donos de morro: perspectivas comparativas entre o comércio varejista de drogas em São Paulo e no Rio de Janeiro". *Tempo Social*. 29(2):75-97.
- Holland, Alisha. 2013. "Right on crime? Conservative party politics and mano dura policies in El Salvador". *Latin American Research Review*. 48(1):44-67.
- Koonings, Kees y Dirk Kruijt. 2007. "Fractured Cities, Second-class Citizenship and Urban Violence". En Koonings, K. y D. Kruijt. (eds). *Fractured Cities: Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*. London: Zed Books, pp. 7-22.
- Lessing, Benjamin. 2017. *Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America*. Cambridge University Press.
- . 2021. "Conceptualizing criminal governance". *Perspectives on Politics*. 19(3), 854-873.
- Lessing, Benjamin y Graham Denyer Willis. 2019. "Legitimacy in criminal governance: Managing a drug empire from behind bars". *American Political Science Review*. 113(2): 584-606.
- Lessing, Benjamin, Joana Monteiro y Michel Misse (orgs). 2022. "Governança Criminal na América Latina em Perspectiva Comparada". *Dilemas. Revista de Estudos de Conflicto e Controle Social*. Edição Especial No. 4.
- Machado, Luiz Antônio. 2014. "Violência e ordem social". En R. De Lima, J. L. Ratton y R. G. De Azevedo (eds.). *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, pp. 26-34.
- Magaloni, Beatriz y Luis Rodriguez. 2020. "Institutionalized Police Brutality: Torture, the Militarization of Security, and the Reform of Inquisitorial Criminal Justice in Mexico". *American Political Science Review*. 114(4): 1013-1034.
- Mantilla, Jorge y Andreas E. Feldmann. 2021. "Criminal Governance in Latin America". *Oxford Re-*

- search *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. Disponible en: <https://oxfordre.com/criminology/view/10.1093/acrefore/9780190264079.001.0001/acrefore-9780190264079-e-697>
- Moncada, Eduardo.** 2021. *Resisting Extortion: Victims, criminals, and States in Latin America*. Cambridge University Press.
- Osorio, Javier.** 2015. "The contagion of drug violence: Spatiotemporal dynamics of the Mexican war on drugs". *Journal of Conflict Resolution*. 59(8), 1403-1432.
- Reuter, Peter y Michael Tonry.** 2020. "Organized crime: Less than meets the eye". *Crime and Justice*. 49(1): 1-16.
- Rivera, Mauricio.** 2016. "The sources of social violence in Latin America: An empirical analysis of homicide rates, 1980-2010". *Journal of Peace Research*. 53(1), 84-99.
- Rosen, Jonathan D. y Sebastián Cutrona.** 2020. "Understanding support for Mano Dura strategies: Lessons from Brazil and Colombia". *Trends in Organized Crime*, pp. 1-19.
- Schwartz, Rachel.** 2021. "How Predatory Informal Rules Outlast State Reform: Evidence from Postauthoritarian Guatemala". *Latin American Politics and Society*. 63(1), 48-71.
- Serrano, Mónica.** 2019. "La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?". *Revista IUS*. 13(44): 207-228.
- Skaperdas, S.** (2001). "The political economy of organized crime: Providing protection when the state does not". *Economics of governance*. 2(3), 173-202.
- Smilde, David y Camilo Nieto-Matiz.** 2022. "Criminal Governance in Latin America: Emerging Agendas". *LASA Forum*. 53(4): 3-4.
- Snyder, Richard y Angélica Durán-Martínez.** 2009. "Does Illegality Breed Violence? Drug Trafficking and State-sponsored Protection Rackets". *Crime, Law and Social Change*. 52(3): 253-273.
- Soares, Rodrigo y Joana Naritomi.** 2010. "Understanding high crime rates in Latin America: The role of social and policy factors". En R. Di Tella, S. Edwards y E. Schargrodsky (eds.). 2010. *The economics of crime: Lessons for and from Latin America*. University of Chicago Press, pp. 19-55.
- Tiscornia, Lucía.** 2021. "Police Reform in the Aftermath of Armed Conflict: How Militarization and Accountability Affect Police Violence". Unpublished manuscript.
- Tiscornia, Lucía y Verónica Pérez Betancur.** 2022. "Dilemmas of substitution: Why the urban poor support punitive policing in a Latin American city". *Journal of Urban Affairs*. DOI: 10.1080/07352166.2022.2112902
- Tiscornia Lucía, Verónica Pérez Betancur, Juan Albarracín y Leslie MacColman.** 2021. "The Social Basis of Punitive Policing: Public Opinion and Perceptions of Deservingness". Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association (virtual).
- Trejo, Guillermo y Sandra Ley.** 2020. *Votes, Drugs, and Violence. The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*. Cambridge University Press.
- Trejo, Guillermo, Juan Albarracín y Lucía Tiscornia.** 2018. "Breaking state impunity in post-authoritarian regimes: Why transitional justice processes deter criminal violence in new democracies". *Journal of Peace Research*. 55(6): 787-809.
- Trejo, Guillermo y Camilo Nieto-Matiz.** 2022. "Containing Large-Scale Criminal Violence Through Internationalized Prosecution: How the Collaboration Between the CICIG and Guatemala's Law Enforcement Contributed to a Sustained Reduction in the Murder Rate". *Comparative Political Studies*. DOI: <https://doi.org/10.1177/00104140221139386>
- Trudeau, Jessie.** 2022. "Limiting Aggressive Policing Can Reduce Police and Civilian Violence". *World Development* (en prensa).
- UNDP.** 2013. *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: UNDP.
- UNODC.** 2019. *Global Study on Homicide 2019*. Vienna: UNODC.
- Vanegas Muñoz, Gildardo.** 2021. *La saga del narcotráfico en Cali 1950-2018*. Cali: Programa Editorial de la Universidad del Valle.

**Varese, Federico.** 2017. "What is Organized Crime?". En Stefania Carnevale, Serena Forlati y Orsetta Giolo (eds.). *Redefining Organised Crime. A Challenge for the European Union?* Bloomsbury, pp. 27-53.

**Willis, Graham Denyer.** 2015. *The Killing Consensus: Police, Organized Crime, and the Regulation of Life and Death in Urban Brazil.* University of California Press.

**Zaluar, Alba.** 2004. "Urban Violence and Drug Warfare in Brazil". En Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.). *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America.* London: Zed Books, pp. 139-154.

## ACERCA DEL AUTOR

**Juan Albarracín.** Profesor asistente del Departamento de Ciencia Política, University of Illinois, Chicago.

jgalba@uic.edu

## PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)  
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

### Responsable

Oliver Dalichau  
Representante de la FES Colombia

Catalina Niño  
Coordinadora de proyectos  
catalina.nino@fes.de

**Bogotá, febrero de 2023**

## SOBRE ESTE PROYECTO

Este documento es un producto del proyecto de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible, formada por expertos y expertas internacionales provenientes de los ámbitos de la política, la academia, la diplomacia, el sector de seguridad y las organizaciones de sociedad civil. La Red

se creó como un espacio permanente de discusión sobre los desafíos a la paz y la seguridad que enfrenta América Latina y sus impactos sobre la democracia en la región.

Para más información, consulte

<https://colombia.fes.de>

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.

## CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA



América Latina es la región más violenta del mundo. Aunque no es el único factor que explica el alto nivel de violencia, la existencia de organizaciones criminales capaces de usar la violencia contra el Estado y de controlar territorios y poblaciones, es considerada una importante causa de esta inseguridad.

Este documento discute la producción académica sobre el crimen organizado en la región. Primero, piensa al crimen organizado no como organizaciones criminales jerárquicas y sí más como formas de gobernanza. Es decir, lo entiende como la regulación de mercados ilícitos por parte de grupos criminales y actores estatales. Segundo, explora las causas del fenómeno. Tradicionalmente, se ha enfatizado la ausencia o debilidad estatal como la principal causa del surgimiento del crimen organizado. Según esta lectura, la incapacidad del Estado crea espacios donde este crece y debilita aún más las ya débiles estructuras estatales. A su vez, la violencia criminal surge por las acciones de estos grupos y sus incentivos para controlar mercados ilegales.



Con esta visión predominante, la mayoría de las políticas públicas contra el crimen organizado en la región son de “mano dura”: se enfocan en la reducción o la reocupación de espacios físicos (territorios) o funcionales (mercados) bajo el control de estos grupos mediante la acción (coercitiva) policial y militar del Estado. Este tipo de políticas, muy populares entre la opinión pública, han sido implementadas por gobiernos de derecha e izquierda, a pesar de su dudosa efectividad en contener el crimen y reducir la violencia.

Recientemente cobran cada vez más vigencia trabajos académicos que muestran que el crimen organizado solo es posible como producto de la tolerancia y la cooperación intencional de actores estatales, usualmente ligados a las fuerzas de seguridad e inteligencia del Estado. Algunos actores estatales son piezas claves en la regulación de mercados ilícitos y el fortalecimiento del crimen organizado. Por ello, las políticas públicas contra la impunidad estatal que rompen las conexiones entre actores estatales y grupos criminales son esenciales para enfrentar más efectivamente al crimen organizado.