

43

Revista Científica

General José María Córdova

Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos
Colombian Journal of Military and Strategic Studies



ESCUELA MILITAR DE CADETES
"General José María Córdova"



Vol. 21, Núm. 43

jul-sep/ 2023

Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso)

ISSN 2500-7645 (en línea)

Revista Científica

General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

ISSN 1900-6586 (impreso) - ISSN 2500-7645 (en línea)

Volumen 21, número 43, julio-septiembre 2023

DIRECTIVOS

ESCUELA MILITAR DE CADETES “GENERAL JOSÉ MARÍA CÓRDOVA” (ESMIC)

Brigadier General **Luis Fernando Salgado Romero**

Director

Coronel **Yhon Fabio Córdoba Vargas**

Subdirector

Coronel **Geovanni Andrés Cortes Molina**

Vicerrector Académico

Mayor **Carlos Humberto Vargas Moreno**

Jefe del Departamento de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación

INDEXADA EN

Scopus, DOAJ, Google Scholar, Pubindex, SciELO Citation Index (WoS), SciELO, Redalyc, REDIB, Latindex, CLASE, CIRC, MIAR, BASE, NSD, Ebsco, Suncat, WorldCat, Wilbert, Rev Sapiens, ERIH PLUS, Journal TOCs, FLACSO (LatinRev)



Miles Doctus

Esta página queda intencionalmente en blanco

Revista Científica

General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

ISSN 1900-6586 (impreso) - ISSN 2500-7645 (en línea)

Volumen 21, número 43, julio-septiembre 2023

La **Revista Científica General José María Córdova** (Revista colombiana de estudios militares y estratégicos) es una publicación académica de acceso abierto, revisada por pares y editada trimestralmente por la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (ESMIC), *alma mater* de los oficiales del Ejército Nacional de Colombia, a través de su Sello Editorial ESMIC.

EDITOR EN JEFE

Coronel **Andrés Eduardo Fernández-Osorio**, PhD
Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia

EDITORA ASOCIADA

Marina Mirón, PhD
King's College London, Reino Unido

COMITÉ EDITORIAL

Rod Thornton, PhD
King's College London, Reino Unido
Rafael Martínez Martínez, PhD
Universidad de Barcelona, España
Felipe Rodrigues Martinez Basile, PhD
Instituto Federal de Sao Paulo, Brasil
Marcelo Saín, PhD
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina
Luis Alfonso Ramírez Peña, PhD
Universidad Santo Tomás, Colombia
Alessandra Ciurlo, PhD
Pontificia Universidad Gregoriana, Italia
Nancy Nelly González Sanmiguel, PhD
Universidad Autónoma de Nuevo León, México

COMITÉ CIENTÍFICO

David Whetham, PhD
King's College London, Reino Unido
Arturo Rodríguez García, PhD
Universidad de Santiago de Chile, Chile
Fabricia Silva da Rosa, PhD
Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil
Maxim Bratersky, PhD
Escuela Superior de Economía, Federación de Rusia
Juan Manuel Serrano Álvarez, PhD
Universidad de Antioquia, Colombia
Oscar Julián Palma Morales, PhD
Universidad del Rosario, Colombia
Philippe Dufort, PhD
Universidad de Saint Paul, Canadá
Víctor Rafael Martín Fiorino, PhD
Universidad Católica de Colombia, Colombia

EQUIPO EDITORIAL

Gerney Ríos González
Coordinador académico
Nicolás Rojas Sierra
Corrector de estilo
Angeluz Reyes Becerra
Traductora
Rubén Alberto Urriago Gutiérrez
Diagramador

Escuela Militar de Cadetes
“General José María Córdova”
Calle 80 # 38-00. Bogotá D.C., Colombia
Teléfono: +57(1) 377 0850 Ext. 1104
Web oficial:
<https://www.revistacientificaesmic.com>
Contacto:
revistacientifica@esmic.edu.co



Los contenidos publicados por la RCGJMC son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

Revista Científica General José María Córdova
(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)

ENFOQUE Y ALCANCE

La Revista Científica General José María Córdova (RCGJMC) es una revista interdisciplinaria, con un enfoque en las ciencias sociales (Clase 5101, OCDE / UNESCO). Publica resultados de investigación en estudios militares y estratégicos. Este campo se centra en el análisis de escenarios de incertidumbre en seguridad y defensa para proporcionar a un amplio número de lectores, incluidos decisores políticos, miembros de las Fuerzas Armadas, profesionales, educadores, investigadores y estudiantes de las ciencias sociales, una comprensión del uso legítimo del poder y su adecuada aplicación en relación con los intereses nacionales, en beneficio de la formulación de políticas y la gestión pública.

MISIÓN Y VISIÓN

La RCGJMC explora perspectivas teóricas y prácticas innovadoras en cuanto al estudio del poder y su aplicación legítima en la defensa de los intereses nacionales. De esta forma, busca aportar a la construcción de una cultura estratégica, en la que se articule el uso de los medios disponibles con las formas de empleo de las capacidades nacionales para lograr los fines esenciales del Estado. La RCGJMC, como publicación interdisciplinaria, es un proyecto líder en la región de Latinoamérica y el Caribe, en el que convergen múltiples perspectivas académicas y experiencias profesionales que contribuyen al fortalecimiento del pensamiento y la cultura estratégica, a la optimización de la administración pública, al robustecimiento de la democracia y a la defensa de los derechos humanos.

ORIENTACIÓN TEMÁTICA

Los contenidos de la RCGJMC están enmarcados en los siguientes ejes temáticos y disciplinas correspondientes: 1) Educación y doctrina (ciencias militares); 2) Política y estrategia (ciencia política); 3) Seguridad y defensa (relaciones internacionales); 4) Justicia y derechos humanos (derecho); 5) Fuerzas Armadas y sociedad (historia y geografía); 6) Inteligencia y logística (administración); y 7) Industria y tecnología (economía).

RESPONSABILIDAD DE CONTENIDOS

La responsabilidad por el contenido de los artículos publicados por la RCGJMC corresponde exclusivamente a los autores. Las posturas y aseveraciones presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial ni institucional de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, el Ejército Nacional de Colombia o el Ministerio de Defensa Nacional.

INDEXACIÓN

La RCGJMC se encuentra incluida en los siguientes Sistemas de Indexación y Resumen (SIR): Scopus, DOAJ, Google Scholar, Pubindex, SciELO Citation Index (WoS), SciELO, Redalyc, REDIB, Latindex, CLASE, CIRC, MIAR, BASE, NSD, Ebsco, Suncat, WorldCat, Wilbert, Rev Sapiens, ERIH PLUS, Journal TOCs, FLACSO (LatinRev).

ENVÍO DE PROPUESTAS

La RCGJMC fomenta la presentación de propuestas originales correspondientes a los ejes temáticos y disciplinas descritas anteriormente. Todos los envíos deben seguir las instrucciones para autores disponibles en <https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions>, y deben enviarse electrónicamente a <https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/login>

Tabla de contenido

Editorial: Gobernanzas criminales y soberanías compartidas	573-574
Editorial: Criminal governance and shared sovereignty	
<i>Lorena Erazo Patiño, César Niño y Andrés Eduardo Fernández-Osorio</i>	

DOSIER

1. Gobernanzas criminales: análisis bibliométrico de la agenda de investigación	577-600
Criminal governance: a bibliometric analysis of the research agenda	
<i>César Niño, Lorena Andrea Erazo-Patiño, Hugo Fernando Guerrero Sierra y Jaime Edison Rojas Mora</i>	
2. Gobernanza en el Sahel por actores armados no estatales: un modelo teórico y aplicado	601-628
Governance in the Sahel by armed non-state actors: a theoretical and applied model	
<i>Concepción Anguita Olmedo</i>	
3. El impacto de la delincuencia organizada transnacional en el sistema internacional contemporáneo	629-646
The impact of transnational organized crime on the contemporary international system	
<i>Henry Cancelado Franco y Valeria Rodríguez Ardila</i>	
4. Ruling Violently: The exercise of criminal governance by the Mexican Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG)	647-665
Gobernando con violencia: El ejercicio de gobernanza criminal del cartel mexicano 'Cartel Jalisco Nueva Generación' (CJNG)	
<i>Carolina Sampó, Nicole Jenne and Marcos Alan Ferreira</i>	
5. Neopatrimonialismo y gobernanza criminal en América Latina	667-684
Neopatrimonialism and criminal governance in Latin America	
<i>Sonia Alda Mejías</i>	
6. La relación entre homicidio y mercado ilegal de drogas en Ciudad de México	685-706
The relationship between homicide and the illegal drug market in Mexico City	
<i>Mario Pavel Díaz Román y Carlos Alfonso Laverde Rodríguez</i>	
7. El concepto de microsoberanía y su importancia para la soberanía estatal	707-720
The concept of micro-sovereignty and its relevance to state sovereignty	
<i>David Elliott Spencer</i>	

-
- | | | |
|-----|--|---------|
| 8. | Inteligencia criminal en Argentina. Entre la legitimidad y la efectividad (2011-2021) | 721-741 |
| | Criminal intelligence in Argentina. Between legitimacy and effectiveness (2011-2021) | |
| | <i>Iván Poczynok</i> | |
| 9. | Redes de narcotráfico marítimo: un análisis desde la complejidad y la simulación de sistemas sociales | 743-764 |
| | Maritime drug trafficking networks: an analysis from the complexity and simulation of social systems | |
| | <i>Oscar Palma, Ángela Lucía Noguera Hidalgo, Juan Sebastián Hernández Sandoval y Daniel Santiago Ávila Robayo</i> | |
| 10. | La violencia política tras la independencia en el pensamiento de Lucas Alamán, José María Luis Mora, Juan B. Alberdi y Domingo F. Sarmiento | 765-788 |
| | Political violence after independence in the thought of Lucas Alamán, José María Luis Mora, Juan B. Alberdi and Domingo F. Sarmiento | |
| | <i>Eduardo Andrés Hodge Dupré</i> | |



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 21, número 43, julio-septiembre 2023, pp. 573-574

<https://doi.org/10.21830/19006586.1268>

Editorial: Gobernanzas criminales y soberanías compartidas

Editorial: Criminal governance and shared sovereignty

Lorena Erazo Patiño y César Niño

Editores invitados Universidad de La Salle, Bogotá D.C., Colombia

Andrés Eduardo Fernández-Osorio

Editor en Jefe Revista Científica General José María Córdova, Bogotá D.C., Colombia

En esta oportunidad, presentamos un número especial sobre gobernanzas criminales y soberanías compartidas para la *Revista Científica General José María Córdova*, referente latinoamericano en estudios estratégicos, militares y de seguridad y defensa. Esto ha sido posible gracias a un conjunto de artículos del más alto nivel elaborados por autores destacados desde diversas y complejas perspectivas. Así, se brindan nuevas aproximaciones a los estudios de seguridad, tanto desde dimensiones teóricas, metodológicas y conceptuales como desde estudios de caso.

El monográfico tuvo una gran acogida en la comunidad académica, situación que nos motivó a dividirlo en dos partes. La primera parte, referente a temas conceptuales, teóricos, bibliométricos y metodológicos sobre el tema, se publica en esta edición; la segunda parte será publicada en diciembre de 2023 y llevará por nombre “Dinámicas y perspectivas sobre la gobernanza y la soberanía en clave de seguridad”.

Este esfuerzo colectivo responde a una preocupación académica y estratégica cada vez mayor: el aumento de formas de gobierno por actores irregulares con base en lógicas de soberanías compartidas, donde lo criminal no siempre compite con lo estatal. Estos fenómenos representan serios desafíos para los tomadores de decisiones y los gobiernos en general. Con base en lo anterior, desde la Universidad de La Salle quisimos convocar a académicos que, desde diferentes orillas disciplinares e institucionales, se tomaran la tarea de mostrar ciertos avances conceptuales y estudios de caso para dar luces sobre esta problemática emergente de alcance cada vez más global.

En esta primera parte del monográfico contamos con la participación de David Spencer, quien realiza una importante reflexión sobre el concepto de microsoberanías y su importancia en el contexto de los conflictos armados. Para ello, reflexiona en torno a

la guerra contrainsurgente en Irak por parte de EE. UU., y muestra cómo en pequeñas áreas territoriales existen múltiples soberanías que influyen de manera significativa en la población.

Cuatro artículos abordan conceptualmente la temática planteada. El trabajo de César Niño, Lorena Erazo, Hugo Guerrero y Jaime Rojas muestra un estudio bibliométrico que indica el futuro inmediato de la agenda de investigación en materia de gobernanzas criminales en clave de seguridad. La profesora Concepción Anguita, por su parte, sugiere aplicar un modelo teórico y conceptual en el caso de la gobernanza de actores armados no estatales en la región africana del Sahel, una investigación que muestra semejanzas con algunas condiciones latinoamericanas. Oscar Palma, Ángela Noguera, Juan Hernández y Daniel Ávila desarrollan un ilustrativo trabajo sobre las estructuras del narcotráfico marítimo desde la teoría de la complejidad y la simulación de sistemas sociales, un interesante análisis para la definición de estrategias frente a este problema. Asimismo, el trabajo de Henry Cancelado y Valeria Rodríguez evalúa el impacto sobre la seguridad global causado por el delito organizado transnacional desde múltiples dimensiones, un estudio relevante en la comprensión sistémica de la inestabilidad regional, hemisférica y global.

Frente a la dinámica del fenómeno en América Latina, Sonia Alda analiza la concepción neopatrimonial del poder —es decir, la concepción de lo público como algo privado por funcionarios y actores particulares— como factor que promueve la gobernanza criminal en la región, con Estados débiles y una cultura permisiva frente a la corrupción. El artículo de Iván Poczynok aborda la influencia del entorno político en la formulación de las políticas de inteligencia criminal en Argentina, donde resalta que los escándalos han limitado el avance en la efectividad de las actividades de inteligencia, eclipsadas por la preocupación sobre su control democrático.

Carolina Sampó, Marcos Ferreira y Nicole Jenne estudian la instrumentalización de la violencia para gobernar en México a partir del caso del gobierno criminal del cartel de Jalisco Nueva Generación, que muestra las complejidades de los órdenes que establece el narcotráfico en los territorios. Otro estudio muy pertinente lo desarrollan Mario Díaz y Carlos Laverde, con un análisis cuantitativo sobre la relación existente entre los mercados ilegales de drogas y el homicidio en Ciudad de México. El número cierra con el trabajo de Eduardo Hodge, quien analiza la concepción de la violencia política tras la independencia en el pensamiento de intelectuales mexicanos y argentinos de la primera mitad del siglo XIX, que coinciden en su preocupación por la violencia entre facciones para el orden y el progreso de las nuevas naciones latinoamericanas, así como en su ambivalencia frente a la influencia de la Revolución francesa en el continente.

Con esto, los lectores encontrarán una valiosa colección de trabajos del más alto nivel, que invitan a pensar y abordar de formas diferentes la criminalidad y su relación con las dinámicas de soberanía y gobernanza en clave de seguridad. Estamos seguros de que estos trabajos serán un referente para nuevas líneas de investigación y para la toma de decisiones respecto a esta problemática.

DOSIER

DOSSIER

Esta página queda intencionalmente en blanco

Gobernanzas criminales: análisis bibliométrico de la agenda de investigación

Criminal governance: a bibliometric análisis of the research agenda

**César Niño, Lorena Andrea Erazo-Patiño, Hugo Fernando Guerrero Sierra
y Jaime Edison Rojas Mora**

Universidad de La Salle, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Este artículo busca mostrar la evolución en las últimas tres décadas de la agenda de investigación científica sobre la categoría de gobernanzas criminales y hacer una proyección a futuro. A través de herramientas bibliométricas y mediante algoritmos provistos por el paquete Bibliometrics del software R, se hizo un examen descriptivo y conceptual de los documentos hallados en las bases de datos de Web of Science y Scopus. A través de la metáfora del árbol de la ciencia (Tree of Science), se identificaron áreas de especial atención en la investigación. Se encontró que esta categoría se ha venido consolidando en la agenda de investigación en seguridad nacional, especialmente en cuatro clústeres, que han ampliado la visión tradicional sobre gobernanza y seguridad. Finalmente, se proponen unas líneas de interés para analizar esta categoría conceptual.

PALABRAS CLAVE: bibliometría; derechos humanos; gobernanza criminal; seguridad; soberanía; soberanías compartidas

ABSTRACT. This article seeks to show the evolution over the last three decades of the scientific research agenda on the category of criminal governance and to make a projection into the future. Using bibliometric tools and algorithms provided by the Bibliometrics package in R software, a descriptive and conceptual examination of the documents found in the Web of Science and Scopus databases was made. Using the Tree of Science metaphor, areas of special attention in research were identified. It was found that this category has been consolidating in the national security research agenda, especially in four clusters, which have broadened the traditional vision of governance and security. Finally, some lines of interest are proposed to analyze this conceptual category.

KEYWORDS: bibliometrics; crime governance; human rights; security; shared sovereignty; sovereignty

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 30 de enero de 2023 • Aceptado: 2 de mayo de 2023

CONTACTO: César Niño ✉ cnino@unisalle.edu.co

Introducción

Los estudios en seguridad nacional tradicionalmente han explorado las lógicas estado-céntricas vinculadas a una noción conservadora del papel de los actores en materia de amenazas y problemas (Baldwin, 1997; Bilgin, 1999; Buzan et al., 1998). Tras el fin de la Guerra Fría, debido a los cambios sistémicos del orden internacional, las agendas de seguridad de los Estados comenzaron a involucrar asuntos distintos a los clásicos cánones del campo (LaFeber, 1992). A partir de dichos cambios, aumentaron las preocupaciones respecto a las tensiones domésticas que podrían traducirse en erosión institucional y fallas en la capacidad de los gobiernos para mantener el orden. Entre esas preocupaciones, se destaca lo asociado con el poder del crimen organizado.

Así, el crimen organizado se ha convertido en el centro de gravedad de las dificultades que tienen los Estados contemporáneos en materia de seguridad nacional (Erazo-Patiño et al., 2023), ya que pone a prueba la legitimidad de las instituciones y el imperio de la ley, y ha conformado una relación novedosa en las investigaciones: la cívico-criminal.

Desde finales del siglo XX ha crecido el interés en la academia por definir y estudiar los fenómenos que ocurren dentro de los Estados que suponen una cuestión de seguridad nacional no vinculada exclusivamente al clásico modelo binario de amigo-enemigo (Schmitt, 2009; 2016). De allí se desprenden dos grandes fenómenos que preocupan también a los tomadores de decisiones, científicos sociales y hacedores de política pública: las gobernanzas criminales y las soberanías compartidas. Esta investigación se concentra en el primero de estos dos problemas, que han logrado posicionarse tanto en la dimensión pública como en la privada y han tomado relevancia en los trabajos de investigación.

Las preguntas que guían esta investigación son las siguientes: ¿cómo ha sido el proceso de producción científica sobre las gobernanzas criminales? y ¿hacia dónde se dirige la agenda de investigación en dicha materia? Para responder estas cuestiones, se ha acudido a herramientas de análisis bibliométrico para identificar y analizar la producción científica en la categoría de *gobernanza criminal* durante las últimas tres décadas. Mediante algoritmos provistos por el paquete Bibliometrics del *software* R, se hizo un examen descriptivo y conceptual de los documentos hallados.

Como resultado, se encontró que la agenda de investigación está relacionada con los asuntos de seguridad en clave latinoamericana. Los estudios sugieren que las explicaciones regionales están ligadas a la debilidad estatal y al crimen organizado, más en espacios urbanos que en rurales.

Este artículo se desarrolla de la siguiente manera. En primer lugar, se expone el marco teórico mediante el cual se elaboró una aproximación a las gobernanzas criminales y a las soberanías compartidas. En segundo lugar, se presenta la metodología: el rastreo bibliométrico, el análisis descriptivo de la bibliografía hallada, el factorial y las tendencias de producción científica y de estructura conceptual. En tercer lugar, con base en el

punto anterior, se identifica un conjunto de clústeres en el que se explica la región de América Latina, la corrupción, los derechos humanos y el crimen organizado. En cuarto lugar, se muestra hacia dónde va la agenda de investigación. Y finalmente, se ofrecen las conclusiones.

Marco teórico

Las distintas formas de hacer seguridad y de configurar instituciones que administren la sociedad no son potestad exclusiva de los Estados (Weber, 2006). Hay una crisis existencial del Estado en varias dimensiones (Mitzen, 2006), que incluye la gobernanza y la soberanía, dos escenarios que se creía que eran dominados bajo el *ethos* convencional de la vida en sociedad. Esto ha hecho manifiesta la necesidad de ciertas redefiniciones y desenclaves sobre la seguridad nacional y su administración. Este cambio obedece también a un ajuste entre dinámicas sociales, actores no estatales y legitimidades encontradas. En otras palabras, las aproximaciones tradicionales sobre las relaciones Estado-sociedad, Estado-criminalidad y crimen-sociedad pasan por un escenario de rediseño e interpretación.

Teniendo en cuenta esas nuevas configuraciones, ha habido una relevante preocupación por ampliar la agenda de investigación en los estudios de seguridad (Gheciu & Wohlforth, 2018; Peoples & Vaughan-Williams, 2010). Esto ha permitido involucrar nuevas perspectivas y herramientas para comprender fenómenos complejos y críticos (Miller, 2001). Así, los debates alrededor de la seguridad han centrado su interés en analizar aristas menos estatales y más subnacionales (Giraudy et al., 2019; Suárez-Cao et al., 2017), incluso con una constante preocupación sobre la ausencia de consenso respecto al término de “seguridad” (Baldwin, 1997; Huysmans, 1998; Niño, 2018) y con distintos umbrales de seguridad (Cavalletti, 2010) que representan más la cotidianidad ciudadana (Huysmans, 2011; Niño, 2022) y las complejidades de actores no convencionales.

El desarrollo de violencias y órdenes criminales (Schultze-Kraft, 2016), así como las contralegitimidades de actores no estatales y las rebelocracias (Arjona, 2016; Arjona et al., 2015), ponen en cuestión la arquitectura canónica de la seguridad, pero al mismo tiempo permiten una aproximación novedosa a los estudios de soberanía y gobernanza. La capacidad de ejercer control territorial y social, de crear pactos entre élites políticas y criminales, de recaudar tributos, así como de agencia exterior (Hocking, 1999; Huang, 2016), representan un interés y preocupación particular sobre dichos fenómenos para la agenda de investigación en cuestiones de seguridad nacional.

Con base en esto, el primer aspecto por abordar, que hace parte del centro de gravedad de esta investigación, es la gobernanza criminal. De acuerdo con Lessing (2021), las zonas urbanas de buena parte del mundo viven bajo alguna forma de gobierno criminal (p. 854). Para esas zonas y sus habitantes, las estructuras criminales son la autoridad y,

aunque el Estado no esté ausente, desarrollan cierto carisma y construyen confianza entre la población civil (Lessing & Graham, 2019), algo que relega el orden estatal. Por ejemplo, los trabajos de Arias (2006), Lessing y Graham (2019), Blattman et al. (2021) y Niño y González (2021), entienden por gobernanza criminal una suerte de convergencias y la creación de estructuras entre funcionarios estatales, sociedad civil y actores criminales que deriva en prácticas sistemáticas para la regulación de actividades (Arias, 2006; Niño & González, 2021).

En cuanto a al factor geográfico, a pesar de que en ciudades del Norte global como Londres, Berlín, París o Nueva York también se experimentan gobernanzas criminales, ha habido mayor interés académico por explicar ciertos comportamientos en ciertas regiones del Sur, como en África y América Latina. Para resaltar algunos casos de estudio relevantes, Barnes (2022) y Arias (2006) sugieren que, en Río de Janeiro, la violencia y los patrones de gobiernos criminales subnacionales conforman instituciones que operan desde las cárceles. Asimismo, el trabajo de Duncan (2014) destaca la relación de estructuras criminales relacionadas con el narcotráfico entre México y Colombia, como también sus economías paralelas. Esto permite analizar las economías ilícitas como un medio para proyectar poder en zonas centrales y periféricas de ambos países (Griffith, 2000; Norman, 2018). Dichas gobernanzas son una suerte de factorías normativas y prácticas que pueden gozar de beneplácito ante el Estado.

De la misma forma, Schulte-Bockholt (2013) se preocupa por estudiar la corrupción del expresidente Fujimori en Perú como una forma de gobernanza criminal desde el establecimiento. Por su parte, las nociones de Ferreira y Richmond (2021) permiten comprender cómo las gobernanzas criminales bloquean e impiden la construcción de paz en América Latina (Ríos & Niño, 2021), teniendo en cuenta que es una región pacífica, dado que no existen grandes tensiones o hipótesis de guerra entre sus Estados, pero al mismo tiempo es una región altamente violenta (el 40 % de las muertes violentas en el mundo suceden en Latinoamérica, donde habita tan solo el 13 % de la población global). Ferreira y Richmond (2021) sugieren que las estructuras criminales aprovechan la violencia cultural y estructural para cumplir sus objetivos políticos, sociales y económicos (p. 161), lo que muchas veces favorece el discurso de seguridad del Estado, pese a su baja capacidad de restablecer el orden y la seguridad en los territorios (Niño, 2020; Schultze-Kraft, 2016).

Asimismo, vale la pena mencionar que dichas estructuras criminales han roto las viejas visiones ortodoxas de la política pública, en el sentido de que, más allá de generar legitimidad y subsanar necesidades de las poblaciones, la visión tradicional atiende a una política exterior y, por ende, satisface intereses particulares (Niño & Palma-Álvarez, 2021). Por ejemplo, en el caso de Trinidad y Tobago con el grupo terrorista Estado Islámico, Niño y Palma-Álvarez (2021), a través de la geometría del terrorismo y la criminalidad,

hallaron que la represión y desconfianza del gobierno hacia los musulmanes nativos, así como la falta de gobernabilidad en Puerto España, explican que los líderes del grupo terrorista recluten con facilidad ciudadanos trinitenses para su causa. También sugieren que la baja confianza entre instituciones y ciudadanía promueve la construcción de órdenes alternativos por parte de estructuras criminales extracontinentales.

En cuanto al concepto de gobernanzas criminales, se refiere a un repertorio de prácticas cuyo objetivo es constituir órdenes tanto superficiales (mediante relaciones y transacciones entre ciudadanía, élites políticas y actores criminales) como subterráneos (mediante diplomacia criminal e integración entre estructuras criminales distantes). Es un sistema basado en una serie de relaciones complejas que conectan el mundo legal con el criminal, pero sin que compitan entre sí, y donde la población civil es el núcleo de su funcionamiento (Niño & González, 2021). Son una apuesta criminal por la alteridad institucional en cuanto a reglas de juego, donde los incentivos trascienden la dimensión económica y se fijan en lógicas territoriales, de legitimidad y de pervivencia ontológica (Giddens, 1984).

Por otra parte, la soberanía es tal vez una de las nociones hegemónicas más exportadas desde los grandes poderes y más importadas desde las periferias. Es un concepto con desarrollos epistemológicos importantes desde diferentes disciplinas, así como grandes transformaciones a partir de análisis históricos. Sin embargo, se ha mantenido asociado a una lógica estadocéntrica, hasta el punto de definir la triada soberanía-seguridad-Estado como una premisa inquebrantable (Morgenthau, 1949). Bajo esa lógica se ha ido diluyendo el concepto, así como el del propio Estado (Rees, 1950), hasta concebir la soberanía como una construcción artificial, al menos en las periferias.

Con base en esto, surge otro aspecto relacionado con las soberanías compartidas. En este escenario, es menester hacer énfasis en que el concepto de *soberanía* está más asociado a un mito y a un ritual que a una realidad objetiva, motivo por el cual todo lo que deriva de él es en sí mismo una lógica mitológica sobre funciones o disfunciones estatales. Las discusiones teóricas sobre el concepto tienen un asidero interesante, incluso desde el mito del Estado; sin embargo, la soberanía ha sido un umbral y medida de la viabilidad del propio Estado y su lugar en el mundo (Krickel-Choi, 2022).

Una de las principales características de este concepto es que, en el Norte global, la soberanía es la piedra angular de la configuración de los Estados y de la formación de las naciones. En otras palabras, es una idea fuera de discusión, a pesar de las tensiones contemporáneas sobre aspectos de la globalización y dinámicas humanas. No obstante, en escenarios periféricos del Sur global, el proceso ha sido más complejo. Por ejemplo, no es clara la idea de soberanía en lugares donde el Estado y sus instituciones no ejercen un control efectivo del territorio, donde hay más geografía que instituciones, donde la ciudadanía reconoce a otros actores como autoridades e inclusive donde organizaciones

criminales hacen las veces de Estado con el beneplácito de los gobiernos. En síntesis, podría asegurarse que hay “otras soberanías” y, por ende, que es un asunto discutible.

Para Niño y González (2022), el caso haitiano es un claro ejemplo de otro tipo de soberanías, dado que Haití en se constituyó una constelación de actores cada vez más difíciles de identificar como “no estatales”, en la que las bandas criminales han logrado consolidarse como piezas fundamentales del panorama político haitiano. Gracias, entre otras cosas, a la idea romantizada de la soberanía y el eje de la república (Woody, 1968), suele verse a los Estados del Sur como inconclusos. Sin embargo, vale la pena revisar si, en efecto, el canon de soberanía corresponde a las realidades particulares de la región.

En este sentido, para McVeigh (2021), la arquitectura de la soberanía constituye una forma de autoridad y una práctica de deliberación, dominio y gobierno. Se trata en este caso de una aproximación que puede entender la soberanía como práctica y expresión de responsabilidad entre la sociedad, el territorio y las instituciones. Con base en esto, diversos casos pueden asumirse como soberanías compartidas, dada la relación entre actores estatales, criminales, ciudadanía e instituciones, que coexisten de manera armónica y no competitiva para adelantar proyectos individuales y colectivos.

Uno de los principales hallazgos de Niño y González (2022) es que las soberanías compartidas implican y requieren de mercaderes de la violencia, sistemas criminales de gobierno, protección de líderes políticos, dismantelamiento de instituciones oficiales y transacciones sociales con la ciudadanía para obtener legitimidad. De esta manera, la intersección en que surgen las gobernanzas criminales se da en la dinámica de actores irregulares con capacidades de gobierno e instituciones estatales con voluntad política de tender puentes entre los mundos legal e ilegal para configurar controles y normas sociales. Así, las soberanías compartidas se refieren al fenómeno de relacionamiento constante entre actores convencionales e irregulares, con la mezcla de métodos violentos y no violentos, la aceptación criminal de la ciudadanía y la repartición del poder territorial para conseguir beneficios mutuos, que apalanquen proyectos tanto oficiales como criminales (Niño et al., 2023).

Metodología

Análisis descriptivo bibliográfico

Para recopilar la información pertinente, se realizó una búsqueda en las bases de datos Scopus y Web of Science mediante una ecuación de búsqueda definida para cada una de las categorías vinculadas. En primer lugar, se buscó la categoría de “gobernanzas criminales”, con la cual se hallaron un total de 1255 documentos, distribuidos en diferentes tipos, a lo largo de los últimos 32 años. Se utilizó una cadena de términos en inglés para la búsqueda (“*criminal governance*”) para ubicar los artículos en el título, el resumen o las palabras clave (Tabla 1).

Tabla 1. Resumen de resultados de búsqueda: gobernanzas criminales

Descripción	Resultados
Documentos	1255
Fuentes (<i>journals, books, etc.</i>)	886
Palabras claves (ID)	0
Palabras claves del autor (DE)	2521
Periodo	1990-2022
Promedio de citas por documento	11,65
Autores	1746
Apariciones de autores	1950
Autores de documentos de autor único	716
Autores de documentos con varios autores	1030
Documentos de autor único	810
Documentos por autor	0,719
Autores por documento	1,39
Coautores por documento	1,55
Índice de colaboración	2,31
Tipos de documentos	
Artículos	766
Libros	116
Capítulos de libro	228
Documentos de conferencia	21
Revisión de conferencia	1
Editorial	12
<i>Erratum</i>	1
<i>Letter</i>	1
Nota	3
<i>Review</i>	106

Fuente: Elaboración propia a partir de Bibliometrics

Al revisar la producción a lo largo del tiempo, se puede observar un crecimiento exponencial en el número de artículos durante las últimas tres décadas (Figura 1). Este aumento puede estar determinado por un mayor interés académico sobre los temas de seguridad nacional y la aparición de diversos actores que han hecho mucho más complejo el estudio de este tema.

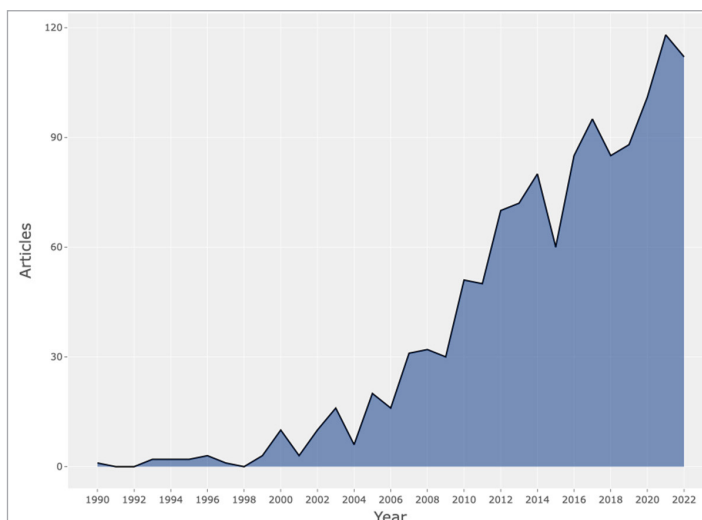


Figura 1. Producción científica anual.

Fuente: Elaboración propia a partir de Bibliometrics

La Figura 2 presenta los veinte autores más relevantes en la divulgación académica sobre gobernanza criminal con base en el número de publicaciones en el área de estudio. Los resultados revelan que seis autores (Christensen, Jaffe, Machado, Shearing, Zanotti y Zedner) cuentan con el mayor número de documentos de su autoría (5). Sin embargo, la productividad investigativa entre estos veinte autores principales es bastante pareja y varía entre tres y cinco documentos por autor.

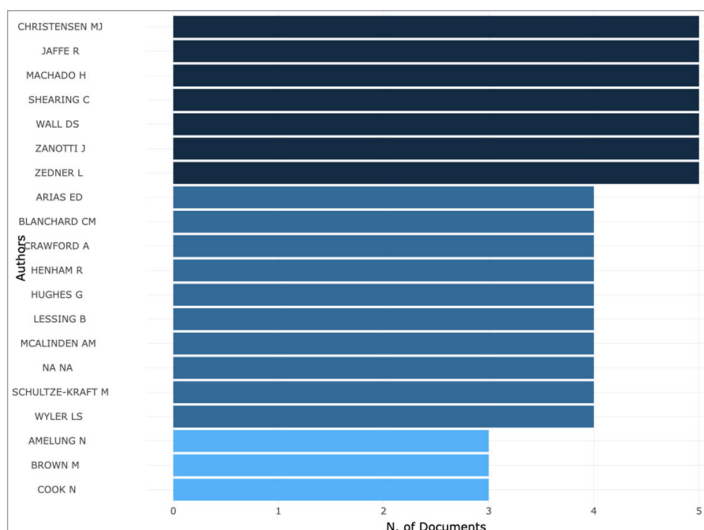


Figura 2. Autores relevantes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Bibliometrics

El análisis factorial es una representación gráfica de las palabras relacionadas con la categoría del conocimiento estudiada. Para esto se usan las palabras clave que aparecen en los documentos de la base de datos analizada. En la Figura 3 se puede observar la nube de palabras arrojada. En primer lugar, se identifica que la palabra *gobernanza* es la de mayor frecuencia, pero hay otras de alta frecuencia que pueden determinar el camino a recorrer en el estudio de la gobernanza criminal: *corrupción*, *justicia criminal*, *seguridad* y *derechos humanos*. Un par de palabras que llaman la atención son *gobernanza corporativa* y *contabilidad*, dado que permiten comprender que la gobernanza criminal no solo tiene que ver con el comportamiento de los Estados, sino también con el comportamiento de agentes del sector privado.



Fuente: Elaboración propia a partir de Bibliometrics

El mapa de tendencia presentado en la Figura 4 representa la frecuencia cronológica de las palabras clave usadas en los documentos analizados. También se puede observar la relación entre algunas palabras, lo que permite evidenciar que algunos términos probablemente se encuentran juntos en las publicaciones. Además, el nodo representa las palabras de las que surge el uso de las que están ubicadas en las conexiones.

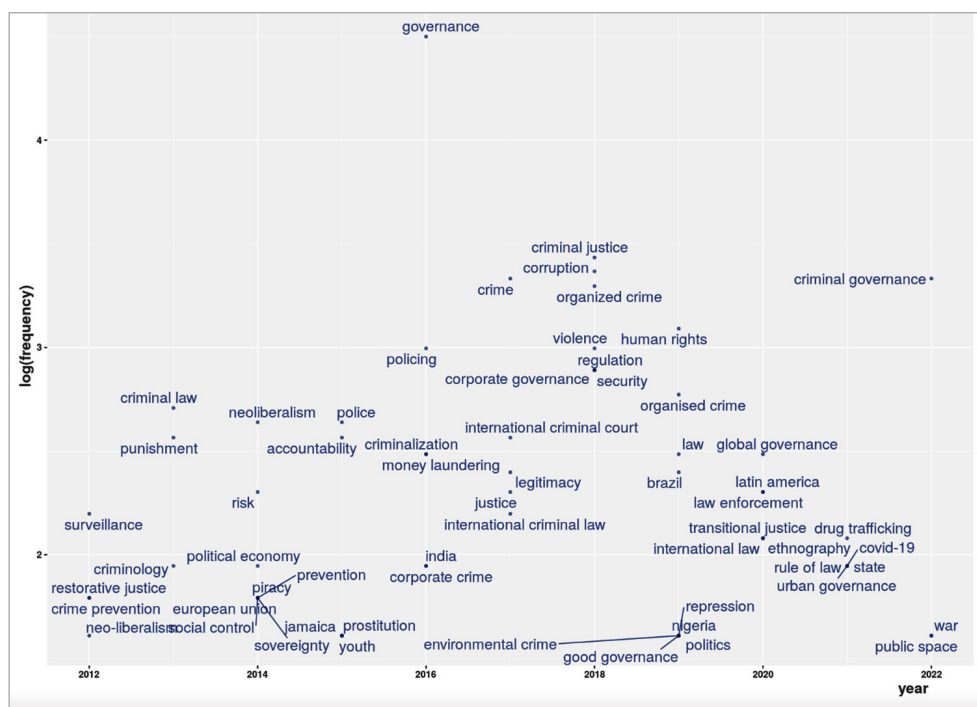


Figura 4. Mapa de tendencia.
Fuente: Elaboración propia a partir de Bibliometrics

Análisis de estructura conceptual

Se realizó un estudio de correspondencias múltiples a partir de las palabras clave, cuya estructura conceptual se presenta en la Figura 5. Se observa que, en un espacio de dos dimensiones, hay similitud entre las palabras clave. Aquellas palabras más cercanas al centro son las que han recibido mayor atención en los últimos años. Los resultados se interpretan, entonces, a partir de la posición relativa de cada palabra y su distribución a lo largo de las dos dimensiones. A medida que una palabra tiene una distribución más similar, más cerca se muestra en el mapa, y los recuadros de colores hacen referencia a los grupos de similitud identificados. Estos grupos se denominan como clústeres clave, y posteriormente se analizan a profundidad: América Latina, Corrupción, Derechos Humanos y Crimen Organizado.

Finalmente, en la Figura 6 se representa la red de coocurrencia de palabras claves por clústeres, donde se identifican los nodos principales (palabras más relevantes) y la distancia existente entre palabras y clústeres. Esto permite observar que, particularmente a partir de la pandemia, ha surgido un subcampo de estudio dedicado a la salud pública, el cual no ha sido aún demasiado explorado. Además, por su correlación con la pandemia, puede considerarse como transitorio y se encuentra a una amplia distancia de los demás clústeres.

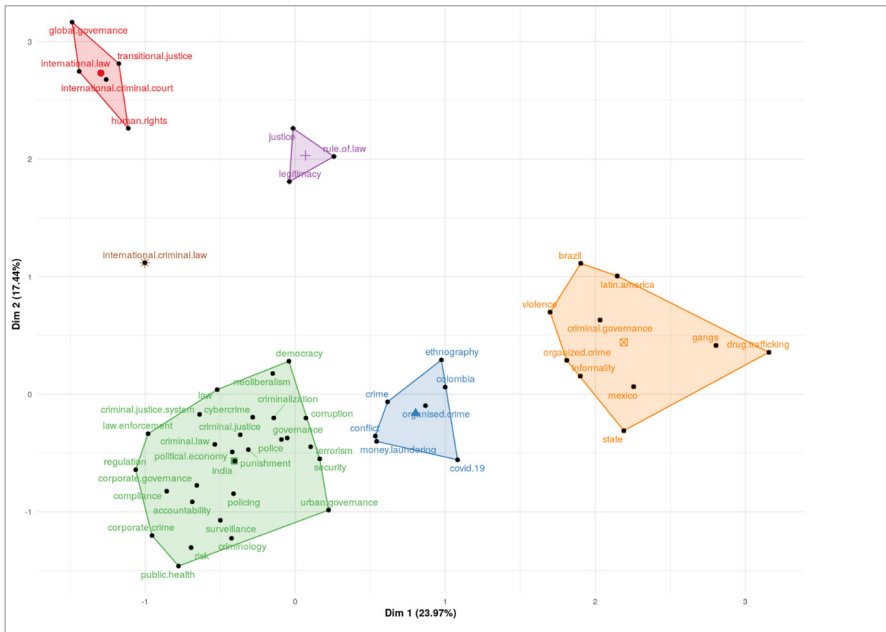


Figura 5. Mapa de estructura conceptual.
Fuente: Elaboración propia a partir de Bibliometrics

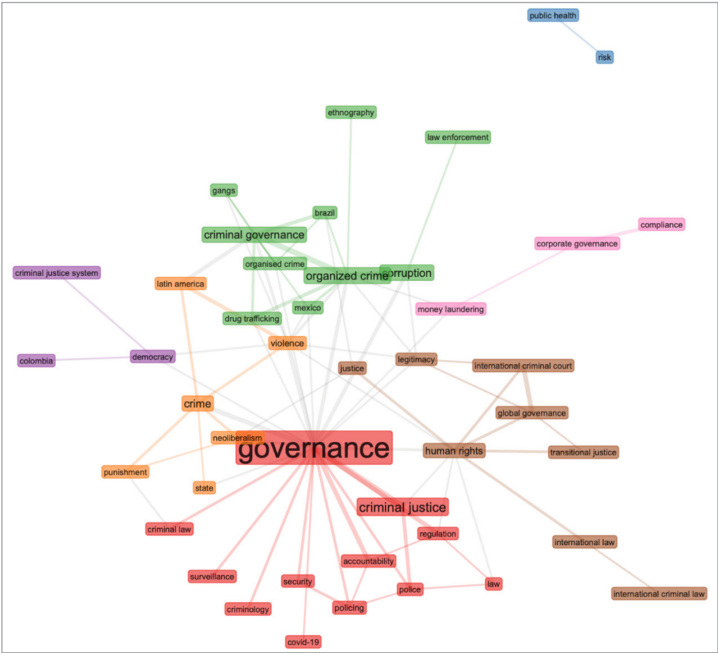


Figura 6. Red de coocurrencia de palabras clave.
Fuente: Elaboración propia a partir de Bibliometrics

Análisis del árbol de ciencia

Los documentos obtenidos fueron analizados en la plataforma Tree of Science, que usa la analogía de la savia bruta y la savia elaborada para construir indicadores y clasificar la producción científica en raíz, tronco y ramas (Figura 7). La plataforma también muestra las ramas como subcampos de un área del conocimiento y como nuevas tendencias en el estudio de la gobernanza criminal. Este análisis se desarrolló con los cien documentos más relevantes encontrados en la base Web of Science.

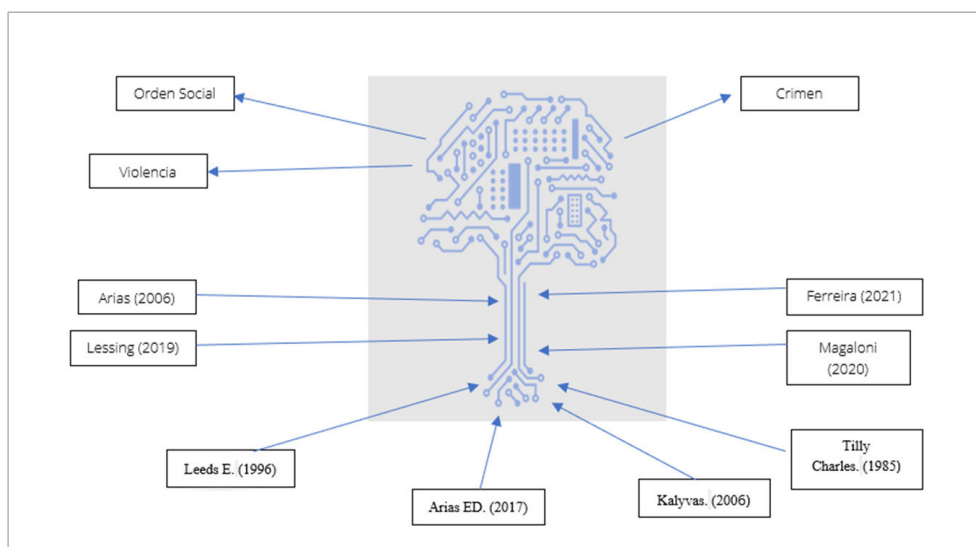


Figura 7. Árbol de la ciencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de Tree of Science

Resultados

Configuración de clústeres

Con base en la figura anterior, la raíz conceptual que genera la categoría de gobernanza criminal en la literatura académica se remonta a los trabajos de Tilly (1985), Leeds (1996), Kalyvas (2006) y Arias (2017). Estos cuatro trabajos tienen una preocupación común asociada a las dinámicas económicas, el fraude, el papel del Estado en lo criminal, las guerras civiles y los mercados ilegales. Sus autores sugieren que el concepto es preciso para nombrar los fenómenos vinculados con el funcionamiento de instituciones formales e informales en la creación de incentivos perversos para la criminalidad.

Para Charles Tilly (1985), el crimen es un vector importante en la construcción del Estado, así como de las transacciones sociales. Con base en lo anterior, el Estado es producto de acciones criminales y el monopolio de la violencia es de quien pueda ejercerla

(Tilly, 1985). Por su parte, Elizabeth Leeds (1996) sugiere que el Estado tiene una doble función: creador de sensaciones de peligro y protector ante estas. Esta doble función organiza la seguridad y permite o combate el crimen a escala local. Por otro lado, Stathis Kalyvas (2006) explora la violencia selectiva como determinante de las causas de violencia en guerras civiles. Según su trabajo, la violencia encuentra un marco interactivo de actores y patrones criminales que prefiguran microdinámicas de poder locales. Finalmente, Enrique Arias (2017) estudia la seguridad en tres escenarios de América Latina y el Caribe: Río de Janeiro, Brasil; Medellín, Colombia, y Kingston, Jamaica. El autor encuentra que los tres Estados se enfrentan a grupos armados subnacionales que dominan territorios y desempeñan un papel importante en la política, aun cuando contribuyen al miedo y la inseguridad.

De aquellas obras emergen nuevos estudios que vinculan las preocupaciones económicas iniciales con los fenómenos de inicios del siglo XXI. Así, el concepto de gobernanza criminal pasa de ser una cuestión propia exclusivamente de la dimensión económica a una ligada a la seguridad. Esto responde a una apertura de la agenda académica y del diálogo transdisciplinar para explicar los nuevos embates del crimen, así como los nuevos retos de las agendas estatales y de la política pública.

Clúster Latinoamérica

El uso del concepto de *gobernanza* para caracterizar el alcance del control e imposición de normas y restricciones por parte de grupos criminales sobre determinado territorio asume la existencia de duopolios que materializan relaciones de convivencia o incluso connivencia entre las organizaciones ilegales y el Estado (Aziani et al., 2020; Lessing, 2021). Este fenómeno es especialmente relevante en América Latina, donde varios países se enfrentan a una suerte de regímenes de soberanías compartidas entre Estado y grupos criminales (Feldmann & Luna, 2022). Específicamente, el Latinobarómetro de 2020 estima que, en la región, alrededor del 13 % de la población (más de 70 millones de personas) vive en zonas donde el control territorial es compartido entre autoridades estatales y grupos criminales (Lessing, 2021; Uribe et al., 2022).

América Latina se ha posicionado como una de las regiones más violentas del mundo, al transitar de una violencia de represión estatal en el periodo de la Guerra Fría a una violencia de orden criminal desde los años noventa, debido principalmente al auge de economías ilegales como el narcotráfico (Müller, 2018). En este sentido, trabajos pioneros como el de Arias (2006) y otros más recientes como los de Magaloni et al. (2020), Daniel (2015), Funari (2022), Barnes (2022) y Ferreira y Gonçalves (2022) muestran cómo en Brasil los delincuentes establecen redes de colaboración con la sociedad civil e incluso con las autoridades, lo que de alguna forma les permite adquirir legitimidad e insertarse en un sistema social y político más amplio.

El caso de México también ha sido objeto recurrente de estudio. En este caso, las investigaciones de Trejo y Ley (2021) demuestran cómo los narcos asumen un impor-

tante “activismo político”, capturan gobiernos y logran incidencia territorial por medio de la violencia, principalmente mediante ataques selectivos a políticos locales que por su filiación partidista no gozan de una efectiva protección federal. También desde la óptica del caso mexicano, estos autores revelan que en zonas donde hacen presencia grupos indígenas con una importante tradición de movilización y organización institucional, las comunidades logran frenar la capacidad de los narcos de establecer regímenes de gobernanza criminal (Ley et al., 2019).

En el caso de Colombia, la presencia de poderosos grupos armados ilegales durante décadas, sumada al importante papel que ha jugado el narcotráfico en la vida económica, social, política y cultural de este país, convierte al país en un terreno fértil para el florecimiento de contextos de gobernanzas criminales. Así, diferentes trabajos exploran el papel de bandas criminales colombianas como determinantes en la cotidianidad de procesos sociales, al margen o en connivencia con las autoridades locales (Doyle, 2021; Mantilla, 2021; Sáenz et al., 2020).

Por último, es importante anotar el avance de los estudios comparados en el área, entre los que destacan los adelantados por Adorno y Alvarado (2022) sobre los casos de México y Río de Janeiro; Briceño-León et al. (2022) y su estudio sobre la ciudad de Fortaleza en Brasil y Caracas en Venezuela; Arias (2019) y su comparación de la respuesta social a las gobernanzas criminales en Medellín, Belo Horizonte, Kingston y Río de Janeiro, y también los trabajos de Cruz (2021) y Rosen y Cruz (2022) alusivos al caso centroamericano.

Clúster Corrupción

Asimismo, el poder de las estructuras criminales y los alcances de la corrupción en un país están condicionados por la fortaleza de los mecanismos de control que ejercen el Estado y la sociedad civil (Buscaglia, 2006; Van Duyne, 1996; Rincón, 2022). Si bien no existen amplios estudios empíricos que den cuenta específica y sistemática del vínculo entre crimen organizado y corrupción, sí existen pruebas puntuales de la connivencia entre criminalidad organizada y funcionarios en todos los niveles del gobierno en diferentes países. Estudios como el de Van Dijk (2007) y Rose-Ackerman & Palifka (2016) revelan resultados que intuitivamente ya eran previsibles: la delincuencia organizada es más fuerte y extendida en países que exhiben menor calidad en las instituciones encargadas de preservar el Estado de derecho (servicios policiales, sistema judicial, control aduanero, entre otras). En tanto, el crimen organizado y la corrupción se plantean como fenómenos interdependientes, interconectados y que se nutren mutuamente (Popov et al., 2020).

Por lo tanto, la relación entre crimen organizado y corrupción pública depende de diferentes factores, como el nivel de visibilidad social de las actividades ilegales, la cohesión de las élites políticas y la fortaleza de los grupos ilegales (Von Lampe, 2015). Así, cuando las estructuras criminales son poderosas frente a élites políticas fragmentadas y débiles, la influencia criminal en el gobierno puede llegar a hacerse omnipresente (Von Lampe,

2015), llegando incluso a establecer gobernanzas criminales y soberanías compartidas en el territorio. Incluso, investigaciones como las desarrolladas por Holmes (2010) y Shelley (2014) dan un paso adicional y muestran cómo la relación entre crimen organizado y corrupción incide recurrentemente en la promoción del terrorismo.

En esta línea, varios estudios abordan el impacto del crimen organizado en la legitimidad y transparencia de los regímenes políticos. Lessing (2015) muestra, desde los casos de México, Colombia y Brasil, la capacidad de los grupos ilegales de ejercer corrupción violenta para obtener beneficios o posicionar políticos “convenientes”. En el caso mexicano, son especialmente llamativos los aportes de Lupsha (1991) y Morris (2012) sobre la influencia de los narcos en la política. En cuanto al caso colombiano, Thoumi (2012) muestra cómo las bandas paraestatales ligadas al negocio del narcotráfico lograron penetrar las estructuras políticas y gubernamentales en extensas regiones del país.

Por otra parte, estudios como el de Jespersion (2019) sobre África Occidental revelan que casos como el de Guinea-Bissau hacen prever la expansión de “narcoestados” en la región; sin embargo, mediante el ejemplo de Sierra Leona, analiza los mecanismos que impidieron esta posibilidad de captura del Estado. En el continente asiático, el caso de Afganistán resulta paradigmático. En este sentido, son de gran relevancia los trabajos de Singh (2014; 2015; 2016), que evidencian las lógicas de captura del Estado afgano por parte del crimen organizado en diferentes dimensiones y niveles.

Clúster Crimen Organizado

Tilly (1985) resalta que la interdependencia entre hacer la guerra (*war making*) y hacer Estado (*state making*) plantea una analogía bastante preocupante en nuestros días, puesto que estos procesos se desarrollan dentro del marco de lo legítimo, pero al mismo tiempo se desarrollan igualmente en el crimen organizado. Sin embargo, estas actividades de la violencia organizada, cuando son a menor escala y menos exitosas, se pueden denominar crimen organizado. Es así como existe una elástica línea entre lo que es violencia legítima y violencia ilegítima dentro de la violencia organizada. Por lo tanto, tanto el bandolerismo y la rivalidad entre pandillas como el mantenimiento del orden hacen parte del proceso de “hacer Estado”, puesto que tienden a monopolizar los medios de violencia (Tilly, 1985; Leeds, 1996).

Una de las condiciones para el surgimiento del crimen organizado son las crisis económicas y la tensión social combinadas con altos niveles de pobreza, lo cual, sumado a los territorios desprotegidos por el Estado, propicia la oportunidad de lucrarse con diversas actividades criminales como el narcotráfico, tráfico de armas, robos, tráfico de personas, tráfico de migrantes y la explotación sexual (Schelling, 1971; Leeds, 1996; Von Lampe, 2015; Kleemans, 2007). En general, el crimen organizado requiere controlar y producir cualquier bien, mercancía o servicio dado ilegalmente que permita maximizar las ganancias de una organización (Ferreira & Gonçalves, 2022), así como el uso de violencia o su

amenaza y corrupción en contra de la comunidad (Fiorentini, 1995; Kalyvas, 2006), y la protección del gobierno y acuerdos de cooperación ilegal con la policía que faciliten su accionar criminal (Leeds, 1996; Trejo & Ley, 2021).

De esta manera, las organizaciones de crimen organizado estructuran diferentes sistemas de gobernanza que generan variadas circunstancias de seguridad y peligro para las comunidades, así como unas redes criminales que controlan las economías locales (Arias, 2017; Von Lampe, 2015; Kleemans, 2007). Así, más allá de la violencia resultante por su actividad criminal, en el crimen organizado se puede identificar un orden social, establecido a través de la represión, que provee servicios públicos e incide en la implementación de políticas públicas. Esto se produce por dinámicas de gobernabilidad que alejan el Estado de la ciudadanía, vacío que aprovechan las organizaciones criminales para reproducir violencia cultural y estructural (Arias, 2006; 2017; Lessing, 2021; Ferreira & Richmond, 2021). En este sentido, Magaloni et al. (2020) afirman que las intervenciones estatales exacerban la violencia.

Clúster Derechos Humanos

Kalyvas (2006) sostiene que la difusión en contra de las violaciones de los derechos humanos a nivel global ha hecho que el uso de la violencia indiscriminada por parte de los Estados sea menos deseable, pues buscan evitar los altos costos políticos internacionales y la intervención de diversos actores internacionales en las dinámicas internas a causa de tales violaciones. En este sentido, Anderson (2004) y Greenhill (2003) afirman que los retadores débiles de los Estados (entre ellos el crimen organizado, las guerrillas, etc.) ahora tienen un enorme incentivo para provocar el uso estatal de la violencia indiscriminada, con el fin de aprovechar la consecuente atención internacional para debilitar al Estado.

Por su parte, Gallagher (2001) afirma que la implementación de la convención contra el crimen organizado por parte de las Naciones Unidas (Convención de Palermo) constituye el primer intento de la comunidad internacional de usar el derecho internacional como arma en contra del crimen organizado transnacional. Para ello, ha otorgado medidas a los Estados para brindar asistencia a las víctimas y una mayor protección de los derechos humanos a través de sus tres protocolos sobre trata de personas (Gallagher & Holmes, 2008), tráfico ilícito de migrantes (İçduygu & Toktas, 2002) y tráfico de armas (Rothe & Collins, 2011).

Por otro lado, aunque la gobernanza criminal detenta algunos atributos de soberanía y gobernanza del contrato social en los territorios, no tiene el peso normativo y contractual del concepto clásico de soberanía (Ferreira & Richmond, 2021). También se genera una reconfiguración del acceso a derechos de todo tipo para la ciudadanía. Por lo tanto, deshacer los pactos ilícitos que se tejen en regímenes simbióticos o depredadores probablemente mejorará la seguridad local y el respeto por los derechos humanos (Feldmann & Luna, 2022; Magaloni et al., 2020).

La distinción entre guerra, crimen organizado y violación de los derechos humanos es borrosa en contextos en que estos fenómenos concurren, razón por la cual el concepto de violencia toma muchas formas (Ferreira & Richmond, 2021; Kalyvas, 2006). Por ejemplo, para el caso de Colombia (Abello-Colak & Guarneros-Meza, 2014; Doyle, 2021; Fernández-Osorio & Lizarazo-Ospina, 2022) y para el caso de Brasil (Ferreira & Gonçalves, 2022; Funari, 2022; Arias, 2006), el crimen organizado funciona a través de pequeños ejércitos de comerciantes ilícitos y criminales de guerra que se alimentan de la corrupción política y gubernamental y de la violación de derechos humanos para lograr objetivos criminales.

En Colombia, el crimen organizado y el conflicto armado se encuentran estrechamente relacionados (Fernández-Osorio & Lizarazo-Ospina, 2022), pues las guerrillas y los paramilitares sobrevivieron durante la lucha armada con el desarrollo de actividades criminales como el narcotráfico, el secuestro y la extorsión, especialmente en territorios cooptados por el crimen organizado y de poca presencia estatal (Ferreira & Richmond, 2021). Otro asunto a resaltar es que las intervenciones militares con apoyo de grupos paramilitares en ciudades como Medellín, aunque lograron derrotar milicias urbanas y mejorar los índices de homicidios, lo hicieron a costa de un alto grado de violación de derechos humanos (Abello-Colak & Guarneros-Meza, 2014; Doyle, 2021).

En Brasil se destaca el caso del Primeiro Comando da Capital, que implementó mecanismos de violencia sofisticada contra sus rivales en las cárceles. También hay evidencia del uso de armamento pesado y tácticas insurgentes aprobadas con la complicidad de agentes estatales (Ferreira & Gonçalves, 2022). Otro caso relevante es el de los fallidos intentos por crear relaciones benignas entre la policía y las favelas en el gobierno de Brizola (1983-1987) a través de un plan para reducir la violación de derechos humanos e integrar a la comunidad en el ejercicio pleno de sus derechos.

Discusión

Partiendo de la tendencia y dirección de la producción científica identificada, se encontraron como temas en auge la gobernanza criminal, la guerra y los espacios públicos. Ferreira y Gonçalves (2022) sugieren el desarrollo de investigaciones más profundas sobre casos particulares en Latinoamérica. Proponen igualmente analizar nuevos casos de estudio sobre el incremento de la violencia pandillera regulada por la gobernanza criminal en territorios donde no existe el monopolio de la fuerza. De esa manera, hacen un especial énfasis en la importancia de estudiar los ascensos criminales en las estructuras sociales y la elaboración de reglas de juego por estos actores, compartidas con la sociedad y las instituciones oficiales. El caso de estudio que toman estos autores es Río de Janeiro, en Brasil, con sus particularidades en el fortalecimiento de actores criminales.

Por su parte, Feldmann y Luna (2022) sugieren que la agenda de investigación sobre las gobernanzas criminales en América Latina tiende a estar asociada con la debilidad

estatal y la proliferación de la delincuencia, lo cual rompe con las nociones más ortodoxas de soberanía y seguridad nacional. Finalmente, Mantilla y Feldmann (2021) llaman la atención sobre el hecho de que la mayoría de literatura se ha concentrado en espacios urbanos y ha dejado de lado las aproximaciones rurales. Allí existe un espacio de desarrollo científico en el que es importante la emergencia de trabajos en áreas de género, raza, clase, derechos humanos y asuntos medioambientales (Mantilla & Feldmann, 2021).

Asimismo, algo que llama la atención es que las cuestiones puntuales de África y Asia, como región, no aparecen en los estudios encontrados, si se tiene en cuenta las dinámicas y complejidades de dichas zonas en materia criminal y de seguridad. También se encuentra una preocupación original en las cuestiones de finanzas públicas y corrupción ligadas al tema de gobernanzas criminales, pero es notable que la evolución del concepto ha ido transformándose para atender asuntos de seguridad nacional en clave de control territorial, erosión de la soberanía tradicional (soberanías compartidas) y la construcción de instituciones subterráneas por grupos irregulares.

Conclusión

Los trabajos sobre gobernanzas criminales han entrado recientemente en la agenda de investigación de los estudios de seguridad nacional, al menos en los análisis indexados en las bases de datos de mayor relevancia en la ciencia. Las preocupaciones contemporáneas en estos temas pasan por involucrar dimensiones que alteran las agendas domésticas y exteriores de los Estados. Los estudios identificados, en general, señalan cuestiones críticas sobre fenómenos de crimen, violencia e inseguridad que trastocan las políticas públicas nacionales y locales. Así aparecen nuevas formas de organización criminal, “otras soberanías”, soberanías compartidas y actores polivalentes, que obligan a hacer cambios estructurales en las agendas de seguridad pública de los Estados. Esto promete igualmente nuevas líneas de investigación en la materia.

En este estudio se encontró que la evolución de la producción científica tuvo momentos clave asociados con las finanzas públicas y dimensiones económicas ligadas al campo de la corrupción. Sin embargo, en los últimos años ha habido una construcción de estudios relevantes sobre gobernanzas criminales aplicados a fenómenos territoriales, de conflictos armados y de seguridad pública. Por eso, la agenda de investigación se encuentra dirigida a explorar dichas relaciones y conexiones que amplían las visiones ortodoxas de la gobernanza, la seguridad y la soberanía. De ahí que se haga especial énfasis en la categoría de *soberanías compartidas*.

Finalmente, es importante señalar que estas conclusiones deben comprenderse desde los alcances y limitaciones de esta investigación. Por una parte, si bien el uso de las bases de datos Web of Science y Scopus para adelantar el rastreo de la información permite recoger la mayor parte del universo bibliográfico sobre esta categoría conceptual, impide incorporar publicaciones que no hacen parte de estos índices. Por lo tanto, resul-

ta pertinente tener en cuenta nuevos trabajos bibliométricos que apliquen en su rastreo otros índices y bases de datos. Lo mismo ocurre con otras técnicas y métodos de rastreo bibliométrico, cuya aplicación podría arrojar resultados que permitan complementar los resultados obtenidos aquí.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Universidad de La Salle por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo pertenece al proyecto “Aproximaciones multidimensionales sobre la seguridad, las violencias y el conflicto en clave territorial en Colombia”, producto de la colaboración entre el Grupo Interdisciplinar en Política y Relaciones Internacionales (categoría A) y el Grupo Interdisciplinario en Desarrollo, Estructuras Económicas, Políticas Públicas y Gestión (categoría A1) de la Universidad de La Salle.

Financiamiento

Los autores no declaran fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre los autores

César Niño es doctor en derecho internacional, Universidad Alfonso X el Sabio, Madrid; doctorando en Estudios Internacionales en Paz, Conflictos y Desarrollo, Universitat Jaume I, Castelló, España; magíster en seguridad y defensa; politólogo e internacionalista. Es profesor asociado de la Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible de la Universidad de La Salle, Bogotá. Investigador senior ante MinCiencias.

<https://orcid.org/0000-0002-1417-6643> - Contacto: cnino@unisalle.edu.co

Lorena Erazo-Patiño es magíster en gerencia para el desarrollo, Universidad Externado de Colombia, y profesional en relaciones internacionales y estudios políticos, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá. Es profesora del programa de Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle, Bogotá.

<https://orcid.org/0000-0002-2526-9044> - Contacto: lerazo@unisalle.edu.co

Hugo Fernando Guerrero Sierra es doctor en relaciones internacionales y globalización, Universidad Complutense de Madrid; máster en derecho internacional público y relaciones internacionales; máster en cooperación internacional; máster en estudios estratégicos y seguridad internacional, y abogado. Es profesor titular y director del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Política y Relaciones Internacionales (GIPRI) de la Universidad La Salle, Bogotá. Investigador asociado ante MinCiencias.

<https://orcid.org/0000-0002-7280-1662> - Contacto: hfguerrero@unisalle.edu.co

Jaime Edison Rojas Mora es doctorando en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia; magíster en ciencias económicas, Universidad Nacional de Colombia. Es profesor asistente de Relaciones Internacionales en la Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible de la Universidad de La Salle, Bogotá.

<https://orcid.org/0000-0002-6519-6732> - Contacto: jerojas@unisalle.edu.co

Referencias

- Abello-Colak, A., & Guarneros-Meza, V. (2014). The role of criminal actors in local governance. *Urban Studies*, 51(15), 3268-3289. <https://doi.org/10.1177/0042098013519831>
- Adorno, S., & Alvarado, A. (2022). Crime and the governance of large metropolises in Latin America: Mexico City (Mexico) and São Paulo (Brazil). *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 15(4), 117-151. <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15esp4.52505>
- Anderson, J. L. (2004). *Guerrilla: Journeys in the insurgent world*. Penguin.
- Arias, E. D. (2006). The dynamics of criminal governance: Networks and social order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*, 38(2), 293-325. <https://doi.org/10.1017/s0022216x06000721>
- Arias, E. D. (2017). Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean. En *Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean* (pp. 1-2). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316650073>
- Arias, E. D. (2019). Social responses to criminal governance in Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Kingston, and Medellín. *Latin American Research Review*, 54(1), 165-180. <https://doi.org/10.25222/larr.375>
- Arjona, A. (2016). *Rebelocracy: Social order in the Colombian civil war* (Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316421925>
- Arjona, A., Kasfir, N., & Mampilly, Z. (2015). *Rebel governance in civil war*. Cambridge University Press.
- Aziani, A., Favarin, S., & Campedelli, G. M. (2020). A security paradox. The influence of governance-type organized crime over the surrounding criminal environment. *The British Journal of Criminology*, 60(4), 970-993. <https://doi.org/10.1093/bjc/azz087>
- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23(1), 5-26. <https://www.jstor.org/stable/20097464>
- Barnes, N. (2022). The logic of criminal territorial control: Military intervention in Rio de Janeiro. *Comparative Political Studies*, 55(5), 789-831. <https://doi.org/10.1177/00104140211036035>
- Bilgin, P. (1999). Security studies: Theory/practice. *Cambridge Review of International Affairs*, 12(2), 31-42. <https://doi.org/10.1080/09557579908400239>
- Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B., & Tobón, S. (2021). *Gang rule: Understanding and countering criminal governance*. (Working Paper 28458). National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w28458>
- Briceño-León, R., Barreira, C., & De Aquino, J. P. (2022). “Facções” from Fortaleza and “Colectivos” from Caracas: Two models of criminal governance. *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 15(4), 51.77. <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15esp4.52522>
- Buscaglia, E. (2006). *Controlling organized crime and corruption in the public sector*. <https://papers.ssrn.com/abstract=931046>
- Buzan, B., Wæver, O., & Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Pub.
- Cavalletti, A. (2010). *Mitología de la seguridad: La ciudad biopolítica*. Ediciones Andrea Hidalgo.
- Cruz, J. M. (2021). Government responses and the dark side of gang suppression in Central America. En *Maras* (pp. 137-158). University of Texas Press. <https://doi.org/10.7560/728608-009>

- Daniel, J. (2015). Criminal governance and insurgency: The Rio de Janeiro experience. *Central European Journal of International and Security Studies*, 9(4), 86-106. <https://bit.ly/3pXyQjj>
- Doyle, C. (2021). "The criminal actors have a social base in their communities": Gangs and service provision in Medellín, Colombia. *Latin American Politics and Society*, 63(1), 27-47. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.31>
- Duncan, G. (2014). *Más que plata o plomo: el poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Debate.
- Erazo-Patiño, L., Cujabante-Villamil, X., & Arenas-Piedrahita, A. (2023). *Colombia: avances y desafíos frente a la delincuencia organizada transnacional*. Sello Editorial ESMIC.
- Feldmann, A., & Luna, J. P. (2022). Criminal governance and the crisis of contemporary Latin American states. *Annual Review of Sociology*, 48, 441-461. <https://doi.org/kjppg>
- Fernández-Osorio, A. E. & Lizarazo-Ospina, Y. X. (2022). Crimen organizado y derechos humanos en Colombia: enfoques en el marco de la implementación del acuerdo de paz con las FARC-EP. *Novum Jus*, 16(2), 215-250. <https://doi.org/10.14718/novumjus.2022.16.2.9>
- Ferreira, M. A., & Gonçalves, A. B. (2022). Criminal governance and systems of parallel justice: Practice and implications in Brazilian urban peripheries. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 68, 100519. <https://doi.org/10.1016/j.ijlcrj.2021.100519>
- Ferreira, M. A., & Richmond, O. P. (2021). Blockages to peace formation in Latin America: The role of criminal governance. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 15(2), 161-180. <https://doi.org/10.1080/17502977.2021.1878337>
- Florentini, G. (1995). *Oligopolistic competition in illegal markets*. The Economics of Organized Crime.
- Funari, G. (2022). "Family, god, Brazil, guns...": The state of criminal governance in contemporary Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 41(3), 404-419. <https://doi.org/10.1111/blr.13240>
- Gallagher, A. (2001). Human rights and the new UN protocols on trafficking and migrant smuggling: A preliminary analysis. *Human Rights Quarterly*, 23(4), 975-1004. <http://www.jstor.org/stable/4489368>
- Gallagher, A., & Holmes, P. (2008). Developing an effective criminal justice response to human trafficking: Lessons from the front line. *International Criminal Justice Review*, 18(3), 318-343. <https://doi.org/10.1177/1057567708320746>
- Gheciu, A., & Wohlforth, W. C. (2018). *The future of security studies. The Oxford handbook of international security*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198777854.013.1>
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Polity Press.
- Giraudy, A., Moncada, E., & Snyder, R. (2019). Subnational research in comparative politics: Substantive, theoretical and methodological contributions. En *Inside countries: Subnational research in comparative politics* (pp. 1-106). Cambridge University Press.
- Greenhill, K. M. (2003). The use of refugees as political and military weapons in the Kosovo conflict. En G. Raju & C. Thomas (Eds.), *Yugoslavia unraveled: Sovereignty, self determination, and intervention* (pp. 205-242). Lexington Books; Rowman and Littlefield.
- Griffith, I. (2000). Drugs and political economy. En *The political economy of drugs in the Caribbean*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230288966_1
- Hocking, B. (1999). Catalytic diplomacy: Beyond 'newness' and 'decline.' En J. Melissen (Ed.), *Innovation in diplomatic practice. Studies in diplomacy* (pp. 21-42). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-27270-9_2
- Holmes, L. (2010). *Terrorism, organised crime and corruption: Networks and linkages*. Edward Elgar.
- Huang, R. (2016). Rebel diplomacy in civil war. *International Security*, 40(4), 89-126. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00237

- Huysmans, J. (1998). Security! What do you mean? *European Journal of International Relations*, 4(2), 225–255. <https://doi.org/10.1177/1354066198004002004>
- Huysmans, J. (2011). What's in an act? On security speech acts and little security nothings. *Security Dialogue*, 42(4-5), 371–383. <https://doi.org/10.1177/0967010611418713>
- İçduygu, A., & Toktas, S. (2002). How do smuggling and trafficking operate via irregular border crossings in the Middle East? Evidence from fieldwork in Turkey. *International Migration*, 40(6), 25–54.
- Jespersen, S. (2019). Sierra Leone: Political-criminal alliances, democracy and the avoidance of state capture. En *Handbook of organised crime and politics* (pp. 309-320). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786434579.00031>
- Kalyvas, S. (2006). *The logic of violence in civil war* (Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511818462>
- Kleemans, E. R. (2007). Organized crime, transit crime, and racketeering. *Crime and Justice*, 35(1), 163–215. <https://doi.org/10.1086/501509>
- Krickel-Choi, N. C. (2022). State personhood and ontological security as a framework of existence: Moving beyond identity, discovering sovereignty. *Cambridge Review of International Affairs*. <https://doi.org/10.1080/09557571.2022.2108761>
- LaFeber, W. (1992). An end to which cold war? *Diplomatic History*, 16(1), 61–65. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7709.1992.tb00486.x>
- Leeds, E. (1996). Cocaine and parallel politics in the Brazilian urban periphery: Constraints on local-level democratization. *Latin American Research Review*, 31(3), 47–83. <https://doi.org/10.1017/S0023879100018136>
- Lessing, B. (2015). Logics of violence in criminal war. *Journal of Conflict Resolution*, 59(8), 1486–1516. <https://doi.org/10.1177/0022002715587100>
- Lessing, B. (2021). Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on Politics*, 19(3), 854–873. <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>
- Ley, S., Mattiace, S., & Trejo, G. (2019). Indigenous resistance to criminal governance: Why regional ethnic autonomy institutions protect communities from narco rule in Mexico. *Latin American Research Review*, 54(1), 181–200. <https://doi.org/10.25222/larr.377>
- Lupsha, P. A. (1991). Drug lords and narco-corruption: The players change but the game continues. *Crime, Law, and Social Change*, 16(1), 41–58. <https://doi.org/10.1007/BF00389737>
- Magaloni, B., Franco-Vivanco, E., & Melo, V. (2020). Killing in the Slums: Social order, criminal governance, and police violence in Rio de Janeiro. *American Political Science Review*, 114(2), 552–572. <https://doi.org/10.1017/S0003055419000856>
- Mantilla, J. (2021). Street urban peace in contested informalities: The hidden face of Colombia's war on drugs. *Journal of Illicit Economies and Development*, 2(2), 127–142. <http://doi.org/10.31389/jied.51>
- Mantilla, J., & Feldmann, A. (2021). Criminal governance in Latin America. En *Oxford research encyclopedia of criminology*. <https://doi.org/kjxx>
- McVeigh, S. (2021). Sovereignty. En M. Valverde, K. Clarke, E. Darian-Smith, & P. Kotiswaran (Eds.), *Routledge handbook of law and society* (1.^a ed., pp. 345–349). Routledge.
- Miller, B. (2001). The concept of security: Should it be redefined? *Journal of Strategic Studies*, 24(2), 37–41. <https://doi.org/10.1080/01402390108565553>
- Mitzen, J. (2006). Ontological security in world politics: State identity and the security dilemma. *European Journal of International Relations*, 12(3), 341–370. <https://doi.org/10.1177/1354066106067346>

- Morgenthau, H. (1949). *Politics among nations the struggle for power and peace*. Alfred Knopf.
- Morris, S. D. (2012). Corruption, drug trafficking, and violence in Mexico. *The Brown Journal of World Affairs*, 18(2), 29-43. <http://www.jstor.org/stable/24590861>
- Müller, M.-M. (2018). Governing crime and violence in Latin America. *Global Crime*, 19(3-4), 171-191. <https://doi.org/10.1080/17440572.2018.1543916>
- Niño, C. (2018). Seguridad en las relaciones internacionales contemporáneas: una mirada para estudiantes de la disciplina. En *Estudios y tendencias de la política y las relaciones internacionales* (pp. 283-317). Universidad Sergio Arboleda.
- Niño, C. (2020). Seguridad ciudadana en América Latina: gobernanzas criminales y dimensiones de la violencia. En F. Sánchez & N. Liendo (Eds.), *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales* (vol. 1, pp. 207-230). Universidad Sergio Arboleda.
- Niño, C. (2022). Aproximaciones a las realidades de seguridad en el Sur global desde América Latina: una agenda crítica en construcción. *Oasis*, 36, 95-107. <https://doi.org/10.18601/16577558.n36.07>
- Niño, C., & González, C. (2021). Bidirectional violence: A critical approach to Central American women. *Janus.Net, e-Journal of International Relations*, 12(2), 47-57. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.4>
- Niño, C., & González, C. (2022). Phantom state in Haiti: Criminal sovereignty and the mercenary remedy. *Trends in Organized Crime*. <https://doi.org/10.1007/s12117-022-09460-3>
- Niño, C., & Palma-Álvarez, D. (2021). Diplomacia terrorista del Estado Islámico en Trinidad y Tobago. Aproximación desde la geometría del terrorismo. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(33), 75-90. <https://doi.org/10.21830/19006586.657>
- Niño, C., Guerrero, H., & Wilches, J. (2023). *Shared sovereignties and criminal governances in the context of the pandemic in Colombia* [no publicado].
- Norman, S. V. (2018). Narcotization as security dilemma: The FARC and drug trade in Colombia. *Studies in Conflict and Terrorism*, 41(8), 638-659. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2017.1338052>
- Peoples, C., & Vaughan-Williams, N. (2010). *Critical security studies: An introduction*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203847473>
- Popov, M., Mikhaylov, A., Pechkurov, I., Korovin, A., & Tishkin, D. (2020). Relationship of corruption and organized crime groups in the Russian society. En E. Popkova & K. Vodenko (Eds.), *Public administration and regional management in Russia: Challenges and prospects in a multicultural region* (pp. 321-328). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-38497-5_36
- Rees, W. J. (1950). The theory of sovereignty restated. *Mind; a Quarterly Review of Psychology and Philosophy*, 59(236), 495-521. <https://www.jstor.org/stable/2251302>
- Rincón, D. F. (2022). *Emociones, responsabilidad penal y política criminal*. Universidad Santo Tomás.
- Ríos, J., & Niño, C. (2021). Dinámicas de la inseguridad y la violencia durante la pandemia en Colombia. *UNISCI*, 56, 95-115. <https://doi.org/10.31439/UNISCI-118>
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). Organized crime, corruption, and money laundering. En *Corruption and government: Causes, consequences, and reform* (pp. 294-315). Cambridge University Press. <https://doi.org/kkgc>
- Rosen, J. D., & Cruz, J. M. (2022). Dancing with the devil: Intervention programs under criminal governance in Northern Central America. *Criminology & Criminal Justice: The International Journal of Policy and Practice*. <https://doi.org/10.1177/17488958221140548>
- Rothe, D. L., & Collins, V. (2011). An exploration of applying system criminality to arms trafficking. *International Criminal Justice Review*, 21(1), 22-38. <https://doi.org/10.1177/1057567710392572>
- Sáenz Rodríguez, D., Arias Ramírez, D., Romero Chala, B., & Sáenz Rodríguez, N. (2020). *La subcultura popular delictiva. una configuración de los campos semánticos de la prisión*. Universidad Santo Tomás.

- Schmitt, C. (2009). *El concepto de lo político*. Alianza Editorial.
- Schmitt, C. (2016). *Teoría del partisano. Comentario sobre la noción de lo político*. Prometeo Libros.
- Schulte-Bockholt, A. (2013). *Corruption as power: Criminal governance in Peru during the Fujimori era 1990-2000*. Peter Lang International Academic Publishers.
- Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 55, 25-44. <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899>
- Shelley, L. I. (2014). *Dirty entanglements: Corruption, crime, and terrorism*. Cambridge University Press.
- Singh, D. (2014). Corruption and clientelism in the lower levels of the Afghan police. *Conflict, Security & Development*, 14(5), 621-650. <https://doi.org/10.1080/14678802.2014.963391>
- Singh, D. (2015). Explaining varieties of corruption in the Afghan justice sector. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 9(2), 231-255. <https://doi.org/10.1080/17502977.2015.1033093>
- Singh, D. (2016). Anti-corruption strategies in Afghanistan: An alternative approach. *Journal of Developing Societies*, 32(1), 44-72. <https://doi.org/10.1177/0169796X15609714>
- Suárez-Cao, J., Batlle, M., & Wills-Otero, L. (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, 90, 15-34. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.01>
- Thoumi, F. E. (2012). Colombian organized crime: From drug trafficking to parastatal bands and widespread corruption. En D. Siegel & H. van de Bunt (Eds.), *Traditional organized crime in the modern world: Responses to socioeconomic change* (pp. 131-148). Springer US. https://doi.org/10.1007/978-1-4614-3212-8_7
- Tilly, C. (1985). War making and state making as organized crime. En P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 169-191). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283.008>
- Trejo, G., & Ley, S. (2021). High-profile criminal violence: Why drug cartels murder government officials and party candidates in Mexico. *British Journal of Political Science*, 51(1), 203-229. <https://doi.org/10.1017/S0007123418000637>
- Uribe, A., Lessing, B., Block, D., Schoula, N., & Stecher, E. (2022) *How many people live under criminal governance in Latin America?* (Working Paper).
- Van Dijk, J. (2007). Mafia markers: Assessing organized crime and its impact upon societies. *Trends in Organized Crime*, 10(4), 39-56. <https://doi.org/10.1007/s12117-007-9013-x>
- Van Duyne, P. C. (1996). Organized crime, corruption and power. *Crime, Law, and Social Change*, 26(3), 201-238. <https://doi.org/10.1007/BF00230862>
- Von Lampe, K. (2015). *Organized crime: Analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance*. SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781506305110>
- Weber, M. (2006). *Politik als Beruf*. Hofenberg.
- Woody, S. M. (1968). The theory of sovereignty: Dewey versus Austin. *Ethics*, 78(4), 313-318.

Gobernanza en el Sahel por actores armados no estatales: un modelo teórico y aplicado

Governance in the Sahel by armed non-state actors: a theoretical and applied model

Concepción Anguita Olmedo

Universidad Complutense de Madrid, España

RESUMEN. En la región africana del Sahel, la combinación de diversos factores socioeconómicos y políticos, junto con la violencia de actores armados no estatales y estatales está provocando una grave crisis humanitaria. Este artículo analiza la gobernanza en la región, donde hay una competencia por controlar el territorio y economías ilícitas entre diversos actores armados y el Estado. Se analizan las condiciones socioeconómicas del Sahel, la inestabilidad política y los grupos armados de la región. Luego se aplica un modelo de análisis de la gobernanza basado en dos enfoques. Se demuestra que hay una gobernanza híbrida en el Sahel, con Estados débiles o corruptos que no logran combatir a estos grupos en ciertas áreas y que delegan su gobierno en las autoridades locales, lo que promueve una gobernanza criminal, legitimada por miedo o conveniencia de la población.

PALABRAS CLAVE: crimen organizado; gobernanza; orden criminal; Sahel; terrorismo

ABSTRACT. In the Sahel region of Africa, the combination of various socioeconomic and political factors, together with violence by non-state and state armed actors, is causing a severe humanitarian crisis. This article analyzes governance in the region, where there is competition to control territory and illicit economies between various armed actors and the State. The socioeconomic conditions of the Sahel, political instability and armed groups in the region are analyzed. A governance analysis model based on two approaches is then applied. It is shown that there is hybrid governance in the Sahel, with weak or corrupt States failing to combat these groups in certain areas and delegating their government to local authorities, which promotes criminal governance legitimized by fear or convenience of the population.

KEYWORDS: criminal order; governance; organized crime; Sahel; terrorism

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 9 de febrero de 2023 • Aceptado: 1 de junio de 2023

CONTACTO: Concepción Anguita Olmedo ✉ canguita@ucm.es

Introducción

Desde comienzos del siglo XXI, el crimen organizado se ha convertido en una amenaza a la seguridad de los Estados, al desarrollo y a la democracia, no solo a sus economías, como hasta ese momento hacían notar los enfoques sobre este fenómeno surgidos a partir de la década de los setenta (Allum & Gilmour, 2012; Levi, 2014; Von Lampe, 2001). En la mayoría de los análisis, se ha abordado el crimen organizado principalmente por su vocación económica y sus tráfico ilícitos, y no tanto por su dimensión política. Sin embargo, actualmente, en algunas regiones ha pasado de actuar en los márgenes del orden político a ser una parte integral de este (Schultze-Kraft, 2016).

En este sentido, algunas zonas de África, particularmente la región del Sahel, enfrentan una gobernanza criminal sin precedentes que amenaza la paz y la seguridad, obstaculizando gravemente el desarrollo humano de los países implicados (Rodrigues et al., 2021; Arias & Barnes, 2017; Arias, 2006). Esta situación preocupa no solo a Europa (European Parliament, 2022), por ser una región vecina que ha diseñado estrategias específicas para esta zona¹, sino también a sus aliados. De hecho, en el nuevo concepto estratégico de la Alianza Atlántica (OTAN, 2022), el Sahel se menciona por primera vez como una región de interés, cuya conflictividad, fragilidad e inestabilidad suponen un reto para la seguridad africana e internacional.

La franja del Sahel comprende 5400 km desde el Atlántico hasta el mar Rojo, cruzando África de oeste a este, siguiendo el paralelo 15, latitud norte (Figura 1). Abarca un total de 11 Estados. Sin embargo, la delimitación geográfica y política establecida por el UNISS Sahel Plan (Naciones Unidas, 2018) la limita a 10 países: Burkina Faso, Camerún, Gambia, Guinea, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal y Chad, excluyendo Sudán. En este sentido, el Sahel es una realidad multiforme, pues estos países tienen características propias que los diferencian entre sí, pero también comparten otras muchas (violencia, radicalización, inestabilidad política, golpes de Estado, inequidad, desertificación, inseguridad humana, crecimiento demográfico, etc.). No obstante, para este análisis se utiliza principalmente lo que se considera el Sahel institucional, que incluye los países agrupados en 2014 en el G5 Sahel: Malí, Mauritania, Burkina Faso, Níger y Chad, pues todos ellos comparten características comunes tanto históricas como sociales, culturales y económicas (Losada, 2018).

1 Durante la vigencia de la Estrategia de la Unión Europea para el Sahel (2011-2022) se han movilizado diversos instrumentos: ayuda humanitaria, apoyo a la población civil y apoyo a la reforma del sector seguridad (Consejo de la Unión Europea, 2021). En el periodo 2014-2020, la ayuda en concepto de cooperación para el desarrollo ha ascendido a 8000 millones de euros.

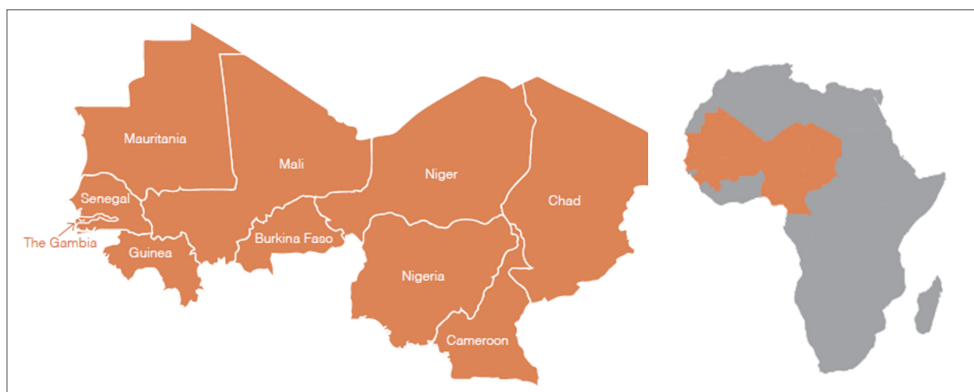


Figura 1. La Región del Sahel

Fuente: Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2018)

La región del Sahel enfrenta situaciones de corrupción, impunidad, gobiernos poco eficaces o vacíos legislativos que favorecen el desgobierno y, por ende, el surgimiento de Estados fallidos o débiles (Skaperdas, 2001; Emerson & Solomon, 2018; Zapata, 2014). A estos problemas se suman factores como el excesivo crecimiento demográfico (Leshabari, 2021; Mora, 2017), dinámicas migratorias intrarregionales e intercontinentales (IOM, 2022; Beauchemin 2018; Anguita & González, 2019a), urbanización descontrolada (Van Noorloos & Kloosterboer, 2018; Saghir & Santoro, 2018), fronteras porosas (Sasaoka et al., 2022), y actividades como el terrorismo y tráfico ilícitos, en particular el narcotráfico (Sampó, 2019; Wood & Danssaert, 2021). Estos desafíos agravan la crisis social, económica y política de la región.

El presente artículo analiza la situación del Sahel como escenario de conflicto y violencia, donde se produce un fenómeno distintivo en el que actores armados no estatales —grupos de crimen organizado (GCO) y grupos terroristas— convergen e interactúan, convirtiendo a esta zona de África en un *hub* del delito (Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2021). En este contexto, los grupos terroristas recurren a ciertas acciones más propias del crimen organizado —secuestros, tráfico de armas, personas y drogas— para financiar sus actividades (House, 2018; Mesa, 2022). Sin embargo, las interacciones de ambos actores también pueden provocar mayor desorden o, todo lo contrario, un nuevo orden criminal, generando dinámicas de poder en espacios subgobernados o desgobernados (Keister, 2014) en los que desempeñan tareas que hasta ahora le han correspondido a los Estados (Von Lampe, 2014).

Esta investigación aplica una perspectiva de gobernanza híbrida, que si bien ha sido explorada por algunos autores (Rodrigues et al., 2021) en ciertos países de América Latina, como Brasil, y en barriadas concretas de Río de Janeiro, no se ha aplicado en una región, a priori, completamente diferente como el Sahel, donde actúan indistintamente grupos de crimen organizado y terroristas. Por ello, este artículo se plantea como un aná-

lisis exploratorio para comprobar si las dinámicas de gobernanza criminal que se dan en algunas regiones a cargo de grupos ilegales también caracterizan esta zona de África o si, por el contrario, este modelo teórico no es extrapolable ni interpretativo de la situación que se vive en esta región.

Además, se busca una explicación para responder a la pregunta que guía la investigación y que se formula en estos términos: ¿En qué condiciones los grupos no estatales ilegales desarrollan un nuevo orden criminal del que se benefician para sus tráfico y actividades ilícitas, pero también para la imposición ideológica y religiosa mediante el control del territorio? Para responderla, se analizan los factores estructurales para determinar si contribuyen a la desgobernanza o si, por el contrario, son catalizadores de un nuevo orden criminal. Además, se abordan las interacciones de los actores intervinientes, legales e ilegales, y la legitimidad que se desarrolla y que puede convertirse en promotora del orden criminal.

La premisa de partida pone el foco en la suposición de que, en contraste con la idea generalizada según la cual el desorden o caos en el Sahel favorece las actuaciones de los grupos criminales, en realidad es la conformación de un nuevo orden o gobernanza criminal en competición con el Estado lo que les permite subgobernar los territorios, asumiendo posiciones de poder, para desarrollar sus actuaciones ilícitas sin grandes impedimentos.

El planteamiento de la premisa condiciona los objetivos. Uno de los objetivos principales de esta investigación es entender, en primer lugar, cómo operan los grupos de crimen organizado en los espacios del Sahel donde actúan, imponiendo su autoridad con prácticas de gobernanza sobre el territorio. En estos espacios, además, a diferencia de otras regiones, intervienen grupos terroristas con los que establecen vínculos, que igualmente desean imponer su propio orden, religioso y político. En segundo lugar, comprender cómo actúan sobre las poblaciones, pues no se puede negar que cualquier orden necesita legitimidad que en situaciones de violencia como la que vive el Sahel solo puede conseguirse con la imposición.

Además, el análisis de las dinámicas relacionales entre grupos criminales y las autoridades estatales o locales en el marco de los mercados de ilícitos, en el que convergen tanto grupos criminales como terroristas, nos permitirá determinar cómo inciden estos actores en el retroceso del desarrollo humano, evidente en los países que conforman la región saheliana, la más pobre del mundo.

El artículo se organiza en tres partes diferenciadas y en unas conclusiones. En la primera parte se caracteriza la región del Sahel, analizando los factores estructurales que impiden la gobernabilidad y que se convierten en catalizadores de un nuevo modelo de orden criminal que está condicionando el desarrollo humano de estos países. En este plano se insertan los vínculos con el territorio. Estos factores favorecen, además, las dinámicas del crimen organizado con el terrorismo de corte yihadista y otros grupos de insurgencia. De allí resultan unas interacciones entre actores que alimentan los diversos tráfico ilícitos,

y que se analizan en la segunda parte como promotores de la violencia y la (des)gobernanza, que empeoran las condiciones sociopolíticas y así promueven un orden criminal.

En la tercera parte se aplica la teoría de la gobernanza criminal a la región del Sahel, en relación con ciertos marcos interpretativos: primero, el uso de la violencia permite imponer un orden y ejercer el poder; segundo, la violencia ejercida por el crimen organizado debe ser considerada violencia política; tercero, en un territorio sin gobierno o desgobernado, los grupos ilegales imponen una gobernanza criminal. Con estos enfoques, se pretende demostrar si hay connivencia del crimen organizado y el terrorismo con el Estado o las autoridades subnacionales y con la población, una premisa que se considera imprescindible del orden criminal. Por último, se formulan algunas conclusiones generales respecto a la gobernanza criminal en Sahel.

Marco teórico y metodológico

Este estudio se enmarca en una investigación de carácter cualitativo que analiza la situación de la franja del Sahel, considerada frontera sur de la Unión Europea (Anguita & Campos, 2009; Anguita & González, 2019b), por los desafíos y amenazas a la seguridad que provienen de la región subsahariana. Se ha constatado que existen pocos estudios sobre los vínculos entre el crimen organizado y el terrorismo, vínculos que no se limitan a intereses económicos comunes. Además, hay una falta de investigaciones que identifiquen a estos grupos, sus relaciones con el territorio en el que actúan y con la población. Por ello, es imperativo profundizar en este ámbito de estudio.

El análisis busca principalmente establecer un marco teórico y conceptual que explique sistemáticamente la situación del Sahel frente a un fenómeno criminal en crecimiento. Actualmente, hay confusión en la categorización de la tipología criminal (Von Lampe, 2019a), lo cual dificulta la identificación de las relaciones causales entre las distintas variables involucradas, como factores estructurales y actores criminales, y sus consecuencias, tales como el orden criminal y los tráfico ilícitos. Este será el punto de partida de la investigación, pues, si el objeto de interés se centra en la región del Sahel como zona (des) gobernada en la que el control del territorio permite a los grupos criminales establecer un nuevo orden, entonces es crucial revisar y reinterpretar la información existente en la literatura sobre esta región.

Por tanto, es esencial adoptar una visión que comprenda el contexto como “un entorno organizativo” (Powell & DiMaggio, 2004; DiMaggio & Zukin, 1990). En él, los grupos armados ilegales no solo interactúan entre sí, sino que también son influenciados por las pautas culturales del lugar donde operan. Estos paradigmas culturales, reflejados en ideas, valores y creencias de las comunidades en las que se integran, determinan en gran medida las dinámicas de estos actores ilegales (Sergi & Storti, 2021).

La creación de espacios de gobernanza criminal basados en estas premisas exige una investigación exhaustiva y rigurosa, que destaque los vínculos de los grupos criminales

con el territorio, como medio para generar un orden propicio a sus actividades. En este marco, las instituciones, terceros actores, individuos y otros grupos ilegales conforman un entorno común en constante evolución y adaptación. Estos elementos son componentes interrelacionados de la metodología causal (Befani & Mayne, 2014; Beach & Pederson, 2012). Para validar la teoría de la gobernanza criminal, se empleará una metodología deductiva (Andrade et al., 2018), la cual posibilita establecer un procedimiento causal basado en las observaciones. Este método ofrecerá una explicación robusta que será cotejada con otras perspectivas teóricas para discernir si su aplicación en esta región corrobora o desmiente la premisa inicial.

Resultados

El Sahel: el reto de un contexto complejo

Si bien la región del Sahel cuenta con una amplia variedad de recursos naturales, humanos y culturales que podrían impulsar su desarrollo, también se enfrenta a desafíos significativos en términos de seguridad, política y medio ambiente. Antes de avanzar en el análisis de las diferentes categorías de actores ilegales presentes en el Sahel, es esencial entender las condiciones específicas de esta región, ya que indudablemente influyen en el desarrollo y actividades de los grupos criminales.

Desarrollo económico y social

Uno de los factores esenciales que explican la situación actual de África es el económico. En los años previos a la pandemia, el crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) africano se situaba en 3,2 % —entre 1980 y 2000, el promedio fue de 2,4 % (Radelet, 2016)—, y entre 2000 y 2016 se registró un aumento del 25 % del PIB en, al menos, 27 países africanos de ingresos medios y altos (ONU, 2021). Sin embargo, este crecimiento no ha beneficiado a todos los países de manera uniforme ni a la mayoría de la población. Por otro lado, las expectativas de mejora en el desarrollo humano se vieron obstaculizadas por la pandemia de covid-19, que desencadenó una recesión sin precedentes, llevando los niveles de crecimiento al -1,3 % (Rivière & Morando, 2023). Además, en los países menos preparados, la crisis sanitaria se convirtió rápidamente en una crisis humanitaria, socioeconómica y de desarrollo (ONU, 2021).

En este sentido, los países del G5 Sahel (Mauritania, Malí, Níger, Burkina Faso y Chad) comparten características económicas y de desarrollo similares. Estos países experimentaron un decrecimiento del -0,8 % en 2020, situación que mejoró en 2022, con un crecimiento del 3,6 % (World Bank, 2021). La proyección para 2023 indica un crecimiento del 3,8 %, casi un punto porcentual por debajo de la media de la década 2000-2019 (World Bank, 2022b). A pesar de estos modestos avances, el Índice de Desarrollo Humano (ONU, 2020) ubica a los países africanos y, en particular, a la región del Sahel

entre los más empobrecidos del mundo². En esta región, 154 de los 459 millones de personas que la habitan viven con menos de 1,90 USD al día; solo el 32 % de la población tiene acceso a servicios básicos de saneamiento, y solo el 68 % cuenta con suministro de agua potable (World Bank, 2021).

Junto a la pobreza, existen otras debilidades estructurales. Una primera debilidad es la falta de crecimiento económico, relacionada con la proyectada explosión demográfica para 2050. Se espera que la población de África se duplique, alcanzando los 2500 millones de habitantes, con el África subsahariana como la región de mayor crecimiento (ONU, 2019). La población del Sahel aumenta a un ritmo de alrededor del 3 % al año, con una tasa de hijos por mujer que varía entre 4,4 —la más baja— en Camerún, y 6,7 —la más alta— en Níger. Además, el 60 % de la población tiene menos de 25 años (World Bank, 2022a —datos de 2020—; Mora, 2018). Con estas cifras, el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para traducirse en desarrollo, lo que significa que las dinámicas demográficas pueden intensificar la pobreza y deteriorar las condiciones de vida (Hernández, 2020). Como señala Gómez-Jordana (2019): “mientras el porcentaje del crecimiento demográfico sea igual o superior al del crecimiento económico, el anhelado desarrollo africano será inalcanzable” (p. 2).

Una segunda vulnerabilidad se relaciona con la inseguridad alimentaria. Las estimaciones indican que 22,1 millones de personas enfrentan actualmente una inseguridad alimentaria crítica, en contraste con los 14,1 millones de 2019 (FAO & WFP, 2020). Entre los países del Sahel, cuatro presentan situaciones alarmantes: Burkina Faso —en fase catastrófica—, Chad, Malí y Níger. En comparación con 2021, el número de personas en situación de inseguridad alimentaria en Malí, Mauritania y Níger ha crecido un 41 %, un 82 % y un 91 %, respectivamente (ONU, 2022a). Las causas de esta inseguridad son diversas. En primer lugar, la dependencia de la agricultura y el pastoreo; entre el 60 % y el 80 % de las personas del Sahel dependen de la agricultura (International Committee of The Red Cross, 2022). En ambos sectores, la supervivencia de la población está ligada a las lluvias, que han sido insuficientes durante años. En segundo lugar, la limitada diversificación económica, centrada principalmente en el sector primario, añade una vulnerabilidad que somete a la economía a factores tanto endógenos como exógenos, ya sean medioambientales o debidos a las fluctuaciones del mercado. Adicionalmente, el acceso a cereales es restringido, no solamente por la falta de poder adquisitivo de la población, sino también por la situación actual derivada de la guerra en Ucrania, lo cual ha elevado los precios, agravando la crisis alimentaria. Los efectos del cambio climático y la desertificación igualmente agravan el problema, siendo el más notable la desecación del 90 % del lago Chad,

2 De los países de la región ampliada del Sahel, el Índice de Desarrollo Humano en sus valores de 2019 sitúa a todos menos a Camerún en puestos de desarrollo humano bajo: Mauritania (157), Nigeria (161), Senegal (168), Gambia (172), Guinea (178), Burkina Faso (182), Malí (184), Chad (187) y Níger (189), siendo este el último de la lista (ONU, 2020).

lo que está alterando la forma de vida de las comunidades cercanas y desplazando a miles de personas.

La tercera vulnerabilidad estructural es a la vez causa de la primera y de la segunda: los movimientos migratorios masivos. Los datos indican que hay más de cinco millones de desplazados internos, refugiados y repatriados en la región, principalmente a causa del cambio climático y de las hambrunas, pero también debido a la violencia originada por grupos terroristas, el crimen organizado y los conflictos armados. En 2020, Burkina Faso registró la cifra más alta de desplazados internos de la región, con un millón de personas, seguido por Malí con 287 496 y Níger con 265 522. En Camerún, a las 970 000 personas desplazadas en 2019, se suman 80 000 nuevos desplazados internos a causa de conflictos en ciertas regiones del país (IOM, 2020). Los datos de finales de 2022 muestran que en Burkina Faso hay 1,76 millones de desplazados (ONU, 2022b), en Malí ha habido un incremento del 30 % con respecto al año anterior, sumando 400 000, y en Níger, el número de desplazados internos en las regiones de Tillabéri y Tahoua ha crecido en un 53 % (United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR], 2022a). Durante 2022, estas cifras han seguido en aumento (Consejo Noruego para los Refugiados, 2022). En esta lógica, se distinguen patrones migratorios tanto intrarregionales y del campo a la ciudad, como extrarregionales, que tienen su origen en el Sahel o lo cruzan, creando un corredor hacia Europa. Estas rutas son explotadas por grupos criminales para el tráfico ilícito de personas, drogas, armas y otros negocios prohibidos. Así, el control del territorio se convierte en una cuestión esencial, como se discutirá más adelante.

Estas tres vulnerabilidades estructurales también están íntimamente relacionadas con las altas tasas de analfabetismo y la situación del mercado laboral con altos índices de desempleo. En junio de 2019, se habían cerrado 9272 escuelas en ocho países de la región, lo que afectó a 1,91 millones de niños y aproximadamente 44 000 profesores. La principal razón es el incremento de la violencia en África Occidental y Central. A esta situación se suma que 40,6 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria y al primer ciclo de secundaria en la región no están escolarizados. Esta problemática tiene una fuerte relación con el género, pues las niñas enfrentan aún mayores obstáculos, teniendo 2,5 veces más probabilidades que los niños de no asistir a la escuela en el nivel primario y un 90 % en el nivel secundario (Mosuro et al., 2021).

Esta situación deriva en una falta de oportunidades laborales, que es un problema endémico no solo en el Sahel, sino en toda África. El desempleo afecta principalmente a los jóvenes (Cavero, 2020), con tasas de un 30 % en edades entre 15 y 24 años, y a las mujeres, quienes a menudo están relegadas al cuidado familiar. Los mercados laborales africanos se caracterizan por una economía informal extendida, el subempleo, la pobreza laboral —donde el 80 % corresponde a autoempleo (Seery et al., 2019)—, y la prevalencia de trabajos de baja productividad (International Labour Organization [ILO], 2022). Por lo tanto, frente a situaciones coyunturales, como una pandemia global, la población se enfrenta a consecuencias aún más severas. Las tasas de desempleo en África subsahariana

alcanzaron a 32,6 millones de personas en 2022, aunque las proyecciones para 2023 son ligeramente mejores, situándose en 32,3 millones (ILO, 2022).

La situación del mercado laboral revela la dependencia de los recursos naturales minerales y energéticos en los países del Sahel —oro, uranio, diamantes, bauxita, zinc, litio y petróleo— que, a pesar de su abundancia, no repercuten en el desarrollo social y económico de la población (García-Luengos, 2019; Rodríguez, 2016). De hecho, los países del Sahel son sumamente dependientes de la ayuda externa y la asistencia humanitaria proporcionada por donantes internacionales. Esta realidad está, sin duda, vinculada al modelo neopatrimonial de la economía (Pitcher et al., 2009) y a la política regional, pero también a la competencia internacional por los recursos. Esta contienda ha posicionado a África como un escenario de rivalidades geoeconómicas —con China marcando su territorio a través de su modelo de cooperación (Hodzi, 2020)— y geopolíticas-militares, donde Rusia ha logrado una inserción en la región mediante el Grupo Wagner (De la Corte, 2022), lo que ha desplazado principalmente a Francia (Doxsee & Thompson, 2022; Fabricius, 2022).

La región del Sahel enfrenta una compleja trama de debilidades estructurales que se entrelazan y retroalimentan. Esta combinación convierte al área en una zona de conflicto multidimensional, que abarca diversos campos: “recursos, sanidad, educación, género, distribución de ingresos, campo-ciudad, etc., incidiendo en la (in)estabilidad y en el (sub) desarrollo y trasladándose a los ámbitos político, étnico y religioso” (Anguita & González, 2019b, p. 292). Tal situación agrava notablemente la fragilidad de los Estados que conforman esta región (Murphy, 2018), lo que representa un obstáculo para su desarrollo.

(Des)gobernanza, corrupción y golpes militares

Igualmente, todos los países del Sahel comparten problemas de institucionalidad y gobernanza que se derivan, principalmente, de la ausencia de control estatal y de la intervención de actores gubernamentales en prácticas corruptas que se han arraigado en el sistema (Page & Wando, 2022), lo que erosiona la capacidad de enfrentar el crimen organizado (Global Initiative, 2021) y el terrorismo. Además, la (des)gobernanza y la corrupción no solo obstaculizan la provisión de servicios sociales, sino también los de defensa y seguridad, lo que deriva en un incremento de violaciones a los derechos humanos. Esta cadena de eventos genera desconfianza hacia las entidades estatales, las cuales dejan de ser percibidas como garantes de seguridad.

Analizando los datos, Burkina Faso se posiciona en el lugar 78 en percepción de corrupción de una lista de 180 países, con 42 puntos de 100 (Transparency International, 2022). Sus vecinos no muestran mejores cifras. Por ejemplo, Malí, debido a crisis políticas, ha descendido en la clasificación al alcanzar 29 puntos, lo que le coloca en el lugar 136. En este país, un 60 % de sus habitantes considera que la corrupción ha aumentado en el último año. Níger, con 31 puntos, ocupa el lugar 124, y el 62 % de su población opina similarmente. Camerún, con 27 puntos, se sitúa en el puesto 127 y el 72 % de su

población considera que la corrupción ha crecido. Guinea, con un registro de 25 puntos, se encuentra en el puesto 150. Mientras tanto, Ghana y Senegal, aunque mejor posicionados con 43 puntos cada uno, aún muestran índices considerables de corrupción. Ocupan el lugar 73 y, en contraste, solo el 33 % de la población en Ghana y el 43 % en Senegal consideran que la corrupción ha crecido en el último año (Transparency International, 2022).

Esta situación que se vive en los países del Sahel promueve dinámicas de violencia, favorecidas por la participación de grupos de crimen organizado, terrorismo o insurgencias. Estos grupos se asientan en el territorio ante la falta de atención de las autoridades, ya sea por su incapacidad o por su complicidad, lo que afecta gravemente a las comunidades locales y las pone al borde del colapso, como en los casos de Burkina Faso, Malí, Ghana y Níger. Avanzando en esta idea, se puede considerar la corrupción no solo como la consecuencia de la (des)gobernanza, sino también como la causa, por lo cual no es posible una solución a la violencia y al conflicto sin abordar las raíces de la corrupción.

Además, los países del Sahel también comparten una larga historia de gobiernos autoritarios y golpes militares. Desde el año 2020, el poder militar ha derrocado a los gobiernos de Malí (dos golpes de Estado: uno en agosto de 2020 contra el entonces presidente, Ibrahim Boubacar Keïta; el otro en mayo de 2021 contra el presidente transitorio Bah Ndaw), de Chad (en abril de 2020, deponiendo al presidente Idriss Déby Itno), de Guinea (en septiembre de 2021 contra Alpha Condé) y de Burkina Faso (en enero de 2022, expulsando a Roch Marc Christian Kaboré, y más recientemente a finales de septiembre de 2022, expulsando a Paul-Henri Sandaogo Damiba, quien cedió el poder al Teniente Coronel Ibrahim Traoré). En el caso de Níger, el golpe militar de marzo de 2021 no tuvo éxito, al igual que el golpe de Estado en Guinea Bissau contra el General Umaro Cissoko Embaló (Maclean, 2022). A pesar de esta resistencia en Níger, en julio de 2023, el jefe de la guardia presidencial lideró una insurrección militar que depuso al presidente Mohamed Bazoum. Estos alzamientos militares se producen con la promesa de volver al orden constitucional tan pronto como las condiciones lo permitan, aunque no parece que la transición vaya a ser inmediata.

Violencia e inseguridad

África es el segundo continente con los niveles de criminalidad más elevados del planeta (5,17), solo superado muy de cerca por Asia (5,30) y seguido por América Latina (5,06) (Global Initiative, 2021). Las diferencias contextuales entre las regiones africanas y, dentro de estas, entre los diferentes países también repercuten en cómo surgen y se desarrollan los actores criminales. En este sentido, puede decirse que se ha producido una cronificación del problema terrorista con carácter religioso en algunos países del Sahel. La violencia surgida por la insurrección armada en el norte de Malí en 2012 (Cano, 2014) con la declaración de independencia de la región del Azawad (Koepf, 2014; Kitissou, 2014) no solo se ha ampliado hacia el centro de Malí, sino que se ha ido expandiendo a otros países

vecinos, como Níger, Chad o Burkina Faso (Echeverría, 2015). Estas acciones terroristas provocan numerosas bajas entre los cuerpos de seguridad y la población, lo que tensiona aún más las débiles estructuras de seguridad y defensa de los países del Sahel. Además, los vínculos con otros actores ilegales, como GCO tanto locales como internacionales o movimientos rebeldes anti-Estado, han elevado los niveles de violencia.

Estos fenómenos de inseguridad están obligando a los Estados y a la ayuda internacional a dedicar un porcentaje importante de sus recursos al sector defensa, en lugar de atender otras necesidades más acuciantes. En 2020, los porcentajes de los presupuestos nacionales asignados a los sectores de seguridad y defensa fueron del 20 % en Níger y Malí, y del 12 % en Burkina Faso, aunque los porcentajes de ejecución no suelen superar el 60 % (Padonou, 2021). La movilización de estos recursos con frecuencia se hace sin ningún control, por lo que incide directamente en la corrupción del sector de defensa, que, como se ha dicho, no solo es consecuencia de la (des)gobernanza, sino también la causa de que se perciba a las autoridades, que deben proveer seguridad y justicia, con mucha desconfianza (Steadman 2020).

En definitiva, la autocracia, la violencia, la inseguridad, el descontrol del gasto de seguridad y defensa, la falta de confianza en las élites políticas, las erróneas actuaciones extranjeras y el conjunto de debilidades estructurales que las acompañan están poniendo en riesgo los tres pilares de la democracia: seguridad, desarrollo y justicia, y están profundizando la pobreza y la exclusión social de sus poblaciones. Toda esta situación sustenta la creación de un orden criminal.

Actores criminales y dinámicas de los mercados ilícitos en el Sahel

En la franja del Sahel se han ido consolidando GCO, pero también grupos armados terroristas de corte religioso, principalmente en zonas desatendidas por autoridades corruptas o debilitadas que han dejado de proveer los servicios básicos que necesita la población (Steadman, 2020).

Para entender la existencia de un orden criminal en la región, es necesario analizar la tipología de actores que interactúan sinérgicamente en este escenario complejo, donde el territorio juega un papel decisivo. A su vez, es esencial examinar los principales mercados ilícitos que les brindan cobertura. El Sahel, como espacio geográfico, no solo facilita el enraizamiento de grupos terroristas y el reclutamiento de adeptos, en su mayoría jóvenes sin futuro, sino también permite el desarrollo de grupos criminales que controlan las rutas por las que circulan todo tipo de ilícitos —principalmente drogas y armas— y migrantes, muchos de los cuales acaban siendo traficados y, en el peor de los casos, tratados (Puig, 2020). No se puede obviar que, a nivel mundial, la trata —especialmente en su dimensión de explotación sexual—, el tráfico de sustancias como el cannabis o la cocaína, el tráfico de migrantes y el tráfico de armas son los negocios más extendidos (Global Initiative, 2021). Precisamente, son también las actividades que se desarrollan en esta región.

El Sahel se ha convertido en un escenario de lucha por controlar el territorio, tanto por actores legales como ilegales externos e internos. En esta región, principalmente en Burkina Faso, Camerún, Malí y Níger, se despliegan conflictos de alta intensidad, mientras que en Chad existe un conflicto armado subnacional limitado de intensidad media-alta. En todos ellos están involucrados grupos criminales, terroristas o insurgencias³ (Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2021).

Sin duda, la violencia derivada de esto no solo proviene de los grupos armados o criminales que luchan contra el Estado, sino también de las fuerzas de seguridad y de las milicias de autodefensa étnica, surgidas en el seno de algunas comunidades. Además, la posición geoestratégica del Sahel convierte a esta región en la puerta de entrada de las drogas provenientes de América Latina, cuyas rutas se dirigen a Europa (Sampó, 2019), lo que favorece la proliferación de grupos criminales y de negocios ilícitos, no solo el de las drogas, sino también de armas, migrantes o trata.

Grupos de crimen organizado y mercados ilícitos

Las tradicionales rutas de contrabando, dominadas por tribus nómadas, se han consolidado con el asentamiento de grupos criminales internacionales atraídos por la facilidad e impunidad con que pueden operar allí. Históricamente, estas rutas caravaneras de sur a norte, desde Malí y Chad, pasando por Argelia y Libia, eran utilizadas por comerciantes y pequeñas organizaciones locales para el comercio informal y transfronterizo con el que mal subsistían, como las tribus Tuareg o Toubou (Echeverría, 2016). Las duras condiciones de vida en la región y la ventaja que da conocer el terreno han favorecido el fortalecimiento de acuerdos con grupos criminales transnacionales, principalmente latinoamericanos. Las redes se han especializado en el tráfico de drogas, la trata de seres humanos para la explotación sexual y laboral, y el tráfico de migrantes, aunque también trafican con armamento y otros tipos de contrabando como petróleo o minerales (Interpol, 2022).

En el Sahel se pueden distinguir cuatro tipos de actores criminales, según la clasificación de Global Initiative (2021), que, por las características propias de la región, se alejan de las organizaciones criminales clásicas. En primer lugar, grupos de tipo mafioso locales que pueden equipararse a GCO, con un líder reconocible, liderazgo bien definido, membresía identificable, estructura jerárquica y control del territorio. En esta clasificación se incluyen para el Sahel las milicias y los grupos guerrilleros. Esta tipología de actor solo tiene impacto e influencia si establece vínculos clientelistas con el aparato estatal o local. En segundo lugar, redes criminales, que son organizaciones poco estructuradas que desempeñan actividades ilícitas, pero que no controlan territorio ni tienen un líder conocido; se dedican principalmente a los tráfico. Esta tipología tiene un mayor impacto, pues en

3 Se pueden categorizar los conflictos en interestatal e intraestatal (involucra al Estado y actores no estatales), subestatal (entre actores no estatales) y transestatal (engloba a dos o más Estados y al menos un actor no estatal). En África subsahariana predominan los conflictos intraestatales y transestatales, donde uno o múltiples Estados enfrentan a actores no estatales (Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2021).

una economía globalizada no es tan importante el control del territorio como una estructura en red de mayor alcance.

En tercer lugar, los agentes estatales y locales que, desde el interior del aparato político, actúan ilegalmente y minan la resiliencia ante las actividades de los grupos delincuenciales. Y, por último, los actores criminales foráneos que operan fuera de su lugar de origen y que, en el caso del narcotráfico, proceden principalmente de América Latina (Sansó-Rubert, 2018). Estos últimos requieren apoyo logístico de grupos criminales autóctonos para sus actuaciones, entre las cuales se destacan la trata de personas y el narcotráfico de cannabis y cocaína, que son los mercados criminales de mayor incidencia en África occidental (Global Initiative, 2021).

Uno de los negocios más lucrativos es el tráfico de personas y la trata, principalmente para la explotación sexual, ambos estrechamente relacionados con el incremento de las migraciones en esta región. El Sahel es un punto crucial en las rutas migratorias que se dirigen al norte, pasando por Malí, pero también hacia países productores de petróleo como Nigeria y Sudáfrica. Por estas rutas transitan tanto trabajadores locales como aquellos provenientes de Asia, así como aquellos que huyen de situaciones adversas en sus países, como violencia, desastres naturales o falta de oportunidades (Figura 2).

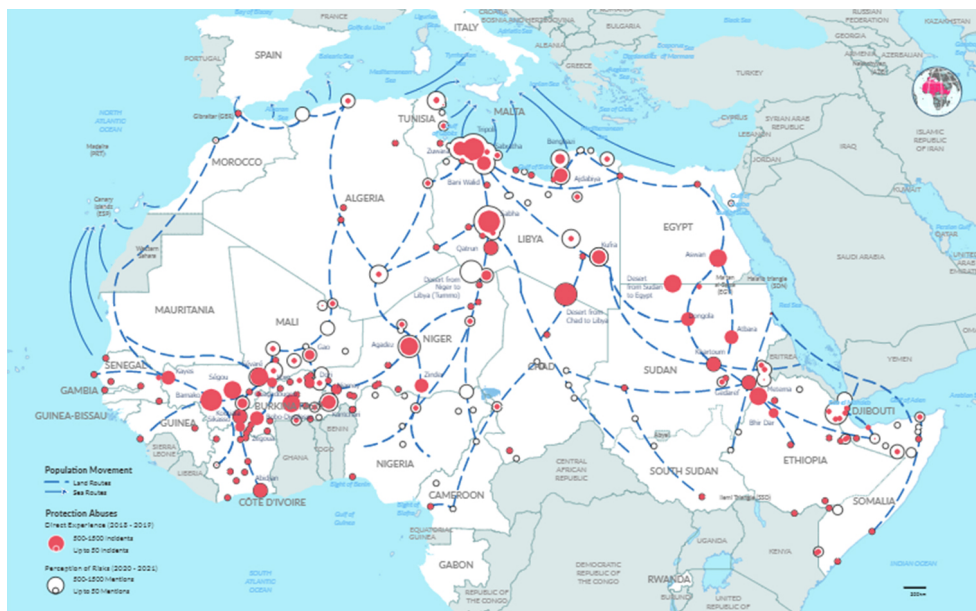


Figura 2. Rutas hacia el norte de África y Europa donde se producen abusos y violaciones.
Fuente: UNHCR (2022b)

Durante el cierre de fronteras por la pandemia en 2020, muchos migrantes recurrieron a canales irregulares controlados por GCO (IOM, 2022), ya que poseían la logística necesaria para su movilidad. Los grupos locales se especializan en falsificar documentos y

en controlar las rutas, tanto marítimas como terrestres. El alto costo del viaje y la vulnerabilidad de los migrantes facilitan múltiples violaciones de derechos humanos. Las mujeres y los menores son particularmente vulnerables, y con frecuencia son explotados sexual o laboralmente. En África occidental, alrededor de la mitad de los migrantes son mujeres (ILO, 2020; IOM, 2022), quienes enfrentan mayores riesgos al cruzar por territorios controlados por redes criminales. En cuanto a los menores, la explotación laboral es un problema agravado por situaciones familiares, y en el Sahel, muchos se convierten en blancos para la trata. También son susceptibles al reclutamiento militar forzado, especialmente en países como Malí y Níger (Global Protection Cluster, 2020).

Otro de los negocios más importantes que se desarrollan en esta región es el tráfico de drogas, que empieza a ser consustancial a la forma en la que evoluciona África. A finales de la década de los 80, las redes de narcotraficantes africanos se consolidan, favoreciendo un consumo local de cannabis que se convierte en un símbolo de la lucha contra la influencia poscolonial occidental y condiciona el desarrollo del Estado, al generar una relación simbiótica: la narco-corrupción (Eligh, 2019). Esto, sin duda, ha debilitado la gobernanza estatal y promovido la consolidación de redes delictivas. Las élites políticas, pero también militares y económicas, incorporan el sistema criminal a su forma de gobernar, ofreciendo almacenamiento, transporte y protección a cambio de una parte de los beneficios, lo que supone la compra del poder. Por su parte, los actores ilegales obtienen privilegios e impunidad, aprovechándose del acceso al espacio aéreo, terrestre y marítimo, de modo que se convierten en una amenaza para la propia viabilidad de los Estados (Badine & Barona, 2019). Los datos revelan un importante volumen de negocio: entre 2019 y 2021, se incautaron en África occidental o con destino a ella 53 toneladas de cocaína y 57 toneladas de hachís. Además, esta región es la que ha realizado más incautaciones de Tramadol entre 2015 y 2019 a nivel mundial, con un 77% del total (United Nations Office on Drugs and Crime, 2022).

Si bien esta región era un lugar de paso, principalmente de cocaína y hachís, desde hace algunas décadas también se ha convertido en un lugar de consumo y producción, especialmente de cannabis y de khat —planta originaria de África oriental y meridional, “usada como estimulante recreativo en Etiopía y Yemen desde el siglo XII” (Eligh, 2019, p. 10; traducción propia)—. Como dato, alrededor del 30% de la droga que se mueve en África occidental se consume localmente. Originalmente, la heroína era introducida por comerciantes libaneses para continuar su ruta hacia el mercado de Estados Unidos; ahora también cubre el mercado local, siendo las organizaciones nigerianas las que expanden el negocio para posicionarse en los mercados europeo y norteamericano (Badine & Barona, 2019). Todo ello está suponiendo una transformación de la economía tradicional hacia otra basada en lo ilegal, donde África es importante por los acuerdos entre criminales.

Grupos terroristas

Junto a las redes de crimen organizado, los grupos terroristas se han convertido en un actor determinante del devenir del Sahel. La capacidad de estos grupos les permite competir por el territorio, cuya cooptación no solo se la disputan al Estado, sino también a grupos rebeldes subestatales y otros grupos criminales. También están involucrados en los negocios ilícitos, pues los utilizan como medio para financiarse, al punto de que el tráfico de drogas u otros negocios se convierten en su principal objetivo o, al menos, el más inmediato. Asimismo, utilizan parte de los recursos obtenidos para proveer a la población servicios básicos que el Estado es incapaz de proporcionar, con lo cual obtienen legitimidad a cambio, como se analizará más adelante.

La tradicional convivencia de diferentes grupos étnicos en el Sahel se ha visto alterada por la llegada de grupos yihadistas, que se aprovechan de la etnicidad para ganar credibilidad y adeptos (Mesa, 2022). Si bien parecía que el terrorismo yihadista se había contenido en el norte de Malí, la situación se ha ido deteriorando; en la actualidad, se ha extendido al 75 % de su territorio y ha logrado contagiar a los países vecinos en la franja del Sahel, principalmente Burkina Faso y Níger (Fuente, 2022). Esto se suma a la afectación que ya venían sufriendo Nigeria, Chad y Camerún, donde Boko Haram y sus ramas escindidas (Echeverría, 2017) son algunos de los grupos más activos.

Analizar los grupos que actúan en el Sahel no resulta sencillo, pues, aunque responden a unas siglas, muchos de ellos no cuentan con una estructura definida. Estos grupos formalizan coaliciones según sus intereses, razón por la cual cambian rápidamente de aliados (Koepf, 2014). Esta fragmentación provoca una competencia entre ellos y contra el Estado, pues sus lealtades no siempre se basan en motivaciones ideológicas, sino que cambian en función de los intereses de cada momento. Esto conlleva el establecimiento de vínculos con actividades criminales para financiarse —secuestros, extorsión, entre otros— y tráficos ilícitos, como cigarrillos, drogas, armas o personas. Aunque estos tráficos pueden acabar siendo el eje principal de sus actividades, es crucial diferenciar a los grupos de traficantes africanos de los grupos terroristas pues, aunque algún narcotraficante pueda tener vínculos ocasionales con organizaciones terroristas, no comparten los mismos objetivos (Pellerin, 2014) y no deben considerarse de la misma manera (Fuente & Herranz, 2017).

Los principales grupos yihadistas que actúan en el Sahel están afiliados a Al Qaeda y Daesh —sobre la controversia de este nombre, véase Bernabé & Rueda (2022)—, grupos con características comunes pero enfrentados por cuestiones estratégicas y de objetivos. Uno de los más importantes es el Grupo para la Victoria del Islam y los Musulmanes (Jamāt Nusrat al-Islām wa al-Muslimīn), conocido por sus siglas en árabe, JNIM, coalición formada por diversos grupos de Al Qaeda y otros (Saverio, 2018). Esta coalición lucha desde principios de 2020 por el control de la yihad contra el Estado Islámico en el Gran Sáhara (EIGS), filial de Daesh. Además se encuentran el Movimiento para la

Unidad y la Yihad en África Occidental (MUJAO), Boko Haram (Jama'atu Ahlis-Sunna Lidda'awati Wal-Jihad) y el Estado Islámico de la provincia de África Occidental (ISWAP, por sus siglas en inglés) (Díez, 2021; San Juan Martínez, 2020).

En la última década, los atentados terroristas de grupos islamistas se han incrementado considerablemente, un 300 %, y desde el año 2019 se han duplicado, especialmente en dos zonas, el Sahel y Somalia. En el Sahel se han cuatriplicado los sucesos violentos desde 2019. La mayor parte es responsabilidad de la Katiba Macina, que forma parte de la coalición JNIM. Las 7052 víctimas mortales vinculadas a estos grupos en el Sahel representan casi la mitad de todas las muertes registradas en el continente, de las cuales 1847 son civiles, una cuarta parte de todas las víctimas mortales del primer semestre de 2022 (Africa Center For Strategic Studies, 2022). El Estado Islámico del Gran Sahara es el autor del 63 % de las víctimas civiles, en lo que viene siendo un patrón de violencia en la última década.

Las muertes de civiles a manos de los grupos yihadistas se producen con frecuencia como venganza por la colaboración de las aldeas con los ejércitos nacionales y sus aliados, en ciertos momentos Francia y ahora Rusia. En un contexto de desgobernanza e incapacidad de las autoridades gubernamentales, unas etnias acusan a otras de complicidad con el yihadismo, de modo que las comunidades buscan acuerdos para proveerse de seguridad con grupos armados a cambio de dinero. Esto no hace sino incrementar aún más la violencia en la región.

Modelo de gobernanza criminal en el Sahel: teoría y práctica

Los grupos de crimen organizado y terroristas han emergido como actores ilegales en la actualidad en algunas regiones del mundo, aprovechando los resquicios de una gobernanza débil. Este es el caso del Sahel, donde las acciones ejercidas por actores criminales desde hace ya algunas décadas, basadas en patrones de violencia, han conformado un tipo de gobernanza que condiciona el desarrollo de la sociedad en que se asientan.

Durante décadas, los estudios sobre crimen organizado han considerado que el único interés que perseguían los GCO era el beneficio económico, mientras que los grupos terroristas perseguían un fin político. Sin embargo, la realidad hoy en día se aleja de esta idea en algunas regiones del mundo, pues incluso grupos armados no estatales que en su origen tuvieron un alto grado de compromiso político o ideológico han ido virando hacia actuaciones más propias del crimen organizado y han abandonado la militancia férrea, aunque no por ello la violencia (Koepf, 2014).

Una característica común que une a ambos actores es la búsqueda del control del territorio como medio para consolidar el poder, pero también el control sobre los recursos, la economía o la sociedad (Laborie, 2011). Para Sampó (2021), el uso de la violencia permite imponer un orden y ejercer el control. El resultado es una gobernanza criminal gestionada por actores ilegales y favorecida por la incapacidad del Estado para propor-

cionar seguridad y servicios básicos. En el caso del Sahel, donde se enfrentan milicias, bandas de crimen organizado, grupos tribales, terroristas, empresas privadas de seguridad —Grupo Wagner— y fuerzas gubernamentales, no resulta fácil aplicar el modelo de gobernanza criminal que se ha dado en otras regiones, a pesar de que, al igual que en estos otros lugares, el control del territorio se está llevando a cabo con violencia. La consecuencia directa son los asesinatos en masa y la huida de la población, que ocasiona miles de desplazados. Por ello, para comprender en toda su dimensión la situación del Sahel, hay que distinguir los diferentes enfoques de estudio, en ningún caso excluyentes, y aplicarlos a esta compleja región.

Un primer enfoque sobre la gobernanza criminal, atribuida, por ejemplo, al estudio de ciertas zonas de América Latina, sostiene que la violencia ejercida por el crimen organizado debe ser considerada, como cualquier otra categoría de violencia política, una forma competitiva de construcción del Estado en la que, según Barnes (2017), se pueden distinguir cuatro tipos de relación. En primer lugar, una relación caracterizada por la alta confrontación entre el crimen organizado y el Estado, compitiendo por el territorio y los recursos. En segundo lugar, una relación basada en el modelo aplicación-evasión, donde la relación que se produce es de baja competencia entre ambos actores. En tercer lugar, un modelo de alianza entre los grupos criminales y el Estado, marcado por la baja colaboración, pero donde la confrontación ya ha disminuido. Y, por último, una relación de integración en que la colaboración entre ambos actores se produce en un grado muy alto.

Sin duda, aplicar este primer enfoque al caso del Sahel no es fácil, pues no se debe obviar que la violencia en esta región es ejercida no solo por GCO, sino también por grupos terroristas e insurgentes, y por aquellos que los combaten, ya sea el Estado o las propias comunidades con milicianos, hecho distintivo del caso de América Latina. En esta lógica analítica, es necesario destacar que, respecto a los GCO, la situación actual del Sahel se acerca más al tercer tipo de relación en la que el Estado o los gobiernos locales y los grupos criminales, que no terroristas, establecen alianzas de beneficio mutuo. En este sentido, se crean vínculos clientelistas y la confrontación entre ellos disminuye. Si bien el objetivo principal de los GCO no es llegar al poder, sí necesitan controlar el territorio por donde atraviesan las rutas de los ilícitos con los que trafican. Este dominio conduce a una gobernanza que puede llevarse a cabo de manera preponderante, delegativa o en cooperación con agentes estatales (Fajardo, 2021, p. 3).

Conforme estas organizaciones van ampliando sus negocios y establecen conexiones con redes transnacionales, aumenta el uso de la violencia en una forma de guerra por los recursos, en este caso, los ilícitos. Asimismo, el orden criminal que surge lleva implícita otra característica en cierta manera paradójica, pues, aunque la debilidad del Estado es manifiesta, este sigue presente de una u otra forma y trata de combatir a estos grupos, a la vez que se ve obligado a cooperar y negociar con ellos. Es lo que Dewey (2015) denomina “orden clandestino”, donde la ilegalidad favorece la construcción del poder con la protección estatal, y lo que Auyero y Sobering (2019) llaman “Estado ambivalente”.

Sin embargo, siguiendo la categorización anterior, cuando se habla de grupos terroristas, la relación que se produce es más bien del primer tipo, con una alta confrontación por el territorio y los recursos. Esta relación transita de unos objetivos iniciales con componentes políticos, sociales e identitarios hacia una economía criminal (Mesa, 2022). No obstante, como su razón de ser inicial es el ejercicio del poder, utilizan la violencia hasta que logran consolidarse, y crean en la mayoría de los casos estructuras híbridas, “cuasi-gubernamentales” (Von Lampe, 2019b, p. 220), que permiten llenar el vacío que deja el Estado o los gobiernos locales (Arias, 2006). Sin duda, los datos ratifican esta reflexión, pues dos terceras partes de los atentados terroristas en esta región se atribuyen a los grupos JNIM, Frente de Liberación Macina (Katiba Macina) y EIGS, que actúan con el objetivo de ampliar su poder sobre las comunidades que les dan apoyo. En muchas ocasiones, enfrentan a estas comunidades con otras por razones étnicas o religiosas.

Un segundo enfoque parte del concepto de “territorios sin gobierno” o “desgobernados” en los que ciertos individuos o grupos desarrollan actividades, como el terrorismo, por lo cual se convierten en una amenaza que hay que combatir. El término “territorio sin gobierno” fue definido en 2008 por el Departamento de Estado de Estados Unidos como un lugar donde el Estado no ejerce su control y donde un gobierno local o tribal no gobierna plenamente por incapacidad, por falta de legitimidad o por la presencia de conflictos (Lamp, 2008, pp. 6 y 16). En estos territorios, los actores ilegales llevan a cabo actividades delictivas como tráfico ilícito, adiestramiento o reclutamiento de terroristas.

En este mismo sentido, otros autores hablan de Estados fantasma donde el Estado es invisible por tener una estructura política muy débil o inexistente ante la disputa de la autoridad por diferentes grupos (Niño & González, 2022). Para Rabasa et al. (2007, p. 2), existen diferentes tipos de territorios desgobernados. En primer lugar, territorios con gobernanza disputada en los que fuerzas locales tratan de crear su propia entidad; en segundo lugar, territorios con una gobernanza incompleta en que el Estado no puede mantener una presencia competente frente a los grupos que rivalizan por la autoridad, y en tercer lugar, la gobernanza abdicada, en la que el gobierno prefiere dejar de cumplir sus funciones porque no le es rentable o porque no es afín a las etnias que prevalecen en el territorio.

Si aplicamos esta clasificación al caso del Sahel, sin duda cabría atribuirle las dos primeras categorías, pues grupos diversos le disputan el territorio al Estado o a los gobiernos locales, o se lo disputan tribus y etnias entre sí, como ya se ha demostrado en el primer enfoque; además, en algunos casos, los gobernantes locales están cooptados por organizaciones criminales, al haber establecido relaciones clientelares con beneficios mutuos. En ningún caso cabría atribuirle la definición de gobernanza abdicada, pues, como se ha demostrado a lo largo de este análisis, en mayor o menor medida los gobiernos centrales tratan de conquistar la autoridad perdida en las zonas disputadas, aunque con éxito relativo.

Otros autores hablan de gobernanza híbrida u órdenes políticos híbridos. Para Rodríguez et al. (2021), este concepto presupone “un acomodo entre fuerzas formales e

informales, legales e ilegales, en el lugar donde funciona un mercado ilegal y una forma de control territorial y poblacional ilícito” (p. 126). Aplicando esta idea al Sahel, no cabe duda de que, junto a la autoridad del Estado, con sus normas y lógicas de poder, aunque debilitadas y cuestionadas, conviven otros órdenes tradicionales: étnicos, tribales o religiosos y, en menor medida, el orden que imponen los líderes de organizaciones delincuenciales y criminales. Esta idea se refuerza al considerar que “la gobernanza criminal difiere de otros tipos de gobernanzas porque emerge y se desarrolla en territorios donde el Estado tiene presencia. No puede ocurrir fuera del Estado, en territorios sin gobierno” (p. 2). Las Tablas 1 y 2 presentan un resumen del modelo de análisis de los tipos de gobernanza aplicados al Sahel, en las relaciones con las autoridades estatales o locales de los GCO (Tabla 1) y de los grupos terroristas (Tabla 2).

Tabla 1. Relaciones del crimen organizado y las autoridades estatales o locales: modelo aplicado al Sahel

Relaciones entre Estado y grupos de crimen organizado		Tipo de gobernanza. Primer enfoque	Sahel	Tipo de gobernanza. Segundo enfoque		Sahel
				Territorios desgobernados o fantasmas	Gobernanza híbrida	
Confron-tación alta	GCO contra el Estado por recursos; economía criminal.	Débil del Estado, pero aún es capaz de combatir a GCO. A los GCO no les interesa una confrontación directa.	No	Gobernanza incompleta, el Estado es incapaz de mantener su presencia, aunque lucha por ello.	Acomodo entre las fuerzas formales estatales e informales	Sí/No
Confron-tación media	GCO en alianza con el Estado o autoridades locales; vínculos clientelistas.	Delegativa o en cooperación entre agentes estatales y criminales, aunque el Estado trata de recuperar su posición: “Estado ambivalente”.	Sí	Gobernanza disputada por GCO o autoridades locales.	Acomodo entre fuerzas formales locales e informales	Sí/Sí
Confron-tación baja	GCO colaborando o integrados con el Estado.	Ninguna por parte del Estado, lo que deja paso a la gobernanza criminal; no es lo que pretenden los GCO.	No	Gobernanza abdicada.	Integración de GCO en el sistema político, pero sin que desaparezca el orden estatal.	No/No

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2. Relaciones del terrorismo y las autoridades estatales o locales: modelo aplicado al Sahel

Relaciones entre Estado y grupos terroristas		Tipo de gobernanza. Primer enfoque	Sahel	Tipo de gobernanza. Segundo enfoque		Sahel
				Territorios desgobernados o fantasmas	Gobernanza híbrida	
Confrontación alta	Grupos terroristas contra el Estado por recursos; economía criminal	Débil del Estado, pero aún es capaz de combatir a estos grupos. Los grupos terroristas se alejan de componentes políticos o identitarios.	Sí	Gobernanza incompleta, el Estado es incapaz de mantener su presencia, aunque lucha por ello.	Acomodo entre las fuerzas formales estatales e informales	SI/NO
Confrontación media	Grupos terroristas en alianza con el Estado o autoridades locales	El ejercicio del poder, razón de ser terrorista; alianzas con comunidades religiosas y tribales; estructuras híbridas “cuasigubernamentales”.	Sí	Gobernanza disputada por grupos terroristas o autoridades locales.	Acomodo entre fuerzas formales locales e informales.	Sí/ Sí
Confrontación baja	Grupos terroristas colaborando o integrados con el Estado.	Ninguna por parte del Estado, lo que deja paso a una nueva gobernanza; es lo que desean los grupos terroristas.	No	Gobernanza abdicada.	Integración de grupos terroristas en el sistema político.	No/No

Fuente: Elaboración propia

Por tanto, como no puede constatarse que el Sahel sea un territorio sin gobierno, se puede afirmar que es un territorio con un orden político híbrido, parcialmente establecido, donde el dominio del espacio es el objetivo de los actores en conflicto, pues permite controlar recursos altamente rentables, y solo se consigue cuando se produce el acomodo entre grupos criminales o terroristas con autoridades locales, pero difícilmente con la autoridad estatal. Desde esta perspectiva, la población queda al margen de toda participación, lo que la convierte en rehén de unos y otros, y acaba aceptando como legítimo lo que proviene de la cooptación o de la obligación.

Un aspecto fundamental en estos dos enfoques es la violencia ejercida sobre el territorio que tiene como fin su control, pero también la necesidad de garantizarse la legitimidad y la autoridad (Rodrigues et al., 2021). En este sentido, Lessing (2021, p. 864)

distingue dos formas de construir legitimidad: *bottom-up* and *top-down*. En el primer caso, la legitimidad se consigue con el apoyo de la población. En el segundo, viene impuesta desde los diferentes actores que detentan el poder. Los grupos terroristas y de crimen organizado podrían conseguir esta legitimación imponiéndola tras hacerse con el control del territorio y con el sometimiento de la población, pero también puede darse mediante la connivencia con líderes locales, tribales o étnicos. Connivencia que puede conseguirse con un modelo de alianzas basado en la corrupción política, explicado en el primer enfoque, o con la violencia. Como señala Sampó (2021), ambos modelos no son excluyentes, sino complementarios. Es más, cuando la población no ve satisfechas sus necesidades o está inducida por el miedo, puede empoderar a líderes locales, pero también a actores criminales capaces de establecer un orden social alternativo, es decir, autoridad entendida como soberanía.

Siguiendo esta línea argumental, Stepputat (2018, pp. 403-404) considera que existen tres tipos de acceso a la soberanía: una primera vía en la que insurgentes y otros actores compiten entre sí, atrapando a la población en duopolios de violencia (Fajardo, 2021) ante reivindicaciones superpuestas. En este modelo, el objetivo es construir estructuras de gobernanza, principalmente para obtener tributos y facilitar servicios. La segunda vía es la externalización de la soberanía. Allí donde el Estado no puede llegar, pacta con las autoridades locales o tribales para que impongan el “orden” estatal. Por último, la soberanía que se establece en torno a la seguridad en espacios grises con economías informales es impuesta por hombres fuertes locales y organizaciones criminales. Estas protegen a la población, lo que les otorga cierta legitimidad y les permite imponer “su” orden. A tenor de lo anterior, podría decirse que en el Sahel existe una tendencia a repartir el control del territorio entre las autoridades locales y los grupos armados ilegales, ya sean de crimen organizado o terrorismo. En el caso de los grupos terroristas, la construcción de estructuras de gobernanza “ilegal” se basa en el miedo y en la asistencia, dada la incapacidad o inacción del Estado o las autoridades locales. Para los grupos de crimen organizado, este control es necesario para proteger las economías informales y los tráfico ilícitos, de los cuales también se benefician las comunidades por donde pasan las rutas y los políticos locales corruptos.

Por ello, aunque no hay un control total del territorio por parte de los actores que luchan por él, sí es posible afirmar que los grupos armados ilegales están imponiendo un tipo de orden o gobernanza criminal. Esto ocurre a pesar de —o quizás precisamente debido a— que el Estado no ha renunciado a su propia soberanía. No solo combate a estos grupos con sus capacidades, sino que también pacta con autoridades locales o contrata a empresas de seguridad para imponer un orden que, por sí mismo, es incapaz de establecer.

Conclusión

En el Sahel, junto al crimen organizado, actúan otros actores armados legales e ilegales: grupos terroristas, milicias contratadas por comunidades para su defensa, y ejércitos y empresas de seguridad foráneas que, en su lucha por el territorio, generan altos índices de violencia, entre otras consecuencias.

En respuesta a la pregunta inicial sobre las condiciones bajo las cuales los grupos ilegales no estatales establecen un nuevo orden criminal, es evidente que los factores estructurales presentes en esta región propician la emergencia de dicho orden, aunque aún se encuentre en desarrollo, lo que no impide la consolidación de actividades de los grupos armados ilegales. La violencia ejercida por el crimen organizado les asegura un dominio sobre los mercados ilícitos, con la complacencia o tolerancia de autoridades locales comprometidas. Sin embargo, no solo los grupos de crimen organizado capitalizan esta situación; los grupos terroristas también se benefician de las falencias estatales del Sahel, que exacerban las tensiones entre comunidades y profundizan las divisiones étnicas o religiosas.

Filiales de Daesh y Al Qaeda alimentan la violencia y causan temor, desorden e inestabilidad, lo que socava la soberanía estatal, pero incluso coexiste con ella, aunque en un estado atenuado. El objetivo no es simplemente ocupar el espacio dejado por el Estado. Estos grupos, como se ha observado, invocan reivindicaciones político-religiosas para legitimar sus acciones y ganar seguidores, pero, en esencia, buscan asegurar su posición en la economía subterránea, donde tanto el territorio como los mercados ilícitos crean dinámicas que afectan a las comunidades. La creciente cantidad de grupos genera rivalidades y alianzas entre ellos, que no siempre se fundamentan en ideologías, sino que cambian de acuerdo con sus conveniencias. A pesar de todo, el Estado mantiene una presencia, aunque menguante, lo que impide que el orden criminal se establezca plenamente más allá de ciertas áreas parcialmente controladas.

Por otra parte, los factores estructurales que caracterizan al Sahel actúan, sin duda, como catalizadores de la fractura del orden estatal, lo que contribuye al enraizamiento de redes criminales y terroristas, y a su vez favorece el proceso de cooptación de los Estados. Así, la desgobernanza, la corrupción, la inestabilidad política, la inseguridad, la pobreza y el déficit económico, educativo y laboral favorecen un nuevo orden social basado en la coerción, que a la vez agudiza estos problemas estructurales. Son, por tanto, causa y efecto en una dinámica circular difícil de romper. En medio de ello, la población es rehén de las condiciones impuestas por unos y otros actores. La violencia que sufren mientras se impone el orden criminal o con motivo de las rivalidades entre diferentes grupos criminales y con el Estado provoca un descreimiento hacia los políticos estatales y locales, y al mismo tiempo facilita la legitimación de nuevos órdenes por miedo o necesidad.

En definitiva, el Sahel puede considerarse un territorio con un orden político disputado, con tendencia a un orden híbrido en el que el dominio del espacio es el objetivo de

los actores en conflicto, con miras a controlar recursos para el tráfico ilícito que resultan altamente rentables. Aunque en ciertas zonas del Sahel la población es beneficiaria de algunos servicios por parte de grupos armados ilegales donde el Estado no ejerce su soberanía, no puede decirse que el orden criminal se haya establecido plenamente, pues todavía se recurre la violencia por incapacidad tanto del Estado como de estos grupos de ejercer una gobernanza efectiva, a la que en todo caso contribuyen los factores estructurales de la región.

Declaración de divulgación

La autora declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Financiamiento

La autora no declara fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre la autora

Concepción Anguita Olmedo es doctora en relaciones internacionales, Universidad Complutense de Madrid, y diplomada en Altos Estudios de la Defensa, CESEDEN. Es investigadora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales y del Centro de Estudios sobre Crimen Organizado de la Universidad de La Plata. Profesora *honoris causa* por el Ministerio de Defensa de Brasil; Cruz del mérito militar con distintivo blanco, concedida por el Ministerio de Defensa español.

<https://orcid.org/0000-0001-8594-2221> - Contacto: canguita@ucm.es

Referencias

- Africa Center for Strategic Studies. (2022). *Sahel and Somalia drive rise in Africa's militant Islamist group violence* [infografía]. <https://bit.ly/3X9Xms8>
- Allum, F., & Gilmour, S. (2012). *Routledge handbook of transnational organized crime*. Routledge.
- Andrade Z., F., Alejo M., O., & Armendáriz Z., C.. (2018). Método inductivo y su refutación deductista. *Revista Conrado*, 14(63), 117-122. <https://tinyurl.com/2sht3xj2>
- Anguita Olmedo, C., & Campos Zabala, M. (2009). África Occidental: la nueva región frontera: el papel de Senegal y Guinea Conakry en la seguridad de la Unión Europea. En F. A. Cuervo-Arango & J. Peñaranda (Coords.), *Dos décadas de Posguerra Fría. Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad "General Gutiérrez Mellado"* (pp. 93-108). Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.
- Anguita Olmedo, C., & González Gómez, P. (2019a). The migrant crisis in the Mediterranean: A multidimensional challenge for the European Union. *RUDN Journal of Sociology*, 19(4), 617-629. <https://doi.org/ksbp>
- Anguita Olmedo, C., & González Gómez, P. (2019b). El Sahel: dimensión transfronteriza y dinámicas geopolíticas. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 10(2), 281-303. <https://doi.org/10.5209/geop.64300>

- Arias, D. (2006). The dynamics of criminal governance: Networks and social order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin America Studies*, 38, 293-325.
- Arias, D., & Barnes, N. (2017). Crime and plural orders in Rio de Janeiro, Brazil. *Current Sociology*, 65(3), 448-465. <https://doi.org/10.1177/0011392116667165>
- Auyero, J., & Sobering, K. (2019). *The ambivalent state: Police-criminal collusion at the urban margins*. Oxford University Press.
- Badine El Yattoui, M., & Barona Castañeda, C. (2019). Narcotráfico entre América Latina y África: un caso contemporáneo entre seguridad y gobernanza global. *Revista de Estudios de Seguridad Internacional*, 5(1), 1-19. <https://tinyurl.com/3mhd8azv>
- Barnes, N. (2017). Criminal politics: An integrated approach to the study of organized crime, politics, and violence. *Criminal Politics*, 15(4), 967-987. <https://doi.org/10.1017/S1537592717002110>
- Beach, D., & Pederson, R. (2012). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- Beauchemin, C. (Ed). (2018). *Migration between Africa and Europe*. Springer.
- Befani, B., & Mayne, J. (2014). Process tracing and contribution analysis: A combined approach to generative causal inference for impact evaluation. *IDS Bulletin*, 45(6), 17-36.
- Bernabé Fraguas, J., & Rueda Moyano, A. (2022). Twitter como instrumento de contrapropaganda de Dáesh en redes. Caso de estudio: Muhammed Yasin Ahram Pérez y los atentados de Cataluña. En S. Liberal & M. Rodríguez (Eds.), *Redes sociales en tiempos de la COVID-19: Narrativas, bulos, algoritmos y marcos normativos* (pp. 457-477). McGraw-Hill.
- Cano Linares, A. (2014). La inseguridad en el Sahel y respuesta internacional en el caso de Malí. *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 652-674. <https://tinyurl.com/45fnps4r>
- Cavero, T. (2020). *Analysis of multidimensional inequalities in West Africa and a strategy for inequality reduction*. DEVCO, AFD, AECID and Oxfam Research Project.
- Consejo de la Unión Europea. (2021, 19 de abril). *El Sahel: El Consejo aprueba unas conclusiones sobre la estrategia integrada de la UE para la región* [comunicado de prensa]. <https://tinyurl.com/5wv2ezk8>
- Consejo Noruego para los Refugiados. (2022). *The world most neglected crises list*. [http:// bit.ly/3Xfm1eS](http://bit.ly/3Xfm1eS)
- De la Corte, L. (2022). *¿Qué sabemos sobre el Grupo Wagner?* (Documentos de Investigación, 04/2022). Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://tinyurl.com/4kvbctnr>
- Dewey, M. (2015). *El orden clandestino: Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*. Katz Editores.
- Díez Alcalde, J. (2021). Yihadismo global, la amenaza más persistente. *Revista Internacional de Estudios de Terrorismo*, 2, 7-17. <https://tinyurl.com/ms7kykvk>
- DiMaggio, P., & Zukin, S. (1990). *Structures of capital: The social organization of economic life*. Cambridge University Press.
- Doxsee, C., & Thompson, J. (2022). *Massacres, executions, and falsified graves: The Wagner Group's mounting humanitarian cost in Mali*. Center for Strategic and International Studies.
- Echeverría, C. (2015). Risk and threats in the Western Sahel. *Paix et Sécurité Internationales*, 3, 167-183.
- Echeverría, C. (2016). *Los actores Tubu y Tuareg en el convulso sur profundo de Libia* (Documento de Investigación 04/2016). Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://tinyurl.com/yhuzktwz>
- Echeverría, C. (2017). *Grupos militantes de ideología radical y carácter violento. Área del África Subsahariana: Consecuencias de la enésima escisión de Boko Haram para el futuro del grupo terrorista* (Documento de Investigación 03/2017). Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://tinyurl.com/yxwc6pz7>
- Eligh, J. (2019). *The evolution of illicit drug markets and drug policy in Africa. Enhancing Africa's response to transnational organized crime*. Unión Europea.

- Emerson, S., & Solomon, H. (2018). *African security in the twenty-first century: Challenges and opportunities*. Manchester University Press.
- European Parliament. (2022). *European Parliament resolution on threats to stability, security and democracy in West and Sahelian Africa* (2022/2650(RSP)). <https://bit.ly/3DRxY3q>
- Fabricius, P. (2022, 22 de enero). *Wagner's dubious operations in CAR and beyond*. Institute for Security Studies. <https://bit.ly/3RHQNvC>
- Fajardo, J. J. (2021, 28 de abril). Criminal governance: cuando los criminales (co)gobiernan. *Cara & Sello Revista*. <http://bit.ly/3XeWG4z>
- FAO & WFP. (2020). *FAO-WFP early warning analysis of acute food insecurity hotspots: October 2020*. <https://doi.org/10.4060/cb1907en>
- Fuente Cobo, I. (2022, 30 de marzo). *El Sahel después de la Operación Barkhane: situación de seguridad y perspectivas de futuro* (Documento de Análisis, 23/2022). Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://tinyurl.com/dfy3uy7x>
- Fuente Cobo, I., & Herranz Lespagnol, A. (2017). Seguridad y desarrollo sostenible en el Sahel: un enfoque regional. *Cuadernos de Estrategia*, 198, 145-228. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- García-Luengos, J. (2019). Geopolítica de los recursos naturales en el África Subsahariana. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 145, 93-103. <https://tinyurl.com/5bemzhc5>
- Global Initiative against Transnational Organized Crime. (2021). *Global Organized Crime Index*. <https://bit.ly/3Yen3Jf>
- Global Protection Cluster. (2020, noviembre). *Aftershock. abuse, exploitation & human trafficking in the wake of COVID-19*. <https://bit.ly/3RGcT1P>
- Gómez-Jordana Moya, R. (2019, 12 de septiembre). África y el suicidio demográfico. *Atalayar. Entre Dos Orillas*. <http://bit.ly/3LrXvVg>
- Heidelberg Institute for International Conflict Research. (2021). *The Conflict Barometer 2021*.
- Hernández Ramos, G. (2020). *Aplicación de las trampas de la pobreza para el desarrollo del Sahel* (Documento de Opinión IEEE, 155/2020).
- Hodzi, O. (2020). African political elites and the making(s) of the China model in Africa. *Politics and Policy*, 48(5), 887-907. <https://doi.org/10.1111/polp.12380>
- House, J. A. (2018). El vínculo entre crimen organizado y grupos radicales en el Sahel. Posibles consecuencias. *Cuadernos de Pensamiento Político*, 58, 45-56.
- International Committee of The Red Cross. (2022). *Sahel: A food crisis fueled by conflict is set to worsen during lean period*. <https://bit.ly/3HOzzrY>
- International Labour Organization (ILO). (2020). *ILO Publications 2020*.
- International Labour Organization (ILO). (2022). *World Employment and Social Outlook: Trends 2022*.
- International Organization for Migration (IOM). (2020). *Burkina Faso records one million internally displaced, its most ever, as violence rages, amidst COVID-19*.
- International Organization for Migration (IOM). (2022). *World Migration Report 2022*.
- Interpol. (2022). *Detenciones y miles de incautaciones en una operación en África contra el tráfico de armas*. <http://bit.ly/3x8L2hc>
- Kabunda, M. (2005). El desarrollo en África: del estancamiento a la crisis permanente. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 16, 9-29.
- Keister, J. (2014, 9 de diciembre). The illusion of chaos: Why ungoverned spaces aren't ungoverned, and why that matters. *Policy Analysis*, 766. Cato Institute.
- Kitissou, M. (2014). The economy of forces: France in the Sahel and the global power play. En M. Kitissou & P. E. Ginsberg (Eds.), *The Sahel. Focus of hope, focus of fear* (pp. 33-57). Adonis & Abbey Publisher Ltd.

- Koepf, T. (2014). The “New” Sahelian terrorist landscape: Actors and challenges. En C. Barrios & T. Koepf (Eds.), *Re-mapping the Sahel: transnational security challenges and international responses* (pp. 11-18). EU Institute for Security Studies.
- Laborie Iglesias, M. A. (2011). Actores armados no estatales y modelo de Estado. En Instituto Español de Estudios Estratégicos (Ed.), *Actores armados no estatales: Retos a la seguridad global* (pp. 28-64). Ministerio de Defensa.
- Lamp, R. (2008). *Ungoverned areas and threats from safe havens* [informe final, Ungoverned Areas Project]. Office of the Under Secretary of Defense for Policy.
- Leshabari, K. (2021). Demographic transition in Sub-Saharan Africa: From grassroots to ivory towers. En *Demographic analysis. Selected concepts, tools, and applications* (pp. 1-17). Intech Open. <https://doi.org/10.5772/intechopen.98407>
- Lessing, B. (2021). Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on Politics*, 19(3), 854-873. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>
- Levi, M. (2014). Thinking about organized crime. *The RUSI Journal*, 159(1), 6-14.
- Losada Fernández, Á. (2018). *El Sahel: Un enfoque geoestratégico* (ARI95). Real Instituto Elcano. <https://tinyurl.com/492bctbm>
- Maclean, R. (2022). Seis golpes en cinco países africanos: ¿Qué está pasando? *New York Times*. <https://bit.ly/3I6v11s>
- Mesa, B. (2022). *Los grupos armados del Sahel*. La Catarata.
- Mora Tebas, J. M. (2017). Demografía del entorno: África y la Unión Europea. En Instituto Español de Estudios Estratégicos (Ed.), *Cuadernos de Estrategia* (pp. 17-46). Ministerio de Defensa.
- Mora Tebas, J. M. (2018). *Sahel: Un tsunami demográfico... ¿reversible?* (Documento de análisis 3). Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Mosuro, W., De Cupis, S., De Simone, M., Savchenko, Y., & Weaver, J. (2021, 20 de noviembre). Education as a right for children in Western and Central Africa. *World Bank Blogs*. <https://bit.ly/3RNH6Mu>
- Murphy, C. (2018). Stability in the Sahel region will require more than just counter-terrorism. *Fund For Peace*. <https://bit.ly/3l8EaGZ>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2018). *UN support plan for the Sahel: Working together for a prosperous and peaceful Sahel*.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2019). *World populations prospects*.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2020). *Panorama general: Informe de Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*. PNUD. <https://tinyurl.com/43h7yt66>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2021). *The Africa regional United Nations development system: Report 2020*. <https://tinyurl.com/5fn4msz9>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2022a). UN News. <https://news.un.org/en/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2022b, 10 de noviembre). Terrorism intensifying across Africa, exploiting instability and conflict. *UN News. Global Perspective Human Stories*.
- Niño, C. & González, C. (2022). Phantom state in Haiti: Criminal sovereignty and the mercenary remedy. *Trends in Organized Crime*. <https://doi.org/10.1007/s12117-022-09460-3>
- OTAN. (2022, junio). *Strategic concept*.
- Padonou, O. (2021, 17 de junio). Armed forces in the Sahel face challenges of transparency and corruption. *iD4D*. <https://bit.ly/3RGm0j3>
- Page, M. T. & Wando, A. H. (2022, julio). *Halting the kleptocratic capture of local government in Nigeria* (Working Paper). Carnegie Endowment for International Peace.

- Pellerin, M. (2014). Narcoterrorism: Beyond the myth. En C. Koepf & T. Barrios (Eds.), *Re-mapping the Sahel: Transnational security challenges and international responses* (pp. 25-31). EU Institute for Security Studies.
- Pitcher, A., Moran, M. H., & Johnston, M. (2009). Rethinking patrimonialism and neopatrimonialism in Africa. *African Studies Review*, 52(1), 125-156. <https://tinyurl.com/3mjcf48d>
- Powell, W. W. & DiMaggio, P. J. (Eds.). (2004). *The new-institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press.
- Puig, O. (2020). El Sahel: La otra frontera de Europa. *CIDOB, Notes Internacionals*, 1-5. <https://bit.ly/3lrW7qT>
- Rabasa, A., Boraz, S., Chalk, P., Cragin, K., Karasik, T., Moroney, J., O'Brien, K., & Peters, J. (2007). *Ungoverned territories: A unique front in the war on terrorism*. RAND Corporation. <https://doi.org/10.7249/RB233>
- Radelet, S. (2016). El auge de África ¿Se frenó? *Finanzas y Desarrollo*, junio de 2016, 6-11.
- Rivière, F., & Morando, M. (2023). Quelles perspectives pour l'économie africaine en 2023? *Le Journal de L'Afrique*.
- Rodrigues, T., Pimenta, M., & Miranda, W. (2021). Gobernanza híbrida, violencia urbana y legitimidad en tiempos de pandemia: el caso del Comando Vermelho en el Complexo do Salgueiro, de Río de Janeiro, Brasil. *Análisis Político*, 102, 123-149.
- Rodríguez Liboreiro, P. (2016). Maldición de los recursos naturales y crecimiento económico en el África Subsahariana. Breve ensayo sobre una larga polémica. *Ensayos de Economía*, 49, 293-300. <https://doi.org/10.15446/ede.v26n49.63826>
- Saghir, J., & Santoro, J. (2018). *Urbanization in Sub-Saharan Africa: Meeting challenges by bridging stakeholders*. Center for Strategic and International Studies.
- Sampó, C. (2019). El tráfico de cocaína entre América Latina y África Occidental. *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 24, 187-203. <https://doi.org/10.17141/urvio.24.2019.3700>
- Sampó, C. (2021). Una aproximación teórica, el concepto de gobernanza criminal en América Latina. En S. Alda Mejías (Coord.), *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina* (pp. 9-21). Real Instituto Elcano; Fundación Friedrich Naumann.
- San Juan Martínez, C. (2020). *El terrorismo yihadista: El yihadismo en el Sahel amenaza a Europa* (Documento de Opinión, 140/2020). Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://tinyurl.com/2n3m8xcv>
- Sansó-Rubert, D. (2018). *¿Por qué África? Desentrañando la geopolítica criminal del tráfico ilícito de cocaína entre América Latina y Europa (vía España)* (Documento de Trabajo, 7/2018). Real Instituto Elcano.
- Sasaoka, Y., Sumo Tayo, A., & Uesu, S. (2022). *Perspectives on the state borders in globalized Africa*. Routledge.
- Saverio Angió, F. (2018). Jihadist groups in the Sahel: An etymological analysis. *UNISCI Journal*, 46, 145-175. <https://tinyurl.com/yc8k5mzk>
- Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes criminales: Repensando el poder político del crimen organizado. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 55, 25-44. <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899>
- Seery, E., Okanda, J., & Lawson, M. (2019). *A tale of two continents fighting inequality in Africa*. Oxfam.
- Sergi, A., & Storti, L. (2021). Shaping space: A conceptual framework on the connections between organised crime groups and territories. *Trends of Organized Crime*, 24(2), 137-151. <https://tinyurl.com/mstdapd2>
- Skaperdas, S. (2001). The political economy of organized crime: Providing protection when the state does not. *Economics of Governance*, 2, 173-202.

- Steadman, M. (2020). Crisis in the Sahel: Why tackling corruption in defence and security is essential to securing peace. *Defence and Security*. Transparency International. <https://bit.ly/3XlFXwC>
- Stepputat, F. (2018). Pragmatic peace in emerging governances. *International Affairs*, 94(2), 399-416. <http://doi.org/10.1093/ia/iix233>
- Transparency International. (2022). 2021 Corruption perceptions index reveals a decade of stagnating corruption levels amid human rights abuses & democratic decline. <https://www.transparency.org/>
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2022a). *Decade of Sahel conflict leaves 2.5 million people displaced*. <https://bit.ly/3lnH01E>
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2022b). *Mapping of protection services for vulnerable people on the move, including victims of trafficking: On routes toward the central and western Mediterranean Sea and the Atlantic*. <https://bit.ly/3XhiEUD>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2022). Drug trafficking in West Africa: A threat to youth. <https://bit.ly/3jKbMBA>
- Van Noorloos, F., & Kloosterboer, M. (2018). Africa's new cities: The contested future of urbanization. *Urban Studies*, 55(6), 1223-1241. <https://doi.org/10.1177/0042098017700574>
- Von Lampe, K. (2001). Not a process of enlightenment: The conceptual history of organized crime in Germany and the United States of America. *Forum on Crime and Society*, 1(2), 99-116.
- Von Lampe, K. (2014). Transnational organized crime in Europe. En J. Albanese & P. Reichel (Eds.), *Transnational organized crime: An overview from six continents* (pp. 75-96). Sage.
- Von Lampe, K. (Comp.). (2019a). *Definitions of organized crime* [colección de definiciones]. <https://tinyurl.com/bdxfpacs>
- Von Lampe, K. (2019b). Tackling organized crime: From theory to practice. *Crime*, 10(3), 215-224. <https://dx.doi.org/10.5937/crimen1903215L>
- Wood, B., & Danssaert, P. (2021). Africa armed violence and the illicit arms trade. En D. Pérez, C. Pérez, & E. Weigend (Eds.), *Gun trafficking and violence, from the global network to the local security* (pp. 1-12). Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- World Bank. (2021). *Annual Report: From crisis to green, resilient and inclusive recovery*.
- World Bank. (2022a). *World Bank data*. <https://bit.ly/3jGmRn8>
- World Bank. (2022b). *Global Economic Prospects, January 2022*. <https://hdl.handle.net/10986/36519>
- Zapata Callejas, J. S. (2014). La teoría del Estado fallido: entre aproximaciones y disensos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9(1), 87-110. <https://doi.org/10.18359/ries.52>

El impacto de la delincuencia organizada transnacional en el sistema internacional contemporáneo

The impact of transnational organized crime on the contemporary international system

Henry Cancelado Franco

Universidad de los Andes, Bogotá D.C., Colombia

Valeria Rodríguez Ardila

Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Para comprender el sistema internacional contemporáneo, deben contemplarse las variables económica, cultural y social, superando la variable política como unidad exclusiva de análisis. La delincuencia organizada transnacional lo demuestra con claridad, ya que su crecimiento en este siglo ha sido consecuencia no solo de las acciones o las omisiones del Estado, sino también de otros factores. Este artículo se propone explicar cómo impacta actualmente la amenaza de la delincuencia organizada transnacional en la inestabilidad internacional actual. Para ello, se analiza la llamada segunda modernidad, se desarrolla el concepto de la seguridad global y su situación actual, y se estudia el impacto de la criminalidad organizada hoy en día. Finalmente se aborda el tema de las nuevas tecnologías, sus avances para combatir este problema, y se plantean las conclusiones.

PALABRAS CLAVE: crimen; narcotráfico; seguridad internacional; tráfico de armas; tráfico humano

ABSTRACT. To understand the contemporary international system, the economic, cultural, and social variables must be considered, going beyond the political variable as an exclusive unit of analysis. Transnational organized crime clearly demonstrates this, since its growth in this century has been a consequence not only of the actions or omissions of the State, but also of other factors. This article aims to explain how the threat of transnational organized crime is currently impacting current international instability. To this end, the so-called second modernity is analyzed, the concept of global security and its current situation is developed, and the impact of organized crime today is studied. Finally, the issue of new technologies and their progress in fighting this problem is addressed, and conclusions are drawn.

KEYWORDS: arms trafficking; crime; drug trafficking; human trafficking; international security

Sección: Dossier • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 23 de febrero de 2023 • Aceptado: 10 de junio de 2023

CONTACTO: Henry Cancelado Franco ✉ h.cancelado@uniandes.edu.co

Introducción

Tradicionalmente, la seguridad internacional se concibe desde la lógica de los Estados y la posibilidad de conflictos que entre ellos se puede generar. Sin duda, los Estados, como organizaciones políticas, han sido primordiales a lo largo de la historia para entender los problemas que atañen a la guerra y la paz (Waltz, 2007). Así, este enfoque ha sido clave para explicar el comportamiento de los Estados desde la antigüedad hasta el sistema internacional derivado de la Guerra Fría en la segunda mitad del siglo XX.

Sin embargo, para entender la lógica del funcionamiento del sistema internacional contemporáneo hay que incluir las variables económica, cultural y social, superando la variable política como unidad exclusiva de análisis. En consecuencia, explicar los fenómenos que ocurren en la actualidad simplemente como una consecuencia de las acciones o las omisiones de los Estados, en cuanto actores políticos, obviando la capacidad desarrollada en los últimos años por otros actores y desconociendo los fenómenos derivados de la eclosión de estos, es un error analítico que no deja resultados distintos a una reiteración conceptual de análisis pasados y cierra otros focos de análisis de la realidad de la seguridad internacional. Entre los principales actores que han surgido en el escenario de la seguridad global contemporánea, están los que conforman el fenómeno de la delincuencia organizada transnacional.

Así, a partir del estudio de este fenómeno, este artículo busca analizar la delincuencia organizada transnacional en el siglo XXI, con el fin de entender cómo ha llegado a establecerse como el principal factor de inestabilidad internacional actual. Para ello, se pretende definir qué es la segunda modernidad; determinar la transformación global de la seguridad durante dicho periodo, y estudiar la evolución de la inseguridad.

El diseño metodológico es de tipo analítico, que consiste en “la identificación y separación de los componentes de un todo, para ser estudiados por separado y examinar las relaciones entre las partes; considerando que la particularidad es parte de la totalidad y viceversa” (Campos & Sosa, 2011, como se citó en Secretaría de Marina, 2011). Mediante el análisis de la literatura sobre la delincuencia organizada transnacional, se pretende determinar cuál ha sido su evolución y cómo se ha convertido en una amenaza latente para los Estados. El enfoque es cualitativo, esto es, se opta por demostrar un conjunto de conocimientos, mediante fases que conforman una sucesión de eventos, para así establecer respuestas a la pregunta de investigación (Hernández Sampieri et al., 2010). Así, esta investigación busca saber cómo la delincuencia organizada transnacional se ha establecido como el factor principal de inestabilidad internacional.

Esta es una investigación propositiva y prospectiva, que busca exponer cómo los actores estatales y no estatales se adaptan para subsistir, mantener su funcionamiento y maximizar su capacidad de influencia. Esto se hace mediante el análisis de documentación oficial y específica sobre la temática desarrollada, como también mediante la comparación

entre las características de la delincuencia organizada transnacional y sus afectaciones sobre los Estados, con el fin de contrastar los diferentes hallazgos.

En este orden de ideas, el artículo se desarrolla en cuatro partes. En primer lugar, se aborda el concepto de la segunda modernidad, con el fin de entender en qué consiste y cuáles son sus características. En segundo lugar, se analiza el concepto de seguridad global y su desarrollo conceptual. En tercer lugar, se analiza el crimen organizado en la actualidad y su impacto sobre la inseguridad. Por último, se abordan brevemente las posibilidades tecnológicas para hacer frente a este fenómeno y se cierra con las respectivas conclusiones.

La segunda modernidad

Como consecuencia del papel de la guerra en la transformación del mundo, especialmente a lo largo del siglo XX, se considera que el desarrollo armamentístico ha ayudado a generar la disuasión necesaria para mantener el equilibrio de la seguridad internacional, aunque hay una posibilidad constante de guerra arraigada en el conflicto y, de por medio, la anarquía internacional.

Hasta el siglo XX, conceptos como *paz*, *guerra* y *seguridad* eran suficientes para explicar “la modernidad basada en las sociedades de Estados Nación, en las que las relaciones y redes sociales y las comunidades se entienden en un sentido territorial” (Beck, 2009, p. 2). En este marco conceptual internacional, la soberanía y el principio de autodeterminación de los pueblos y la no injerencia en asuntos internos se conciben como lineamientos jurídicos que solo son vulnerables ante el choque del interés nacional de los Estados.

Pero estas condiciones han cambiado en el presente siglo. Siguiendo a Beck (2009), puede decirse que el sistema internacional se encuentra en lo que se denomina una *segunda modernidad*, en la cual la globalización, el individualismo, la revolución de los géneros, el subempleo y los riesgos globales se presentan como desafíos que generan inestabilidad en el sistema internacional, capaces de generar movimientos que catalicen una serie de causas globales, que podrían provocar a su vez una conflagración de diferentes escalas. Es evidente hoy en día que factores como el terrorismo y la delincuencia transnacional organizada han cobrado protagonismo y han marcado la contemporaneidad, lo que se hizo visible con toda claridad desde el 11 de septiembre de 2001 con el atentado a las Torres Gemelas.

En este sentido, la presión de los nuevos actores en el sistema internacional ha generado un viraje en el modo de entender las relaciones internacionales, como lo ha dejado entrever la experiencia actual. Ahora es notoria una constante incapacidad tanto del Estado como de las organizaciones intergubernamentales para afrontar los retos de seguridad, que no se definen en términos de interés ni en términos de preservación, sino que desafían la estabilidad del sistema internacional.

Tampoco son retos que puedan entenderse como desafíos políticos para el sistema, sino que son netamente criminales, producto de la globalización de redes delinuenciales

que han potenciado el tráfico de productos ilícitos e, incluso la trata de personas (en auge, al igual que el tráfico de órganos) y el contrabando. Como consecuencia de estas actividades criminales, se impulsan otros fenómenos que generan inestabilidad y amenazan la sociedad y los Estados en términos globales (National Security Council, 2017). De hecho, la criminalidad también llega a tener consecuencias políticas, pero eso se debe principalmente a sus efectos, no a sus intereses iniciales, que son netamente económicos.

Por consiguiente, ha surgido una diáspora de diversos procesos y actores que ha transformado las formas de experimentar y comprender el mundo actual, y que ha generado un entrelazamiento entre la vieja política nacional y la nueva política cosmopolita mundial (Beck, 2017). En efecto, es innegable que en la actualidad persisten los problemas propios de la modernidad, relacionados con la soberanía de los Estados, así como con la reivindicación de identidades y naciones, pero ahora coexisten con los fenómenos emergentes de la globalización de la economía y las comunicaciones.

El orden internacional clásico se caracterizaba por la soberanía de los Estados, que persiguen sus intereses nacionales determinados por procesos internos de toma de decisiones y el diseño de su política exterior, lo que daba origen a un sistema caracterizado por un pretendido balance de poder. En contraste, el orden contemporáneo parte de la premisa de que el Estado ha perdido mucha de su capacidad para enfrentar diversos problemas globales surgidos en las últimas décadas, de modo que necesita la cooperación internacional y transnacional.

Así, la segunda modernidad está determinada por el hecho de que el Estado-nación, lo que se conocía como cabeza del poder absoluto, ya no tiene la relevancia exclusiva que tenía antes, pues, debido a las nuevas dinámicas, otros actores han cobrado mayor relevancia en el sistema internacional. De cierto modo, esto complejiza las relaciones que se establecen dentro del sistema político del Estado, lo que se expande a la gama tanto de aliados como de amenazas para el Estado. A continuación, se profundiza respecto al factor de las amenazas.

La seguridad global

Como se ha dicho, las amenazas a la seguridad varían según el tiempo, las necesidades y los recursos existentes. Durante finales del siglo XX, el mundo sufrió una transformación muy importante debido a dos aspectos clave: por un lado, la globalización y, por el otro, la aparición de internet y los grandes avances tecnológicos.

En cuanto a la globalización, esta ha ampliado la visión global en distintas perspectivas, y no solo la económica como generalmente se cree. La globalización es un proceso multifacético que abarca aspectos económicos, políticos, tecnológicos, sociales, culturales e incluso militares. En cuanto a internet y los subsecuentes avances en tecnología, esto ha logrado acortar las distancias y hacer mucho más accesible e inmediata la información, logrando así permear las fronteras y llegar con facilidad a cualquier lugar del mundo.

En consecuencia, la agenda internacional empezó a concentrar su atención en nuevas situaciones que son efecto de la globalización y los avances tecnológicos, como por ejemplo la migración o el flujo constante de información. Por lo tanto, la globalización, la digitalización y otros avances tecnológicos están cambiando aún más la naturaleza de los mercados ilícitos y el *modus operandi* de la delincuencia organizada transnacional, incluyendo el uso emergente de criptomonedas, que dificultan el rastreo de los flujos financieros ilícitos (Caparini, 2022).

Así mismo, se pensaba que la seguridad justificaba toda respuesta bélica con el fin de proteger la integridad del Estado, pero esto ha cambiado drásticamente en la actualidad. Por tanto, la inestabilidad política y la dislocación han creado un entorno en el que las organizaciones delictivas no solo pueden operar con relativa impunidad, sino que también pueden explotar nuevas posibilidades de actividad económica (“Transnational crime”, 2009).

En términos generales, los elementos que integran la seguridad nacional, le dan viabilidad a un país y proyectan al Estado como un ente consolidado y asegurado. Conviene subrayar que esto no se trata de la defensa de un régimen o de un gobierno únicamente; se trata además de la subsistencia misma del Estado, con instituciones desarrolladas y fortalecidas, con un orden constitucional y con un desarrollo económico que permita la subsistencia y el crecimiento de la nación. Por tal motivo, el orden institucional debe responder al contexto y al devenir histórico. Así pues, muchas veces parece que existen estructuras y burocracias anquilosadas, que generan un desfase en el entendimiento de la realidad que vive un país, y por consiguiente no son capaces de responder eficientemente en términos de políticas públicas o de decisiones políticas ante una problemática o demandas existentes. Por sí mismo, esto genera perturbaciones dentro del sistema que complican el fin propio de la defensa, al tener que consolidar otros procesos en otras subesferas del Estado.

Sumado a lo anterior, con el auge del narcotráfico en los años noventa y el ataque del 11 de septiembre de 2001, la dinámica del sistema internacional cambió. Los Estados comenzaron a reconocer la aparición de nuevos grupos y actores en el sistema capaces de perjudicar aún más su estabilidad y seguridad. De esta forma se crearon nuevos escenarios de confrontación no convencional. Sin embargo, solo se generaron nuevas estrategias en el ámbito militar, lo cual demuestra que las soluciones que se proponían e implementaban eran solo parciales y, por ende, no respondían a la problemática, puesto que dejaban a un lado otros problemas que, desde la perspectiva de la seguridad humana, tienen la misma relevancia y causan igual afectación al Estado.

Ahora bien, es precisamente el fracaso de las políticas adoptadas lo que muestra su desconexión de la realidad actual del orden mundial en temas de seguridad y defensa. Esto ha motivado el estudio y la transformación tanto de los conceptos teóricos como del diseño y la implementación efectiva de las estrategias, lo que obliga a los Estados y las organizaciones internacionales a replantearse su visión sobre la seguridad, su capacidad de respuesta ante las amenazas y su relación con otros actores del sistema.

Por otra parte, las realidades geopolíticas, sociales, culturales, religiosas y económicas en que se desenvuelven las sociedades en el orden global actual son diferentes a las de décadas anteriores, debido a la incorporación de nuevas variables, como conocimiento innovador, mejores recursos técnicos, nuevos procedimientos, nuevos paradigmas, entre otras. Desde una perspectiva contrapuesta al Estado, son variables que han favorecido notablemente la acción delincinencial.

En 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó un Informe de Desarrollo Humano donde advertía la necesidad de ampliar el concepto de *seguridad*, a fin de abarcar todas las problemáticas sociales, económicas y políticas de los Estados. Más adelante, en el 2001 se creó la Comisión sobre Seguridad Humana como un órgano independiente, que introdujo el concepto de *seguridad humana* como eje fundamental para reconocer las necesidades de la población por parte de sus gobiernos:

[La seguridad humana] consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad. (PNUD, 2011, p. 18)

Sin embargo, no existía un reconocimiento o un adecuado asesoramiento sobre las nuevas amenazas a las que se enfrentan los Estados, sobre todo por la falta de consenso en el plano internacional, dado que algo que es una amenaza para un Estado no necesariamente lo es en la misma magnitud e importancia para otros. Ante esta disparidad, en 2002, la Organización de los Estados Americanos (OEA) adoptó para la seguridad un enfoque multidimensional, con el fin que los Estados tuvieran conocimiento sobre las nuevas amenazas y el debido proceso para enfrentarlas: “Esto implicó la expansión de la definición tradicional de seguridad, que involucraba exclusivamente amenazas de tipo militares externas, para incorporar una combinación de problemáticas políticas, económicas, medioambientales y de seguridad humana” (Stein, 2009, p. 31). De esta forma, se logró acordar que las diferentes amenazas ya no se podían concebir como impedimentos para alcanzar los intereses nacionales, sino como factores que podían poner en peligro cualquier tipo de sistema político, sin importar los intereses de los Estados.

Las amenazas y riesgos a la seguridad nacional provienen no solo del sistema internacional en un sentido clásico, sino también de los entornos económico, social y político. Es decir, hoy en día los desafíos se acercan más a un concepto de seguridad multidimensional, lo que tensa y presiona las capacidades del Estado:

Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado. Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada. (OEA, 2003, p. 4)

Tal y como se señala en la Conferencia sobre Seguridad de la OEA, factores como el medio ambiente, la migración, el cambio climático y los rezagos en competitividad global hacen parte de las agendas de seguridad que se manejan en el siglo XXI. De este modo se ha ampliado, entonces, el espectro de amenaza, y se ha observado que, gracias a la pérdida de protagonismo del Estado-nación frente a una novedosa pluralidad de actores, también se debe ampliar el espectro existente frente a la seguridad, ya que ahora el Estado no se puede pensar como un ente individual, sino plural, y lo mismo sucede con sus amenazas.

Crimen organizado: evolución de la inseguridad

Como consecuencia de estas transformaciones del sistema internacional, hay dos fenómenos que han emergido de manera paralela. Por un lado, se ha ampliado el objeto de la seguridad, de modo que se *securitizan* todos los temas que potencialmente crean inestabilidad, perturban al sistema y retan las funciones del Estado; pero, por otro, el concepto mismo de seguridad se ha difuminado, ya que se ramifica en distintas dimensiones, como la seguridad pública, la seguridad nacional, la seguridad humana, la seguridad transnacional y la seguridad global. Estas ramas de la seguridad se relacionan de forma inextricable entre sí gracias a que los actores globales afectan por igual el ámbito internacional y el local, la estabilidad política del Estado y también las sociedades en su cotidianidad.

La Convención de Palermo considera que un grupo criminal organizado es “Un grupo estructurado de tres o más personas que existe durante cierto tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o tipificados [...] con miras a obtener un beneficio económico o de otro orden material” (UNODC, 2004, art. 2).

Teniendo en cuenta esto, es posible entender cómo el fenómeno de la delincuencia organizada transnacional se ha ido consolidando al aprovechar las redes globales, las interconexiones establecidas, de tal forma que atraviesa diferentes barreras creadas por un orden internacional basado en los viejos conceptos del orden “westfaliano”, cuyas herramientas son ineficaces hoy en día para frenar este fenómeno a tiempo.

No obstante, como respuesta a este escenario, en el año 2000 se realizó la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Según el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2011), el delito organizado

transnacional consiste en “redes delictivas organizadas fluidas que se benefician de la venta de productos ilegales siempre que haya demanda de ellos. Esos mercados ilegales internacionales son anónimos y más complejos que nunca, y cada año generan miles de millones de dólares” (p. 1).

Durante la Convención de Palermo (UNODC, 2004) también se logró unificar criterios respecto a las medidas de prevención y las sanciones que se deben aplicar contra las acciones afines al delito organizado transnacional. Se estima que la delincuencia organizada transnacional genera 870 000 millones de dólares al año, que son más de seis veces el presupuesto de la asistencia oficial para el desarrollo y equivalentes al 7 % de las exportaciones mundiales de mercancías (UNODC, s. f.).

La delincuencia organizada transnacional tiene varias características que la han convertido en la principal amenaza del siglo XXI, ya que ha puesto en jaque a los Estados, y para estos y la comunidad internacional, combatirla se ha convertido en un gran reto. Con las facilidades tecnológicas que existen en la actualidad, no es necesario que exista una cara “visible” de la amenaza o del acto, pues los ataques pueden llevarse a cabo sin necesidad de la presencia física del perpetrador. Esa invisibilidad hace mucho más difícil rastrear esta delincuencia para combatirla.

Otra característica de la delincuencia organizada transnacional se relaciona con que no necesariamente es violenta. Esto se debe a que puede generarse en cualquier ámbito, desde empresas y compañías prestantes hasta negocios populares como casinos o bares, que pueden servir de fachada. El problema que esto conlleva es una mayor dificultad para rastrear estas actividades delictivas. Así, la delincuencia organizada transnacional funciona a través de organizaciones cambiantes, que logran adaptarse a los mercados, las nuevas tecnologías y, por ende, las nuevas formas de delincuencia. En su carácter cambiante reside una de sus fortalezas, pues así logra mantenerse a la vanguardia. Esto obliga tanto a las autoridades como a los Estados a permanecer en constante cambio y aprendizaje, lo que dificulta el desarrollo tradicional de un proceso continuo de búsqueda y rastreo.

Por otro lado, también utiliza la exclusión social a beneficio propio, puesto que los grupos sociales que no se sienten identificados o incluidos en el territorio o la población con la que conviven son propensos a caer en redes de delito organizado transnacional. Esto se convierte en un problema adicional para los Estados, puesto que implica que sus principales amenazas no se encuentran necesariamente lejos de su territorio, sino que pueden incluso encontrarse entre su propia ciudadanía. Esto es posible gracias al uso de la tecnología; teléfonos, datáfonos, cuentas bancarias y transferencias electrónicas, entre otros medios, se utilizan para llevar a cabo actos ilegales que pueden ser difíciles de reconocer o encontrar.

En cuanto a su *modus operandi*, la delincuencia organizada transnacional se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; o produce efectos sustanciales en otros Estados (UNODC, 2004). Ante esto, lo que se conoce como el teatro de operación de estas orga-

nizaciones resulta ser un espacio supremamente amplio, ante el cual un único Estado no es capaz de actuar y responder de forma independiente.

Por otra parte, estas actividades no tienen una motivación política, sino meramente económica. Por esta razón, el terrorismo, al igual que las guerrillas, no se incluye en el crimen organizado. Son varios los tipos de crímenes o delitos que se pueden cometer en el marco de estas organizaciones delictivas: tráfico de drogas, tráfico ilícito de migrantes, trata de personas, tráfico ilícito de armas, tráfico de medicamentos adulterados, tráfico ilícito de recursos naturales, lavado de activos y delincuencia cibernética (UNODC, 2011). Su interés meramente económico conlleva un aspecto clave: las amenazas ya no se interesan por debilitar los estamentos estatales, sino solo por conseguir la mayor cantidad de dinero posible, lo que deja, entonces, al Estado simplemente como su territorio de operación, sin buscar nada más de este.

Con respecto a sus implicaciones para los Estados, que constituyen la principal razón para que la delincuencia organizada transnacional se convierta en la principal amenaza del siglo XXI, en primer lugar está la inestabilidad local, regional y mundial que puede ocasionar, debido a la forma en que actúa y sus consecuencias, entre ellas los actos de corrupción, extorsión, violencia y, en ámbitos más locales, la creación de pandillas o grupos de crimen organizado. También están los múltiples peligros a los que se enfrentan las personas, por ejemplo, la trata de personas, el uso de medicamentos adulterados, los ciberdelitos, entre otros. Esto obliga al Estado a invertir mucho más dinero, no solo en la seguridad estatal, sino también en un escenario más amplio de acción que es la seguridad humana.

Según la Convención de Palermo, un grupo delictivo está conformado por tres o más personas que actúan por un periodo de tiempo prolongado con el propósito de cometer delitos graves para obtener un beneficio económico. A pesar de que el delito organizado ha existido a lo largo de la historia, “en las sociedades contemporáneas este se ha transformado en transnacional, extendiéndose hacia otros Estados, alcanzando importantes dimensiones, haciéndolo más eficaz y en consecuencia más nocivo para las sociedades” (Expósito, 2015, p. 279). Por esta razón, el delito organizado transnacional se ha convertido en el principal problema para la seguridad internacional, en la medida en que ha ido tomando fuerza gracias a las débiles instituciones y garantías del Estado. Los criminales aprovechan los vacíos legales y las políticas de seguridad inadecuadas que facilitan su desplazamiento interno y transfronterizo, al igual que permiten un mayor rango de operación territorial. Esto provoca que el crimen organizado se infiltre en distintos sectores como el tráfico de estupefacientes, tráfico de armas, tráfico de personas, lavado de activos, entre otros.

Para la comprensión del problema que representa el delito organizado transnacional se puede analizar un fenómeno como el tráfico de armas. Este surge debido a que el Estado no tiene el monopolio de la fuerza, lo que provoca que distintos grupos tengan posesión de armas, como ocurre en el caso colombiano con las mafias narcotraficantes, grupos paramilitares y compañías de seguridad privada que en su mayoría utilizan armas

ilegales (UNODC, 2006b). Naturalmente, las consecuencias de esto son altas tasas de homicidio y altos índices de violencia. Según un informe de las Naciones Unidas (UNODC, 2006b): “La mayoría de los colombianos que mueren víctimas de las armas de fuego no mueren como consecuencia de la violencia indiscriminada. Por otro lado, las armas de fuego están siendo utilizadas para el ejercicio ‘profesional’ de la violencia”.

Con respecto a esto, la preocupación de la comunidad internacional es la incidencia del tráfico de armas en el uso creciente de armas cortas y ligeras en la violencia cotidiana, la criminalidad, el terrorismo y diferentes conflictos a nivel mundial (UNODC, 2006b). Así, se puede afirmar que la delincuencia organizada transnacional encuentra su nicho perfecto en el Estado, incluso para su proyección hacia otros Estados, debido a que su control y seguimiento pasan prácticamente inadvertidos para las agencias de seguridad estatales. Esto se explica también porque sus niveles de adaptación y respuesta son mayores que los del propio aparato de seguridad del Estado.

Así mismo, en cuanto a la trata de personas, esta se define según la UNODC (2004) como

la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. (p. 53)

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede comprender que el tráfico de personas, al igual que el tráfico de armas y de drogas, genere altos índices de violencia y problemas de salud en las víctimas, especialmente niños y mujeres, quienes permanecen en un estado de vulnerabilidad ante el padecimiento de enfermedades de transmisión sexual y afecciones psicológicas, debido a los constantes maltratos recibidos por parte de los distintos actores de esta red criminal. Como ejemplo del carácter transnacional de este delito, la Figura 1 presenta la amplia diversidad de orígenes de las víctimas de trata de personas en Europa, entre las cuales hay víctimas suramericanas en un porcentaje considerable.

El delito organizado transnacional es un desafío importante por la dificultad de dismantelarlo, debido a distintos factores, entre ellos su compleja estructura, *modus operandi* y alcance, así como su capacidad para permear las instituciones a través de la corrupción:

El crimen transnacional está compuesto por redes que entremezclan varios niveles de estructuras organizacionales. Estas van desde las más estructuradas y jerárquicas a formaciones más ocasionales y menos rígidas, hasta las redes criminales que se integran con ocasión de una “oportunidad de negocio” y luego se disuelven. Los diversos grupos se distribuyen los países en los que van a ejercer poder, estableciéndose así importantes acuerdos a nivel internacional. (Expósito, 2015, p. 281)

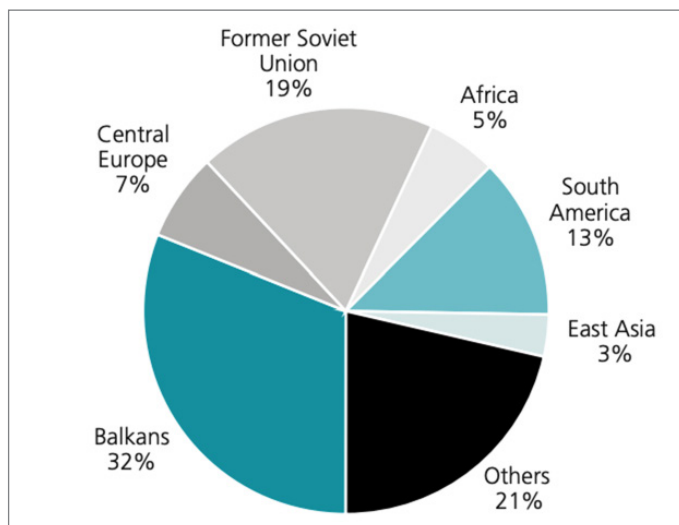


Figura 1. Origen de las víctimas de trata de personas en Europa Central y Occidental (2005-2006).

Fuente: UNODC (2006a)

De acuerdo con lo anterior, es claro que en el campo de la delincuencia organizada no cabe hablar de tipos de organizaciones, sino de tendencias tipológicas, habida cuenta de la gran diversidad de tipologías organizacionales que se pueden identificar bajo el término *criminalidad organizada*. No en vano, al tratar de analizar las organizaciones criminales en su conjunto, aparece una amplísima variedad de tipos y formas que podrían configurarse como un continuo, en cuyos extremos se encuentran desde pequeñas asociaciones ligeramente organizadas a través de vínculos débiles e inestables, hasta estructuras organizadas de enorme magnitud y muy cohesionadas (Sansó-Rubert, 2016).

En este sentido, más allá de que se separa de la delincuencia menor, es difícil establecer una estructura “tipo” para entender las organizaciones criminales. Pueden ser familiares, como la mafia italiana, u horizontales, como la mafia rusa. O simplemente se pueden componer de diferentes *stakeholders* y redes difuminadas alrededor del mundo. Esto se explica por su capacidad de adaptarse al contexto social y económico donde se desarrollan. Así, crecen y se transforman a raíz del cambio continuo, de modo que consolidan nuevas estructuras y organizaciones cada vez más complicadas de entender o de penetrar. Son estas estructuras las que posibilitan las dimensiones transnacionales, multiformes y pluriproductivas —en cuanto a la abundancia de bienes y servicios lícitos e ilícitos que transan— que adquiere este fenómeno criminal.

Como se ha dicho, el proceso de globalización ha fomentado un importante desarrollo social, político, económico, ambiental, cultural, demográfico y geográfico. Sin embargo, al mismo tiempo, varios aspectos de esta han facilitado el fortalecimiento de la criminalidad transnacional. Así, debido al

[...] incremento del comercio internacional, la libre circulación de personas, bienes y servicios y el traspaso fronterizo, se han fortalecido las conexiones entre organizaciones criminales y así mismo se ha favorecido la circulación de bienes y servicios procedentes de conductas criminales permitiendo que la criminalidad se organice más y mejor. (Expósito, 2015, p. 284)

A consecuencia de los avances tecnológicos y el aumento de los flujos transnacionales de personas y de bienes, producto del comercio global, la globalización también ha servido de plataforma para la transformación de las estructuras del crimen organizado. Así, las estructuras mafiosas se han hecho menos jerárquicas, mucho más flexibles y muy adaptables a los contextos y las políticas que desarrollan los Estados en contra del crimen. Funcionan mucho más como empresas globales, como corporaciones multinacionales que entienden su propio mercado. Gracias a esto, las redes delictivas no solo se están expandiendo, sino que también están diversificando sus actividades, lo que da lugar a la convergencia de amenazas que antes eran distintas y que hoy, por dicha convergencia, tienen efectos disruptivos y desestabilizadores (Figura 2):

[...] los grupos criminales son concebidos como redes sociales o entramados de relaciones interpersonales (familiares, de amistad, profesionales...). Visión que resulta de gran ayuda para lograr comprender el funcionamiento real de la delincuencia organizada. No en vano, los contactos que mantienen y promueven los delincuentes organizados con otros individuos y colectivos son el medio a través del cual las organizaciones criminales afrontan toda oportunidad de negocio, a la par que amplían el número de colaboradores, afiliados y clientes. (Sansó-Rubert, 2016, p. 182)

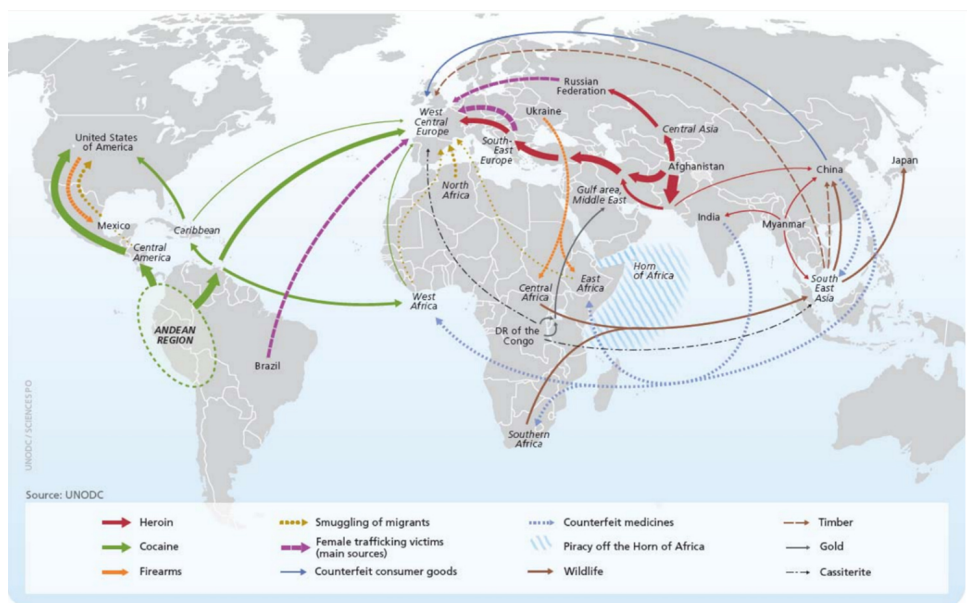


Figura 2. Flujos globales del crimen organizado transnacional.

Fuente: UNODC (2010a)

Debido a los beneficios económicos que genera, el delito organizado transnacional se ha convertido en un cáncer para las sociedades contemporáneas porque su acción permea y corrompe distintos sectores de la sociedad. Sus mayores alcances en este aspecto han sido las alianzas mutuas con el poder, lo que lo ha hecho más difícil de combatir, por lo cual estas organizaciones perduran.

Otro factor importante a considerar es el referente al lavado de activos, ya que es a partir de esto que el dinero circula libremente en el mercado global:

Según la ONU, se calcula que cada año se blanquean 1,6 billones de dólares, es decir, el 2,7% del PIB mundial. Y según el Banco Mundial, 1 billón de dólares al año se utiliza para sobornar a funcionarios públicos [...]. Para poner estas cifras en contexto, el total de ayuda oficial destinada a los países en desarrollo en 2020 fue de solo 194 000 millones de dólares. Esto exige replantearse cuáles son hoy las principales amenazas para el bienestar de la sociedad y los bienes públicos mundiales. (Caparini, 2022, p. 1; traducción propia)

Resulta difícil calcular la magnitud de la delincuencia organizada transnacional debido a la naturaleza secreta de sus actividades y la falta de denuncias por parte de las víctimas, pero también por las diferentes definiciones e indicadores utilizados. No obstante, es notorio el impacto tanto a nivel local como internacional en el sistema económico.

Además de la capacidad de permear las instituciones, la perduración de esta criminalidad organizada en el tiempo también se ve favorecida, por un lado, por la flexibilidad que les permite actuar en red, lo que ayuda a estas estructuras criminales a evadir la acción de los gobiernos y sus agencias de seguridad. Por otro lado, el poder económico que tienen les ha permitido desarrollar estructuras propias de inteligencia aplicadas a sus negocios, lo que también las blindas para continuar con sus actividades delictivas.

Nuevas tecnologías contra la delincuencia organizada transnacional

En la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, las nuevas tecnologías desempeñan un papel crucial. Estas tecnologías han revolucionado la forma en que las fuerzas de seguridad, las agencias de investigación, los entes judiciales y las organizaciones internacionales abordan este problema. Así, a partir de la comunicación y el intercambio de información, las nuevas tecnologías han posibilitado una comunicación rápida y segura entre agencias de investigación y justicia de diferentes países. Esto facilita el intercambio de información crucial sobre organizaciones delictivas, actividades sospechosas y tendencias del crimen transnacional. De igual manera, los avances tecnológicos han fortalecido las capacidades de vigilancia de las fuerzas de seguridad para detectar y rastrear estas organizaciones. Esto permite una supervisión más efectiva de áreas de alto riesgo y ayuda a prevenir la comisión de delitos.

Pero más allá de lo anterior, el impacto más grande de las nuevas tecnologías se puede encontrar en el análisis masivo de datos. Gracias a los avances en este campo, el análisis sofisticado de grandes cantidades de datos ayuda a identificar patrones, conexiones y tendencias en las actividades delictivas. Por esta razón, la inteligencia pública se ha fortalecido a partir del desarrollo de un mejor análisis en el ciclo de inteligencia. Así mismo, dado que la delincuencia organizada transnacional utiliza cada vez más el ciberespacio para desarrollar sus actividades ilegales (como el fraude, el tráfico de drogas, la trata de personas y el tráfico de armas y municiones), las nuevas tecnologías permiten a las agencias estatales realizar investigaciones en línea, rastrear transacciones financieras, infiltrarse en redes criminales y recopilar pruebas en el mundo digital en contra de estos criminales (Samani, 2016, p. 292).

En general, las nuevas tecnologías promueven la colaboración entre países facilitando reuniones, desarrollando plataformas de intercambio de información y fortaleciendo sistemas de gestión de casos en línea. Esto ha permitido que las agencias y los expertos en investigación y justicia de diferentes países trabajen en investigaciones conjuntas y compartan conocimientos especializados.

Conclusiones

El fenómeno de la globalización permite entender que en el devenir del sistema internacional hay coyunturas que impulsan cambios, los cuales presionan a su vez a los actores del sistema, que deben adaptarse para sobrevivir, pues si no cambian desaparecen. Estos cambios afectan la estructura interna de los actores, de modo que se convierten en un actor totalmente novedoso que, si bien se basa en valores y percepciones previas, busca su adaptación dentro del sistema internacional transformado para garantizar su supervivencia, mantener su funcionamiento y maximizar su capacidad de influencia. Este es el caso de la delincuencia organizada transnacional, que ha aprovechado su multicausalidad y la difusión de los controles del Estado en ciertas áreas para ganar mayor influencia transnacional y convertirse en un actor con gran capacidad económica, lo que le da fuerza a su consecuencia más oscura: la corrupción.

Por otro lado, la delincuencia organizada transnacional afecta directamente la capacidad de financiación pública de los Estados y puede obstaculizar el desarrollo económico a partir de la evasión fiscal y los enormes flujos financieros ilícitos que produce. Esto es especialmente nocivo para los países en desarrollo, ya que priva las arcas del Estado de fondos muy necesarios para invertir en bienes públicos como la sanidad, la educación y la infraestructura. Así mismo, la delincuencia organizada transnacional puede socavar la estabilidad económica de un país al drenar sus reservas de divisas y afectar los precios de los activos (Caparini, 2022).

En cuanto a la pregunta de esta investigación, sobre cómo la delincuencia organizada transnacional se ha establecido como el foco principal de inestabilidad internacio-

nal actual, se encuentra que el delito organizado transnacional tiene una connotación social de suma importancia. El hecho de que utilice la exclusión social como beneficio para constituirse es un factor relevante, puesto que significa que la desigualdad social se convierte en un caldo de cultivo para estas organizaciones. Llama, entonces, la atención reflexionar sobre qué es lo que le falta al Estado para contrarrestar el crecimiento de esas organizaciones criminales.

Además, el hecho de que el delito transnacional organizado se mantenga en constante adaptación y evolución implica un gran desafío para los Estados y los centros de inteligencia criminal, que necesitan mantenerse también a la vanguardia, lo que dificulta más su acción. Además, dado que el motor de estas organizaciones es económico y son capaces de manejar grandes flujos de dinero, pueden incurrir en actos de corrupción para permear los sistemas de defensa más avanzados en tecnología.

Por otro lado, tanto los Estados como la comunidad internacional deben trabajar en varios planes para contraatacar estas redes de crimen. Por ejemplo, deben fortalecer la coordinación internacional en cuanto a planes de investigación, prevención y ataque, apoyarse en medios tecnológicos innovadores y prestar mayor atención en la escena local a los problemas de exclusión y desigualdad social.

El concepto de *seguridad internacional* es tan variable y complejo que tiene diferentes porosidades que aprovecha la delincuencia organizada transnacional para enquistarse. Así mismo, el sistema internacional contemporáneo se enfrenta a nuevas amenazas que ya no son solamente regionales o locales, propias de una zona, sino que tienen una amplia capacidad de movilidad e interconexión entre países y regiones.

Entre las principales circunstancias que favorecen estas actividades delictivas transnacionales, se destacan la inestabilidad política interna, las crisis económicas y los conflictos sociales, que deterioran la legitimidad de los Estados y conducen a situaciones preanárquicas que amenazan el mantenimiento de la paz global. Hoy en día existen etnias que se enfrentan a Estados-nación, grupos de presión que reclaman sus derechos y, por supuesto, grupos ilegales que amenazan a los Estados, que si ya eran débiles corren el riesgo de convertirse en Estados fallidos.

Por otro lado, cabe plantear la relación de las redes sociales con los entramados de la delincuencia organizada transnacional. Las interacciones entre las características demográficas de las personas que utilizan las redes sociales y de las personas implicadas en estas organizaciones pueden ser útiles para orientar esfuerzos de investigación y comunicación. En general, las personas implicadas en organizaciones delictivas tienden a ser delincuentes tardíos, de mayor edad que quienes frecuentan las redes sociales, por lo cual son probablemente menos propensos a utilizarlas. En todo caso, las redes sociales ponen en contacto a personas con intereses comunes y facilitan una amplia variedad de actividades en la legalidad, por lo cual pueden también facilitar comunicaciones y trabajo en la ilegalidad (Public Safety Canada, 2011). No obstante, es una cuestión que no se desarrolló en este artículo, ya que la correlación entre redes sociales y delincuencia organizada transnacional es un tema de gran profundidad, que amerita nuevos estudios más detallados.

A partir de lo planteado, se puede afirmar que el delito organizado transnacional es la principal amenaza a la seguridad internacional en el siglo XXI, debido al proceso de globalización constante que ha potenciado estas organizaciones y su capacidad para afectar la seguridad sin necesidad de hacer presencia en los territorios, sino a través de agentes —por lo general, no estatales— que llevan a cabo sus acciones a través de las fronteras internacionales (Avilés, 2005). Esto, sin duda, dificulta la reacción por parte de los Estados. Dado que el crimen se ha vuelto global, las respuestas puramente nacionales son inadecuadas y desplazan el problema de un Estado a otro, lo que requiere, entonces, abordar esta problemática desde una perspectiva regional e internacional (UNODC, 2010b).

Así pues, si se quiere encontrar una estrategia para contrarrestar las acciones de la delincuencia organizada transnacional, se debe tener en cuenta otros actores aparte del Estado. En especial, las organizaciones y las instituciones supranacionales pueden llegar a ser la herramienta fundamental para estructurar una nueva estrategia de lucha frente a estas amenazas, ya que permiten tener una perspectiva y una acción mucho más globalizadas y coordinadas entre los Estados. A partir de lo anterior, estas organizaciones supranacionales pueden tomar acciones claras y concretas que permitan la articulación de los Estados y demás actores del sistema internacional.

En este sentido, se debe prever con toda la antelación posible las medidas necesarias para evitar cambios que produzcan confrontaciones y fricciones entre los actores del sistema. De igual manera, debe haber un verdadero compromiso frente a los problemas territoriales, socioeconómicos y de conflictos preexistentes en los Estados, con el fin de garantizar el mantenimiento de la paz, para evitar que el crimen organizado aproveche estos problemas para incrementar su campo de acción y su poder, como lo han hecho en la actualidad.

Finalmente, se debe advertir enfáticamente que la delincuencia organizada transnacional ha encontrado medios que el Estado no ha podido, para adaptarse e influir en diferentes esferas sociales, económicas y políticas del mundo. Por tanto, se requiere con urgencia una respuesta global ante esta amenaza, que tiene en constante vilo a todos los Estados y que, a largo plazo, podría generar alteraciones cada vez más profundas y contundentes sobre el sistema político y de seguridad internacional.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Financiamiento

Los autores no declaran fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre los autores

Henry Cancelado Franco es doctorando en Ciencia Política, Universidad de los Andes; magíster en análisis de problemas contemporáneos, Universidad Externado de

Colombia; magíster *honoris causa* en inteligencia estratégica, Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Nacional de Colombia, y politólogo, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Investigador asociado del Observatorio Strategos de la Universidad de los Andes.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5756-0856>

Contacto: h.cancelado@uniandes.edu.co

Valeria Rodríguez Ardila es magíster en estrategia y geopolítica, Escuela Superior de Guerra, y politóloga, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Es docente catedrática del área académica de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1511-1024>

Contacto: valeria.rodrigueza@utadeo.edu.co

Referencias

- Avilés Farré, J. (2005, enero). Las amenazas globales del siglo XXI. *Arbor*, 180(709), 247-268. <https://doi.org/10.3989/arbor.2005.i709.506>
- Beck, U. (2009). *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI Editores.
- Beck, U. (2017). *La metamorfosis del mundo*. Paidós.
- Caparini, M. (2022, 2 de septiembre). *Transnational organized crime: A threat to global public goods* [artículo web]. Stockholm International Peace Research Institute. <https://bit.ly/3QzRwQZ>
- Expósito López, L. (2015). *Criminalidad organizada y tráfico de drogas* [tesis doctoral, Facultad de Derecho, UNED, Madrid]. <https://tinyurl.com/3edpuete>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5.ª ed.). McGraw Hill.
- National Security Council. (2017). *Transnational organized crime: A growing threat to national and international security*. The White House President Barack Obama.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. <https://tinyurl.com/3bydy26d>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2006a). Origins of trafficking victims detected in West and Central Europe. *The globalization of crime* [informe].
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2006b). *Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia*. <https://tinyurl.com/52uhsr4f>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2010a). *Module 5: Conceptualizing and Measuring Organized Crime* [módulo virtual]. <https://tinyurl.com/2zex8jef>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2010b). *The globalization of crime*. <https://tinyurl.com/2n2s6ycz>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2011). *Delincuencia organizada transnacional. La economía ilegal mundializada* [artículo web]. <https://www.unodc.org/toc/es/crimmes/organized-crime.html>

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (s. f.). *Delincuencia organizada transnacional: acabemos con este negocio; informes* [página web]. <https://www.unodc.org/toc/es/facts/reports/index.html>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2003, 28 de octubre). *Declaración sobre seguridad en las Américas* (Conferencia Especial sobre Seguridad, Ciudad de México). <https://tinyurl.com/yhtpve2v>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://repositorio.iidh.ed.cr/handle/123456789/183>
- Public Safety Canada. (2011). *Social media and organized crime* (Organized Crime Research Brief 21). National Coordinating Committee on Organized Crime. <https://tinyurl.com/4xwkxk6w>
- Samani, R. (2016). Cybercrime: The evolution of traditional crime. En H. Matfess & M. Miklaucic (Eds.), *Beyond convergence: World without order*. Center for Complex Operations; National Defense University. <https://tinyurl.com/bdt23b2c>
- Sansó-Rubert, D. (2016, mayo). Nuevas tendencias de organización criminal y movilidad geográfica. *UNISCI Journal*, 41, 181-204. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76746670008>
- Secretaría de Marina. (2011). *Metodología de la investigación*. Universidad Naval de México.
- Stein, A. (2009). El concepto de seguridad multidimensional. *Revista Bien Común*, 15(176-177), 31-37.
- Transnational crime: A new security threat? (2009). *Strategic Survey*, 95(1), 25-33. <https://doi.org/10.1080/04597239408460965>
- Waltz, K. (2007). *El hombre, el Estado y la guerra*. CIDE.

Ruling Violently: The exercise of criminal governance by the Mexican Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG)

Gobernando con violencia: El ejercicio de gobernanza criminal del cártel mexicano 'Cartel Jalisco Nueva Generación' (CJNG)

Carolina Sampó

CONICET, Argentina / University of Maryland, United States of America

Nicole Jenne

Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, Chile

Marcos Alan Ferreira

Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Brazil

ABSTRACT. This article analyzes the criminal governance exercised by the Mexican criminal organization *Cartel Jalisco Nueva Generación* (CJNG), contributing to the scarce information available on this topic. Specifically, we ask how the CJNG has exercised territorial control to ensure the operation of its businesses, mostly concentrated in the production and sale of illegal drugs. Based on a small number of existing studies and publicly available information, we argue that the CJNG relies on a dual system of territorial control consisting of the prioritization of violent coercion vis-à-vis its opponents together with a discourse of protecting Mexicans sustained by selected initiatives to provide security and other basic services to the population to gain legitimacy. This combination has allowed the cartel to grow and expand rapidly over the last decade.

KEYWORDS: Cartel Jalisco Nueva Generación; crime; criminal governance; drug trafficking; territorial control; violence

RESUMEN. Este artículo analiza la gobernanza criminal ejercida por el mexicano Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), contribuyendo a la poca información disponible sobre este tema. Específicamente, nos preguntamos cómo el CJNG ha ejercido control territorial para garantizar el funcionamiento de sus negocios, mayormente concentrados en la producción y venta de drogas ilegales. Basándonos en los pocos estudios existentes y la información pública disponible, argumentamos que el CJNG descansa en un sistema dual de control territorial que consiste en la priorización de la coerción violenta vis-à-vis sus contrincantes, junto con un discurso de protección de la población sostenido por iniciativas seleccionadas para proveer seguridad y otros servicios básicos, para ganar legitimidad. Esta combinación ha permitido que el cartel creciera y se expandiera rápidamente en la última década.

PALABRAS CLAVE: Cartel Jalisco Nueva Generación; control territorial; crimen organizado; gobernanza criminal; tráfico de drogas; violencia.

Section: DOSIER • Scientific and technological research article

Received: February 10, 2023 • Accepted: May 2, 2023

CONTACT: Carolina Sampó ✉ csampo@umd.edu

Introduction

The Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG) has emerged as one of Latin America's most powerful criminal organizations. According to the Mexican Secretariat of National Defense (SEDENA), the government department responsible for the Army and the Air Force, in 2022 the CJNG had established its presence in 20% of all municipalities across the entire country (Meza and Guazo, 2022). While the notorious cartel of Sinaloa's presence extends to almost double of this territory –nearly 40% of all municipalities– CJNG's rapid and continuing expansion since its inception about a decade ago is particularly notable (Eells, 2017). Having initially served as an enforcement group for the Sinaloa and Milenio cartels, after the “cartel of four letters” became independent in 2013, it has often been called Mexico's most brutal and dangerous criminal organization (Beittel, 2022: p.13).

Yet, in contrast to other criminal organizations, there is little academic literature on how the CJNG has exercised criminal governance (notable exceptions are Flores, 2016; González Torres, 2021; Jones 2018, Jones et.al. 2022; Rodríguez Contreras, 2021). This contribution seeks to provide an overview of the means used by the CJNG to establish and maintain territorial and social control within and beyond its home base in the western-central state of Jalisco to ensure the functioning of its illegal businesses, the most important of which is the production, smuggling and trade in illegal drugs. Specifically, we ask how the CJNG has sought to influence the socio-economic order and to establish control in the territories where it operates; in other words, how it exercises criminal governance.

Not all criminal organizations exercise governance. Although survey data in relation to organized crime tend to underestimate the problem due to intimidation and fear of reprisal, a 2020 report by Latinobarómetro provides an estimation of the percentage of the population that actually feels the presence of criminal organizations in the region. These are likely perceived to be ‘present’ only when they have a perceptible impact on peoples' lives, i.e., if they govern. In response to the question “Are there criminal organizations, armed groups, *narcos* or *pandillas* present where you live or are they not?”, more than one-third of those surveyed (34%) across Mexico indicated that a criminal organization is present where they live, while a significant 11% preferred not to answer (Latinobarómetro, 2020).

Building on a conceptual framework drawn from the emerging literature on criminal governance (Alda Mejías, 2021; Arias, 2017; Lessing, 2020; Ferreira & Richmond, 2021; Sampó, 2021; Villa et al, 2021), we enquire into two broad mechanisms by which criminal organizations establish control: coercion and legitimacy. Coercion refers to the threat or the actual use of violence to accomplish the organization's goals. In the case of criminal organizations, legitimacy tends to be output-oriented as opposed to input-oriented legitimacy based on shared values or ideologies. Legitimacy is exchanged for the

benefits the population obtains in the form of security and the provision of other services, such as public order and material support particularly in vulnerable areas. As a result, criminal organizations can project power not only in the territories they control but also beyond, turning these into sources of governance coexisting with the state.

To analyze the extent to which CJNG has relied on both coercion and legitimacy to exercise governance, we rely on information from a small number of existing studies together with newspaper reports. Albeit limited, the evidence suggests that the Cartel has primarily used extreme and intimidating violence to fend off state authorities and other criminal organizations counting with paramilitary forces, armored vehicles, and significant capacities to produce and acquire equipment and arms. At the same time, the show of force towards the outside has served to bolster cohesion internally and with respect to the cartel's relation with the broader population. Both its internal governance and the relation with society are characterized by targeted, permanently exercised unforgiving violence. An additional instrument to govern has consisted of selective actions to gain legitimacy, such as the provision of goods and, to a lesser extent, services; most importantly security. As a result of our study, we conclude that the dual system of territorial control developed by the CJNG is based on its paramilitary power and on the exercise of criminal governance through the use of fear, the provision of goods, and the provision of services.

The article is structured in five parts. The following sections develop the conceptual framework on criminal governance used in this study and present the methodology. Next, we describe the origins and the rise of the CJNG, highlighting the means by which it was able to consolidate and govern effectively. The subsequent section explains how the Cartel's criminal governance is being exercised today and how its activities interact with the authority of the Mexican state. The concluding section summarizes the main findings and offers reflections on an effective state response to criminal governance.

Criminal Governance and Shared Sovereignties

Organized collective criminality is a long-standing phenomenon across different parts of Latin America that is well-known to have negatively affected the possibilities to promote democracy and human security (Alda Mejías, 2021; Hauck and Peterke, 2010: p. 411). This article uses the term *criminal organizations* to refer to a structured, permanent or semi-permanent group of three or more individuals acting together with the aim of committing one or more serious crimes to directly or indirectly obtain material or financial benefits (UN, 2000). In the context of Latin America, the three most prevalent types of criminal organizations are those dedicated to the illicit drug market, those that the recent literature defines as militias allied with the state that engage in extortion and smuggling (Nobre and Ferreira, 2021; Pimenta, et.al., 2021) and which are capable of exercising armed dominance (Muniz and Dias, 2022), and those groups dedicated to a multitude

of complex criminal activities including human trafficking, extortion, kidnapping, and money laundering. The Mexican CJNG is a criminal organization that has gradually diversified its illicit activities (Henkin, 2020) and which, unlike other criminal organizations, exercises governance.

Governance refers to the exercise by “any collectivity, private or public, of informal and formal steering mechanisms to make demands, frame goals, issue directives, pursue policies, and generate compliance” (Rosenau, 2004: p. 31). This includes cause-specific coordination strategies of formal and informal mechanisms to manage specific problems or issues (Villa et.al., 2021).

Unlike rebel organizations, criminal organizations are non-sovereign agents that do not seek to change the political structure of the state in which they operate (Rosenau, 1990). Rather, they can build a new kind of “social sovereignty” that renders them capable of structuring “practices and agency in a given area of social life” (Latham, 2000: p. 3). This type of sovereignty undermines states’ authority over the people through deeply ingrained, yet informal modes of governance, often also alienating the state from the citizenry (Lilyblad, 2015; Villa, Braga and Ferreira, 2021; Zizumbo-Colunga, 2019; Ferreira and Richmond, 2021).

An emerging literature argues that criminal organizations provide governance where state control is lacking or where it is contested by different actors (Villa, Braga and Ferreira, 2021; Podder, 2017; Schubert, 2016). In these localities, the resulting hybrid system of governance consists of two dimensions. On the one hand, vertical governance is related to formal rules, norms and institutionalized practices that represent the state’s interaction with individuals and other organizations (Villa, Braga and Ferreira, 2021; Rosenau, 2004; Boege et.al., 2009). On the other hand, it is a horizontal governance exercised through informal rules, informal norms and non-institutionalized practices that captures the social relations established among a multiplicity of non-state actors and individuals. The horizontal governance of criminal entities or *criminal governance* (Lessing, 2020; Ferreira and Richmond, 2021) emerges in social spaces by creating informal models of authority and legitimacy that trigger a dual sovereignty shared with the state. By producing even minimal forms of legitimacy (Schlichte and Schneckener, 2015; Podder, 2017), criminal organizations create new social orders in which they coexist with the state authority, rendering governance not the exclusive domain of states or governments (Williams, 2008).

Criminal governance can hence be summarized as the imposition of rules, both constitutive and restricting, on the members of the criminal organization, non-member criminal actors, and non-criminal civilians (Lessing, 2020: p. 3). Criminal governance is thus akin to the establishment of a parallel order (Sampó, 2021) which ensures the provision of public services, including security (Willis, 2015), conflict resolution, and the administration of justice (Ferreira and Gonçalves, 2022) as well as basic goods, such

as seen during the COVID-19 pandemic (Ferreira, 2022). According to Lilyblad (2020), criminal groups construct a full-blown “illicit social order” when they consolidate dominance in three key areas of sovereignty: territorial control, the competition for authority, and the ability to establish new institutions, including norms and rules that determine what constitutes “the law” within a given space.

Two social spaces are especially prone to develop parallel orders in Latin America: those that have never seen the consolidated presence of the state and prisons. It is important to note that criminal governance seldom intends to replace the state in these spaces. Instead, criminal governance aims at social control to develop illicit businesses in co-existence with a state that is negligent in its elementary task – from the perspective of classical political science – of guaranteeing the monopoly of the legitimate use of violence.

The taxonomy created by Benjamin Lessing (2020: p. 14) assists in understanding the various types of relationships between the state and criminal non-state actors. It provides four possibilities: 1) Integration, in which criminal organizations penetrate the state and use its resources for their own criminal ends; 2) State-sponsored protection, in which the key benefits are the illicit rents coming from illicit businesses, especially drug trafficking; 3) Alliance, in which the state relies on “criminal organizations’ coercive force to neutralize third-party threats”, benefiting state-building and 4) Symbiosis, in which the state and criminal organizations share mutual benefits and dependence which “inadvertently strengthen criminal organizations and fuel criminal governance in particular” (Lessing, 2020: p. 15). In all cases, legitimacy is occasionally contested and produced within hybrid governance formations.

Criminal organizations can generate complex spaces of self-governance in extensive territories, in which they establish statutes of coexistence between crime and society by force, and even create models of parallel justice (see Willis, 2015; Richmond and Ferreira, 2021; Ferreira and Gonçalves, 2022). While criminal governance does not always breed excessive violence (Mantilla, 2021), the CJNG has been known for a particularly violent type of governance exercised through a quasi-military organization (Henkin, 2020), and with lesser willingness to negotiate agreements.

Methodology

Given the remarkable rise of the CJNG, information about its presence and activities is available in different public and private sector reports and in national and international news. However, to date, there are few analyses that look at its functioning and how its activities have permitted the exercise of governance, which implies not only creating a momentous impact in a specific event but setting permanent or semi-permanent rules in a given social space.

On the basis of the limited number of studies that provide direct insights into the hybrid sovereignty that exists in the areas controlled by the CJNG (Flores, 2016; Jones, 2018; Rodríguez Contreras, 2021; González Torres, 2021), we conducted qualitative research to provide an overview of the mechanisms through which the Cartel has established and exercised criminal governance.

In addition to data from the relevant literature and a limited number of official reports from the United States, we collected news reports mainly from Mexican newspapers. These were obtained through an extensive keyword search where the individual news reports were then selected according to the reliability of the outlet (those that have a proven track record of professional journalism) and the relevance and originality of content. In many cases there was a significant overlap in the information provided by different news reports. Among these, we selected those where the respective sources were traceable or at least mentioned. In addition, we consulted a handful of selected appearances of the Cartel that were published simultaneously on social networks like Youtube, Twitter and Tik Tok.

This information was corroborated and complemented by data from informal conversations with academics specialized in Mexican organized crime and the CJNG in particular. These conversations dealt with questions about the specific uses of coercion and activities that sought to improve the image of the Cartel among the population. As part of a larger project dealing with the CJNG as a case study, this project counted with the relevant ethics clearance and followed the procedures established therein.

The Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG): origin and rise

Since detailed accounts of CJNG's inception and the early years are available elsewhere (Flores, 2016; González Torres, 2021: p.141-148), in this section we concentrate on the most important events to understand how the Cartel was able to establish and exercise criminal governance. CJNG, like many other Mexican cartels, arose in the context of a reconfiguration of the criminal landscape through the debilitation of existing organizations, factions and shifting alliances between different criminal structures (Flores, 2016). In the early 2000s, the weakening of several cartels (*la Familia Michoacana*, *los Zetas*, *los Caballeros Templarios*) gave rise to an alliance between the Sinaloa Cartel and the Milenio Cartel, which established the "*Matazetas*", an armed arm to fight the *Zetas* that would later become the CJNG (Gonzalez Torres, 2021: p.142-143). To confront the extremely violent *Zetas*, the group relied on former personnel from the military and police as well as foreign instructors reportedly from Colombia and Israel (Eells, 2017; Excelsior, 2018).

The Valencia family of the Milenio Cartel has played a key role for the CJNG. CJNG's leader, Nemesio Oseguera Cervantes aka "el Mencho", began his criminal career in his home state, Michoacán, under Armando Valencia Cornelio, who is considered the founder of the Milenio Cartel or "*Los Valencia*". Oseguera quickly ascended in the cartel

after Valencia Cornelio was arrested in 2003 but was soon forced out of Michoacán. In Jalisco, he became an ally of Ignacio “Nacho” Coronel from the Sinaloa Cartel, which is today its main competitor. When the Mexican Army killed Coronel, *Los Matatzetas* became an independent organization under the name Cartel Jalisco Nueva Generación. The weakening of and confrontations between existing organizations in Jalisco and the neighboring states created the conditions for the cartel to quickly consolidate (Beittel, 2022), at first under the umbrella of the Sinaloa cartel and the Beltrán Leyva organization and, from 2013 on, competing against it.

The Cartel used skillful alliance-building to rise to power (Jones, 2018: p. 32-33). Broadly speaking, the CJNG appears to have managed its alliance network in an extremely practical sense, at times competing and collaborating with another criminal organization in different places at the same time.¹ Within the narrow circle of leadership, an important step in this regard was the alliance with Abigail González Valencia, leader of the “*Cuinis*” and a relative of Luis Valencia, who was then the head of the Milenio Cartel. The *Cuinis* are involved in money laundering and are considered the main financial support network of Oseguera’s businesses. The alliance became stronger still with the marriage between Oseguera and Rosalinda González Valencia, the sister of Abigail González Valencia and the former wife of his boss at the Milenio Cartel, Armando Valencia Cornelio. The kinship relations and inter-marriages have proven key to the establishment and expansion of territorial control as they turn potential enemies into one of the group, thus providing protection and security (Martínez Sánchez, 2016: p. 438). From the small base of family and community relations, the cartel’s presence expanded from Michoacán and Jalisco to other parts of Mexico and beyond, where it gained access to key ports and routes. Those ports and routes give the cartel access to chemical precursors used to manufacture some types of drugs within Mexico to then distribute them to the United States, primarily methamphetamine and increasingly also fentanyl. Beyond North America, the CJNG operates today in different countries of Latin America, Europe, and Asia.

By 2014–2015, Mexican authorities and the United States began identifying CJNG as a priority threat (González Torres, 2021: p. 148) and a particularly violent organization. In this context, the personal traits of “El Mencho” appear to play a decisive role. Described as a man with “zero regard for human life”, the cartel leader has kept a low profile, to the point that he has been described as “kind of a ghost” (Eells, 2017; Rodríguez Contreras, 2021). The leader enjoys legitimacy among some parts of the population between Jalisco and Michoacán, where he resides, and appears to have instilled enough fear among his subordinates for them to be equally unforgiving and violent.

1 <https://www.milenio.com/politica/comparten-menchos-chapos-proveedores-drogas-sinteticas>

One decade after its creation, the CJNG has established its presence in many of Mexico's 32 states, maintaining different alliances with local groups such as *Anti-Unión Tepito*, *Los Ardillos* and *Guerreros Unidos* and adopting orphaned criminal cells (Jones, 2018; La Jornada, 2021). Importantly, though, the CJNG has remained the dominant group inside its networks. As Jones et.al. (2022: p. 98) note, “[m]any of the allies and subgroups have names with Nueva Generación, demonstrating an attempt to brand the groups as subgroups and affiliates.”

The Cartel has employed successful tactics its leaders observed in both their rival and allied organizations and avoided those mistakes that led to the weakening or even disintegration of others (González Torres, 2021: p. 142; Jones, 2018: p. 22). The manufacturing and trade in illegal drugs (mainly methamphetamine, fentanyl, cocaine, and heroin) remains its core business. According to the U.S. Department of the Treasury (2021), the CJNG smuggles a significant part of the fentanyl that is distributed in the U.S. and is among the main producers of methamphetamine in the world. Yet, the Cartel has diversified its activities and is engaged in numerous criminal activities, including kidnapping, robbery, human trafficking and extortion, among other (Jones, 2018). Through its money laundering activities, it entertains companies mostly in the state of Jalisco in a vast array of sectors. Beyond those sectors that have traditionally been used by criminal organizations such as construction, the CJNG has become involved with companies in architecture, tourism, graphic design, hotels, and sports clubs, among others².

During the past years several high-profile members of the Cartel, mainly from the branch of financial and resource management, were arrested. In 2015, authorities detained Abigael González Valencia, who was said to have been second to Oseguera, and his eldest son, Rubén Oseguera González “*El Menchito*”. Three additional family members were captured between 2020 and 2022: Oseguera's daughter Jessica Joanna Oseguera González, “*La negra*”, his wife, Rosalinda Gonzáles Valencia, who was charged for managing the financial aspects of the Cartel's businesses, and his brother Antonio Oseguera Cervantes. Yet, so far CJNG has proven resilient to these shocks with its operational leadership circle remaining largely untouched. Although its hierarchical structure leaves it potentially vulnerable to the so-called kingpin approaches to fighting organized crime (see Jones et al, 2022), until now the centralization of power exercised through violence has guaranteed stability as it succeeded in preventing any visible infighting and organizational decay.

Armed Governance: The violent rule of CJNG

As Henkin (2020: p.1) noted, “CJNG is known for its brutality and violence, spectacular displays of narco-messaging (propaganda, notices, and threats), social media savvy,

2 <https://www.milenio.com/policia/cartel-jalisco-generacion-controla-78-lavado-mexico>

quasi-military tactics, diverse knowledge base, orphaned criminal cells, and efficacious narco-trafficking strategies”. These strategies add up to an extensive system of armed governance, which will be described in this section.

The CJNG has developed a dual system of territorial control. On the one hand, the cartel contests the vertical governance of the state. On the other hand, it constructs horizontal governance in relation to other organizations, institutions and society through criminal governance in order to guarantee its territorial control over the most desired and strategic Mexican *plazas*³.

In contesting vertical governance, violence has had a predominant place under the rule of the CJNG. Jones (2021: p. 871) noted that “CJNG appears sufficiently confident in its power and ability to expand that it continues to be unafraid of targeting the Mexican state”. To do so, it uses paramilitary strategies and tactics that had been unseen in its home base Jalisco. The cartel counts with drones, armored tanks, explosives, large caliber guns, and bullet-proof vests. Importantly, violence is not generalized but employed strategically with varying levels according to the local conditions.⁴ To raise the cartel’s deterrent effect, its members have displayed their armament and equipment, even unmasked, in several videos shared on social media.⁵ As Flores (2016: p. 227) highlights, the cartel’s organized and massive response to attempts by the Mexican security forces to capture prominent leaders or in seeking revenge for arrests and deaths⁶, demonstrates an extraordinary capacity to stage violent actions against the state. The paramilitary nature of the CJNG has ensured its control over the *plazas* against the attempts of government forces and/or other criminal organizations to expand their domain. The downing of a Mexican Air Force helicopter with heavy weapons in 2015 was illustrative of the level of sophistication the CJNG had achieved already by that time. As Felbalb-Brown (2022: p.7) summarizes:

CJNG takeover and domination are based on brazen violence. Its modus operandi is to be more ostentatiously violent than anyone else around. Brazenness, brutality, and aggressive expansion are its signature approach at both the strategic and tactical levels, making both the takeover and the forced regular interactions with the group highly grating to both local communities and big business.

In this sense, as a governance strategy, the demonstration and use of force against the state and non-state competitors also helped internally to bolster cohesion, preventing the fragmentation of the cartel, and deterring deflection within its own ranks. Governance

3 *Plaza* is a colloquial term used to describe territorial spaces that are under the control of criminal organizations in Mexico. It can refer to cities, municipalities or even states (Rodríguez Contreras, 2021: p.49).

4 <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/cartel-jalisco-nuev...res-crimen-organizado-delincuenc>
 cia-violencia-seguridad-5866077.html

5 See https://elpais.com/elpais/2021/07/06/album/1625532441_745646.html#foto_gal_1

6 <https://laopinion.com/2023/01/31/otro-culiacanazo-miembros-del-cjng-impidieron-la-captura-de-un-lider-criminal/>

inside the hierarchical organization in which individual cells nevertheless enjoy a certain degree of autonomy replicates this method. Among the cartel's disciplinary rules that were publicly displayed is the one that "traitors (*chismosos*) will be killed" (Noticias Telemundo in Rodríguez, 2022: p. 61). As Fernández Méndez (2020: p. 99) reports, there were instances when disloyal members were executed in front of the group. It is plausible to assume that relations based on trust exist only within the narrow circles of relatives and "*compadres*" (Martínez Sánchez, 2016: p. 438) that make up for the strongest bonds within the organization and help prevent fragmentation. Beyond this nucleus, discipline based on a mixture of fear and violent submission is key to understanding why the cartel has not broken up into smaller fractions despite the environment in which it operates.

Besides violence, also corruption and cooptation of political actors and the security apparatuses functioned as important mechanisms bolstering the cartel's coercive strategies. While the relations between the CJNG and government officials at different levels are difficult to pin down, there is no doubt that a sophisticated network of corruption functions as an enabler for criminal activities.⁷ Different testimonies indicate that "*plata o plomo*" (silver or lead) policies are being used to force public and private officials to cooperate with the cartel. So far, the CJNG has failed to display ambitions to take political control. Instead, the most important benefit of the corruption system it has sought to obtain is the guaranteed immunity of its members, a proven method that had already existed before the CJNG was established (Flores, 2016b).

Vis-a-vis civilians, the cartel's criminal governance appears to have relied primarily on three elements. First, fear, related to the high levels of violence that the CJNG has displayed in the territories it controls. Videos distributed through social media that show decapitations and dead bodies displayed in public spaces seed fear among ordinary people. At the time of writing, of all 32 Mexican states, Jalisco, the home base of the cartel, is the one with the highest number of persons reported to have disappeared (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2023). Furthermore, there are corroborated reports of forced recruitment (Gonzalez Torres, 2021; Rodríguez Contreras, 2021). Most often, young males are lured into the cartel via job postings that promise employment in transnational companies as bodyguards and in private security companies, as chauffeurs or chefs.⁸ In other cases where the cartel needed to increase its manpower quickly to prevail against rivals, youth were recruited under false promises in their home villages and forced to attend training camps.⁹ One inhabitant of the region of *Tierra*

7 <https://www.animalpolitico.com/seguridad/sedena-leaks-cjng-funcionarios-alfaro>

8 <https://www.excelsior.com.mx/nacional/cartel-jalisco-nueva-generacion-tiene-extranjeros-adiestrados-sandovyal/1241897>

9 <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/2021/el-cjng-opera-reclutamiento-forzado-de-menores-en-michoacan.html>

Caliente told journalists: “from having been living a fulfilled life, we went on to have boys, girls, adolescents and youngsters disappeared by the CJNG”.¹⁰ Although human trafficking is not always recognized as one of the activities of the cartel, these testimonies demonstrate its existence. Labor exploitation is a further concern in relation to the cartel, especially since it involves minors. The taxation of small businesses and robbery too, is a way of exercising coercion on society (Felbab-Brown, 2022). While such activities provide a direct income for the cartel, at the same time they serve to impose and strengthen direct control over the population and territories (Martínez Sánchez, 2016: p. 438).

According to the Attorney General’s Office of the State of Jalisco, 14 irregular mass graves were found in the last four years¹¹ and 2022 could be a sadly remarkable year, since 21 irregular mass graves were found between January and April 2022.¹² Those found dead are increasingly of younger age (Rodríguez Contreras, 2021).

Making use of newer technologies, more recently the CJNG has employed armed drones to intimidate communities in order to depopulate an area and facilitate the cartel’s takeover of specific territories and routes (Felbab-Brown, 2022). Assuring the control of key territories is central to the development of the cartel’s businesses.

Interestingly, despite it being a source of terror, the CJNG has maintained a public discourse portraying itself as defenders and saviors of the Mexican people. This public messaging was likely learned from the Sinaloa cartel which used similar communication strategies (Jones, 2021: p. 872). Already in its early beginnings as the *Matazetas*, the group promised not to “extort, kidnap, rob, oppress or in any other way disturb the national well-being” (Eells, 2017). In different communications, often portrayed on large banners or distributed through social media, the CJNG has promised civilians that they will not be kidnapped or extorted (Stevenson, 2020), and presented itself as *soldados* in the service of the people. In the state of Oaxaca, members of the cartel have reportedly made phone calls to journalists to convey the message that extortions and kidnappings will no longer be tolerated.¹³ In another such message that appeared in a publicized video, a uniformed man assures that the cartel will impose “order”.¹⁴ This order benefits the cartel’s interest and the idea of a “peaceful” environment is, in fact, the permanent threat of violence.

10 <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/2021/el-cjng-opera-reclutamiento-forzado-de-menores-en-michoacan.html>

11 <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/02/04/la-fiscalia-de-jalisco-cifra-el-drama-de-las-fosas-clandestinas-14-menores-encontrados-en-cuatro-anos/>

12 <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2022/4/22/hallan-21-fosas-clandestinas-con-68-personas-en-jalisco-en-lo-que-va-de-2022-284769.html>

13 https://web.archive.org/web/20180216025102/https://www.huffingt...sco-nueva-generacion-se-esta-expandiendo-en-mexico_a_23358887/

14 <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2023/1/12/morelos-ya-...-mencho-advierte-cjng-otros-carterales-politicos-video-300199.html>

One explanation for such contradictory behavior is that the CJNG has used the public discourse as defenders of the people to skillfully position itself against rival criminal organizations and smaller criminal structures that refuse to join them, and that are perceived as harmful by the local population, isolating them from their social base and establishing territorial control in their place.¹⁵

This message also alludes to the second element through which the Cartel exercises criminal governance: the provision of public goods, mainly security. The CJNG has distributed videos in which its members publicly punish rapists and thieves by stripping them of their clothes and beating them while chasing them through the streets. “They are the law here. If you have a problem, you go with them and they fix it quickly” or “It is quieter when Jalisco is here” (Stevenson, 2020), are testimonies of the legitimacy - albeit thin - the Cartel has constructed. This seems to be a clear strategy to keep the Federal Forces away, and, at the same time, to increase acceptance among and protection by the population. As Rodríguez Contreras (2021) demonstrates based on fieldwork with local communities, the oppression of regular crime and street gangs has helped to create what is supposed to be a “peaceful” environment, even if tenuous. Thus, one result of CJNG’s dominance is the consumption of illegal drugs, which in some areas has become concentrated on methamphetamine, the production and sale of which is dominated by the cartel. As one civilian reported, the for the Cartel less lucrative substances of marijuana and cocaine almost disappeared from some local markets, and consumers who refuse methamphetamine might get killed (cited in Rodríguez 2021: p. 64). Even if the data used in this study provide limited evidence for service provision, the available data demonstrate that it is a tool that the CJNG has successfully and visibly employed to bolster its legitimacy.

Third, CJNG’s criminal governance has made use of the provision of specific goods. The CJNG has developed what can be called actions of “criminal philanthropy” in strategic areas (Ernst in Rodríguez Contreras, 2021: p. 83; Insight Crime, 2020; Gonzalez Torres, 2021), similar to what has been seen in the case of other criminal organizations operating in South America (Ferreira and Gonçalves, 2022). The distribution of toys, sweets, home appliances, kitchen utensils and other goods in different places during festivities and holidays such as Mother’s Day or Christmas (Bonello, 2020) and the delivery of food boxes in vulnerable areas are the most common examples (Dittmar, 2020; Fernández Menéndez, 2020). According to Fernández Menéndez (2020: p. 104), the CJNG is the group that has organized the most important initiatives in delivering goods, even when the products are stolen from trucks and trains. Furthermore, testimonies report that the

15 https://web.archive.org/web/20180216025102/https://www.huffingt...sco-nueva-generacion-se-esta-expandiendo-en-mexico_a_23358887/

cartel organizes local carnival events, traditional festivals, and dances supporting regional music groups as a way to provide entertainment (Rodríguez Contreras, 2021). These actions have been publicized in propaganda campaigns showing how CJNG is supporting the local population (Rodríguez Contreras, 2021: p. 83) and even pointing to the state as failing to provide the same type of goods¹⁶. Often, deliveries are made in the birthplaces or homes of important Cartel leaders, which indicates the strategic allocation of resources to bolster the CJNG's social base.

This type of interaction with society, including the delivery of food packages during the early phases of the Covid-19 pandemic (Fernández Menéndez, 2020), helps to assure territorial control over key *plazas* through the legitimization of the cartel's presence. Furthermore, these actions serve to camouflage or distract from the violence - indirect on many occasions - regularly exercised on the population. Along with fear, legitimacy - even if thin - prevents popular "rebellions" against the cartel and may serve to shield it in case of physical prosecution. While the cartel employs guards (*halcones*) and other persons to protect it against law enforcement agencies, the population, too, may be able to shelter, hide and even defend members against the state.

The provision of services and goods creates a relation of dependence and subordination with society in which the cartel protects the population from minor crime and satisfies demands the state often fails to address, even if it is at a high price (Rodríguez Contreras, 2021: p. 83). Thus, the CJNG combines different levels of violence, "sympathy" and dependence (Felbab-Brown, 2022) depending on the specific configuration of its armed governance in a given locality.

Regarding state agency to deal with organized crime, there is broad agreement in academia that the many attempts of using lethal force to defeat criminal organizations that were undertaken by different Mexican governments ever since President Felipe Calderón declared the war on drugs (*guerra contra el narcotráfico*) have only left the country more violent and insecure. According to official data, since the beginning of the 'war' the number of homicides has tripled despite the fact that the presence of law enforcement agencies - the Army, the Navy, the federal police and the recently created National Guard - has remarkably increased.¹⁷ In part, it is the state forces themselves that committed the crimes. The erroneous approach adopted by Andrés Manuel López Obrador, which has been less of a departure from the militarized response to organize crime than he had promised on the campaign trail, only allowed criminal organizations to consolidate control. Society remains trapped in a war where a victory is not in sight.

16 <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2022/12/25/lider-del-cjng-entrega-juguetes-en-su-barrio-naatal-de-guadalajara/>

17 <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/06/14/war-on-drugs-50-years-mexico-violence-calderon/>

To sum up, organized crime uses violence against the population, the state, other criminal groups, and even against its own members to pursue economic profit and power, while increasing its influence and impunity (Anguita Olmedo & Bernabé Fraguas, 2021: p. 993). In the case of the CJNG, brutal violence has to be considered the predominant means to gain and maintain territorial control. While there is evidence of important initiatives to provide goods and services to the population and thus create a social base, the cartel's efforts to construct non-coercive criminal governance is not constant. In a way, it appears as if the CJNG goes back and forth when building bonds with society. On the one hand, this contrasts with the Sinaloa Cartel, which has reportedly built a large social base. On the other hand, the CJNG's dual system of territorial control also contrasts and was likely learned from the negative experience of *Los Zetas*, which used almost exclusively violence to enforce their own rules to develop illicit businesses and which provoked a massive, military response of the state (Jones, 2018; Gonzalez Torres, 2021).

Conclusions

The CJNG is one of the most powerful and violent cartels of the region. In only ten years, it expanded to most of Mexico's 32 states, in many cases building alliances with smaller, local criminal organizations. Beyond the Mexican borders, the cartel has developed numerous businesses abroad. Today it concentrates most of the drug smuggling to the U.S.

CJNG's control of the *plazas* is key to understanding not only their success as a criminal enterprise but also the exercise of criminal governance. As shown in this article, the CJNG's dual system of territorial control is facilitated by its military power to contest the vertical legitimacy of the state and other criminal organizations, and a criminal governance system that rests on horizontal legitimacy through which it imposes its rule on society and among its members and collaborators. The cartel's paramilitary force is a key tool to confront state forces - which have suffered many fatal attacks - and to deter and fight other cartels, particularly the Sinaloa Cartel. CJNG's equipment and the composition of its paramilitary forces are also ready to act in case allied organizations break their mutual agreements. On the other hand, the criminal governance system that the CJNG has built shows how an order parallel to the one imposed by the state has been established in extensive territories in which statutes of coexistence between criminal organizations and societies are being enforced.

Especially in Jalisco, the submission of the population and, eventually, the legitimization of the CJNG, depends above all on the fear the group provokes in specific municipalities and locations and, to a lesser extent, on the provision of goods and services. As we argued, the CJNG has pursued a varied and not permanent interaction strategy vis-à-vis the population. As a result, even if violence and coercion are the most important elements

of their territorial control system, the provision of goods and services - especially the provision of order and security against ordinary crime - are important elements to ensure the subordination of the population within the territories the cartel needs to develop its businesses.

In sum, criminal governance, understood as the imposition of non-state norms and rules, both constitutive and restricting, on the members of the criminal organization, non-member criminal actors, and non-criminal civilians (Lessing, 2020), has created a new and parallel order where CJNG dominates territorial control, successfully contests state authority and other criminal organizations in different domains, and created new institutions backed by the threat and the use of force.

Despite the power and the remarkable growth that CJNG has exercised inside and beyond Mexico's borders, the organization has so far received little attention among academics. To benefit the development of public policies to address Mexico's situation of insecurity, further research is desirable to enquire into the functioning and activities of the CJNG. Thus, future studies may ask how the alliance system among criminal organizations is structured and why smaller organizations decide to cooperate with the CJNG (and not with the Sinaloa Cartel, for instance), or enquire further into the cartel's internal structure and activities beyond drug smuggling.

There is broad agreement among scholars that the many attempts of using lethal force to fight criminal organizations have only left a more violent and insecure environment that affects the population negatively. The militarized response from the state to organized crime, far from solving the problem, has created a new one in the form of a politically empowered military riddled by corruption.

A policy change that many have advocated already for a long time needs to take into consideration the horizontal legitimacy criminal organizations establish. While raising awareness among ordinary people is key to positioning them as agents of change, state agencies need to play a central role in creating this change. If the state facilitates basic services and goods, it will limit the possibilities for armed governance and erode the legitimacy basis of criminal actors, so they lose territorial control. To bolster this strategy, the federal government will need to negotiate with state governments to build vertical legitimacy. In parallel, the fight against criminal organizations must be focused on what they consider their most important assets: the profit they make from illegal businesses. Actions such as freezing accounts, seizing key assets, and making money laundering more difficult should be given priority to weaken the cartels. The use of force, on the other hand, should be selective and should be exercised with restraint not only because it endangers the lives of innocent citizens but also because it has proven ineffective in defeating criminal organizations. Quite to the contrary, it has often led to retaliatory attacks that further escalate violence. Furthermore, to solve the problem, an effective commitment to defeat impunity

and reduce corruption is indispensable. Civil society actors play a key role in demanding accountability and exercising pressure on decision-makers so the population can live a life free of fear of brutality and violence.

Acknowledgements

We thank Josué González Torres and Nathan Jones for providing feedback on earlier versions of this manuscript. Celina Camarena Romero assisted in collecting materials that informed this study.

Disclaimer

The authors state no potential conflict of interest related to this article.

Funding

This contribution was developed as part of a larger research financed by the FORD–LASA (Latin American Studies Association) Special Projects, Grant #FL-17-02, 2022–2023, for which are grateful.

About the authors

Carolina Sampó completed a Postdoctoral fellowship at the Latin American and Caribbean Studies Center of the University of Maryland. She is a Researcher at the Argentinean National Scientific and Technical Research Council (Conicet). She also coordinates the Center for Studies on Transnational Organized Crime (CeCOT), International Relations Institute (IRI) University of La Plata (UNLP).

<https://orcid.org/0000-0002-4756-2620> - Contact: csampo@umd.edu

Nicole Jenne is an Associate Professor at Pontificia Universidad Católica de Chile, Institute of Political Science. She received her PhD from the European University Institute, Florence. Her research deals with different aspects of international security with a regional focus on Latin America and Southeast Asia.

<https://orcid.org/0000-0001-7114-3146> – Contact: njenne@uc.cl

Marcos Alan Ferreira is an Associate Professor in the Department of International Relations at Federal University of Paraíba, Brazil. He is a Visiting Professor at Master's in Social Development at University Nur (Bolivia). He holds a Ph.D. in Political Science from Universidade Estadual de Campinas and a M.A. in International Relations - Programa Santiago Dantas.

<https://orcid.org/0000-0002-3196-6508>

Contact: marcos.ferreira@academico.ufpb.br

References

- Alda Mejías, S. (2021). La cultura del privilegio y la privatización de las funciones públicas, elementos esenciales para la gobernanza criminal. En S. Alda Mejías (coordinador). *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina*. Real Instituto Elcano; Fundación Friedrich Naumann.
- Anguita Olmedo, C & Bernabé Fraguas, J. (2021). Violación de los Derechos Humanos como accionar del crimen organizado en México. Caso de estudio Chihuahua. En M. Bermúdez Vázquez (coordinador), *Luces en el camino: filosofía y ciencias sociales en tiempos de desconcierto*. (pp. 988-1012). Dykinson S.L.
- Arias, E. (2017). *Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press.
- Arjona, A. (2016). Institutions, Civilian Resistance and Wartime Social Order: A Process-Driven Natural Experiment in the Colombian Civil War. *Latin American Politics and Society*, 58(3): 99–122, 2016. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2016.00320.x>
- Beittel, J. (2022). Mexico: Organized crime and drug trafficking organizations. *Congressional Research Service of the United States*. Washington, D.C., Congressional Research Service.
- Boege, V., Brown, A., Clements, K. & Nolan, A. (2008). On Hybrid Political Orders and Emerging States, 21. https://www.berghoffoundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/boege_etal_handbook.pdf
- Bonello, D. (2020 January 28). *Mexican Drug Cartels Are Openly Handing Out Toys to Win Over Local Families*. Vice. <https://www.vice.com/en/article/z3b4jy/mexican-drug-cartel-jalisco-cjng-giving-toys-to-kids> enetered 01/20/2023.
- CONACYT, Centro Geo y DataLab. (2020). *Presencia criminal en México 2020*. <https://ppdata.politicadedrogs.org/#PPD.GC>
- Dittmar, V. (2020 April 20). *Mexico Cartels Hand Out Food Amid Coronavirus Pandemic*. Insight Crime. <https://insightcrime.org/news/analysis/mexico-cartels-hand-out-food-coronavirus-pandemic/> <https://insightcrime.org/news/analysis/mexico-cartels-hand-out-food-coronavirus-pandemic/>
- Eells, J. (2017 July 11). The Brutal Rise of El Mencho: With El Chapo behind bars, an even more dangerous drug lord has emerged. On the hunt for Mexico's next-generation narco. *Rolling Stone*.
- Excelsior (30 de mayo de 2018). *Cartel Jalisco Nueva Generación tiene extranjeros adiestrados: Sandoval*. Excelsior. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/cartel-jalisco-nueva-generacion-tiene-extranjeros-adiestrados-sandoval/1241897>
- Ezrow, N. (2017). *Global politics and violent non-state actors*. SAGE.
- Felbab-Brown, V. (2022 May 28). *How Mexico 's Cartel Jalisco Nueva Generación Rules*. Mexico Today. The Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/opinions/how-mexicos-cartel-jalisco-nueva-generacion-rules/>
- Fernández Menéndez, J. (2020). *La Nueva Guerra. Del Chapo al Fentanilo. Cómo cambió todo lo que creíamos saber sobre el Crimen Organizado*. Grijalbo.
- Ferreira, M. A. (2022). Organizações Criminosas e Governança Híbrida na América do Sul: o contexto da COVID-19. *Relaciones Internacionales*, 95(2), 117-138. <https://doi.org/10.15359/ri.95-2.5>
- Ferreira, M. A., & Gonçalves, A. B. (2022). Criminal governance and systems of parallel justice: practice and implications in Brazilian urban peripheries. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 68, 100519. <https://doi.org/10.1016/j.ijlcrj.2021.100519>
- Ferreira, M. A., & Richmond, O. P. (2021). Blockages to peace formation in Latin America: The role of criminal governance. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 15(2), 161-180. <https://doi.org/10.1080/17502977.2021.1878337>

- Ferreira, M.A. (2019). Brazilian criminal organizations as transnational violent non-state actors: a case study of the Primeiro Comando da Capital (PCC). *Trends in Organized Crime*, 22 (2): 148-165. <https://doi.org/10.1007/s12117-018-9354-7>
- Flores, C. A. (2016). Jalisco en la escena del tráfico de drogas. En M. P. Moloeznik y A. Rodríguez (Coordinadores.), *Seguridad y justicia en Jalisco; escenarios y propuestas*, (pp. 419-436). Universidad de Guadalajara, Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco (COECYTJAL) y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).
- González Torres, J. (2021). *Análisis de redes criminales en México: El caso del Cartel Jalisco Nueva Generación (2011- 2020)* [PhD Dissertation, UNAM]
- Hauck, P., Peterke, S. (2010). Organized Crime and Violence in National and International Law, *International Review of Red Cross*, 92(878). <https://doi.org/10.1017/S181638311000038X>
- Henkin, S. D. (2020). *The Violent Rise of Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG). Policy Paper – START Tracking Cartels*, Univ. of Maryland
- Insight Crime (2020). *Cartel Jalisco New Generation*. <https://insightcrime.org/mexico-organized-crime-news/jalisco-cartel-new-generation/>
- Jones, N. P. (2018). The Strategic Implications of the Cártel de Jalisco Nueva Generación. *Journal of Strategic Security*, 11(1), 19-42. <https://doi.org/10.5038/1944-0472.11.1.1661>
- Jones, N.P. (2021). Bacterial Conjugation as a Framework for the Homogenization of Tactics in Mexican Organized Crime. *Studies in Conflict & Terrorism*, 44(10), pp. 855-884. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2019.1586356>
- Jones, N.P. et al (2022). A Social Network Analysis of Mexico's Dark Network Alliance Structure. *Journal of Strategic Security*, Vol. 15. No. 4. P. 76-105. <https://www.jstor.org/stable/48707886>
- Latinobarometro (2020). Mexico Estudio n° LAT-2020. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Lessing, B. (2020). Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*, 1-20. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>
- Lilyblad, C.M. (2014). Illicit Authority and Its Competitors: The Constitution of Governance in Territories of Limited Statehood. *Territory, Politics, Governance*, 2(1), pp. 72–93. <https://doi.org/10.1080/21622671.2013.870046>
- Lilyblad, C.M. (2020). *Sovereignty and Illicit Social Order: Global Modernity, Local Agony*. London: Routledge.
- Mantilla, J. (2021). Street Urban Peace in Contested Informalities: The Hidden Face of Colombia's War on Drugs. *Journal of Illicit Economies and Development*, 2(2): pp. 127–142. <https://doi.org/https://doi.org/10.31389/jied.51>
- Martínez Sánchez, Tomás (2016). Jalisco Nueva Generación: un epicentro del narco local-global. En M, Moloeznik, & A. Rodríguez Sumano (coordinadores), *Seguridad y Justicia en Jalisco. Escenarios y propuestas*. CASEDE.
- Meza, S. & Guazo, D. (2022). El nuevo mapa del crimen organizado. *El Universal* 23.10.2022, A6.
- Milenio. (20 de diciembre de 2022). “De los Cuinis” al CJNG: así está ligada la familia de la esposa de “El Mencho” con el crimen. Milenio. <https://www.milenio.com/policia/cuinis-cjng-ligada-familia-esposa-sa-mencho-crimen>
- Muniz, J. D. O., & Dias, C. N. (2022). Domínios armados e seus governos criminais: uma abordagem não fantasmagórica do “crime organizado”. *Estudos Avançados*, 36, 131-152. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36105.009>
- Novre, F. R. F., & Ferreira, D. do N. (2021). Atores não estatais violentos e instituições informais no Brasil (2008–2018). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 8(2). <https://doi.org/10.26792/rbed.v8n2.2021.75259>

- ONU - Organização das Nações Unidas (2000), *United Nations Convention against Transnational Crime and the Protocols Thereto*. Viena: UNODC.
- Pimenta, M.C.B.S., Suarez, M.A.G. & Ferreira, M.A. (2021). Hybrid governance as a dynamic hub for violent non-state actors: examining the case of Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64(2). <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100207>
- Podder, S. (2017). Understanding the Legitimacy of Armed Groups: A Relational Perspective. *Small Wars & Insurgencies*, 28(4-5), pp. 686-708. <https://doi.org/10.1080/09592318.2017.1322333>.
- Rodríguez Contreras, D. (2021). *Aquí el único grupo de poder que controla es Nueva Generación: Trayectorias y control territorial del Cártel Jalisco, 2006-2018*. [Master's Dissertation, Centro de Estudios en Geografía Humana, Colegio de Michoacán].
- Rosenau, J. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Rosenau, J. (2004). Strong demand, huge supply: Governance in an emerging epoch. In: I. Bache and M. Flinders, *Multi-level governance*, Oxford, 31–48.
- Sampó, C. (2021). Una aproximación teórica, el concepto de Gobernanza Criminal en América Latina. In: Mejías, Sonia. *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina*. Real Instituto Elcano; Fundación Friedrich Naumann.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2023). Incidencia delictiva. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/senssp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-299891?state=published>
- Schlichte, K. & Schneckener, U. (2015). Armed Groups and the Politics of Legitimacy. *Civil Wars*, 17(4): pp. 409–424. <https://doi.org/10.1080/13698249.2015.1115573>
- Stevenson, M. (2020 March 18). *El cartel de Jalisco Nueva Generación gana terreno en México*. Chicago tribune. <https://www.chicagotribune.com/espanol/sns-es-cartel-mexicano-gana-terreno-20200318-hjxpejlp-zhrzenij76nsgjrtm-story.html>
- U.S. Department of State. (2021). *El Departamento del Tesoro emplea nueva facultad de sanciones para combatir el comercio global de drogas ilícitas*. <https://www.state.gov/translations/spanish/el-departamento-del-tesoro-emplea-nueva-facultad-de-sanciones-para-combatir-el-comercio-global-de-drogas-ilicitas/>
- Villa, R., De Macedo Braga, C., & Ferreira, M. (2021). Violent Nonstate Actors and the Emergence of Hybrid Governance in South America. *Latin American Research Review*, 56(1), pp. 36-49. <https://doi.org/10.25222/larr.756>
- Williams, P. (2008). *Violent non-state actors and national and international security*. International Relations and Security Network. <https://www.files.ethz.ch/isn/93880/VNSAs.pdf>
- Willis, G. (2015). *The Killing Consensus: Police, Organized Crime, and the Regulation of Life and Death in Urban Brazil*. Oakland, California: University of California Press.
- Zizumbo-Colunga, D. (2019). Confronting Crime by Ourselves: Trust in Neighbors, Trust in Authorities, and Anti-Crime Organization, *Latin American Research Review*, 54(3), pp. 574–590. <https://doi.org/10.25222/larr.324>

Esta página queda intencionalmente en blanco

Neopatrimonialismo y gobernanza criminal en América Latina

Neopatrimonialism and criminal governance in Latin America

Sonia Alda Mejías

Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, España

RESUMEN. Este artículo examina la concepción neopatrimonial del poder como causa del desarrollo de la gobernanza criminal. Se analiza cómo el patrimonialismo y la cultura del privilegio propician la privatización del poder público por funcionarios y actores privados, quienes asumen lo público como algo propio, y la gobernanza se hace privada. Esta gobernanza luego es legitimada por una población que también ha asumido esa cultura. Se estudia esta cultura y sus síntomas en ineficiencia estatal, corrupción e impunidad. Luego se analiza cuál es el escenario ideal para el desarrollo de estas gobernanzas, mediante las que se consolida el crimen organizado. Se establece que, más que la ausencia del Estado, lo que beneficia al crimen organizado es su complicidad y coexistencia con Estados débiles y un orden legal que garantice condiciones mínimas de estabilidad para actividades criminales de gran escala.

PALABRAS CLAVE: corrupción; crimen organizado; cultura del privilegio; gobernanza; imperio de la ley

ABSTRACT. This article examines the neo-patrimonial conception of power as a cause of the development of criminal governance. It analyzes how patrimonialism and the culture of privilege foster the privatization of public power by officials and private actors, who assume the public as their own, and governance becomes private. This governance is then legitimized by a population that has also assumed that culture. This culture and its symptoms of state inefficiency, corruption and impunity are studied. Then, the ideal scenario for the development of these forms of governance, through which organized crime is consolidated, is analyzed. It is established that, rather than the absence of the State, what benefits organized crime is its complicity and coexistence with weak States and a legal order that guarantees minimum conditions of stability for large-scale criminal activities.

KEYWORDS: corruption; culture of privilege; governance; organized crime; rule of law

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 14 de febrero de 2023 • Aceptado: 12 de junio de 2023

CONTACTO: Sonia Alda Mejías ✉ salda@comillas.edu

Introducción

Nada más acertado que hablar de “soberanías compartidas” para analizar la gobernanza criminal. En efecto, en buena parte de América Latina hay organizaciones criminales ejerciendo tareas que, en principio, corresponden exclusivamente al Estado, como el uso de la fuerza o la impartición de justicia. Además, son capaces de determinar el reparto de recursos entre la población y sostener economías locales, proporcionar educación e incluso espacios de ocio en zonas rurales o también en barrios de grandes ciudades. Dada esta realidad, presente en mayor o menor medida en buena parte de la región, este artículo pretende demostrar la importancia que tiene el neopatrimonialismo o el patrimonialismo contemporáneo para explicar este tipo de gobernanza criminal.

Esto obliga a ir más allá de los actores criminales para centrar el foco de análisis en el Estado y la sociedad. La idea es poner de manifiesto que el desarrollo del crimen organizado, hasta el punto de ser capaz de controlar territorios bajo la jurisdicción de Estados soberanos, no depende tanto de la capacidad criminal, de sus habilidades perversas ni de su capacidad de imponerse en determinados espacios solo por la fuerza, sino de las oportunidades que se dan para que lo haga. Como se sostendrá, en países donde se encuentra interiorizado el patrimonialismo por parte del Estado y la sociedad se dan las mejores circunstancias para el desarrollo de esta gobernanza, su proliferación y su sostenibilidad. La clave se encuentra en la convicción de que el Estado y sus instituciones se conciben como patrimonio privado, lo que permite disponer de lo público como si así lo fuera.

Esta falta de distinción entre ambas esferas puede explicar el hecho de que el titular de un cargo público pueda utilizar las competencias que le otorga ese cargo para beneficio particular. A partir de esta apropiación del cargo y del derecho de disposición y disponibilidad privada que implica es posible ceder parte de estas competencias o jurisdicción sobre determinados territorios a terceros. Bajo esta concepción, ya se trate de actores legales (empresarios, comunidades, etc.) o ilegales (como organizaciones criminales), pueden llegar a desempeñar “competencias públicas”, cedidas por representantes estatales que consideran legítimo privatizar sus competencias a cambio de beneficios personales.

Mediante esta privatización de lo público se puede explicar la expansión de la gobernanza privada, en este caso criminal. En este análisis se contemplan los casos en que se logra el ejercicio de la gobernanza criminal bajo el consentimiento y el acuerdo de actores criminales con miembros de instituciones públicas, como la policía, tribunales de justicia, servicio penitenciario y autoridades locales o nacionales, entre otras. La corrupción sistemática o la intimidación es el instrumento esencial para lograr estos espacios de gobernanza criminal. Esta corrupción es consecuencia natural y normalizada del patrimonialismo, ya que es la forma de obtener un beneficio privado, y no público, del cargo institucional que se ostenta. A ello hay que agregar otro componente esencial: la aceptación por parte de las comunidades, ya sean urbanas, rurales o penitenciarias, de esta gobernanza criminal, sin la cual no sería posible este tipo de gobernanzas “particulares”. Este consentimiento o

aceptación, en parte, se debe a la interiorización en la ciudadanía de la confusión entre la esfera pública y la privada.

El patrimonialismo conlleva la excepcionalidad ante la ley. Como dueño del cargo, el funcionario exime de la norma al que considere oportuno eximir para garantizarle impunidad, lo que convierte a quienes lo logran, sean actores legales o ilegales, en privilegiados. Bajo esta condición de privilegio es posible explicar, con la impunidad que otorga el privilegio, la gobernanza criminal. En otras palabras, el crimen organizado puede ejercer control territorial y funciones estatales, no por ser criminal, sino por alcanzar la condición de privilegiado que el patrimonialismo le otorga. Se trata de una condición posible solamente si en el Estado y en la sociedad se tolera la privatización de lo público y, en consecuencia, una cultura del privilegio (Alda, 2021).

Las complejas relaciones entre Estado, ciudadanía y crimen organizado

Para entender el desarrollo de la gobernanza criminal, hay consenso entre los especialistas sobre la importancia de sus relaciones con el Estado y la sociedad. El objetivo es profundizar en estas “soberanías privadas” que coexisten con la soberanía estatal y abordar dos cuestiones principales: ¿Por qué las autoridades se alían con la gobernanza criminal? ¿Y por qué la ciudadanía les otorga legitimidad? Gran parte de la respuesta reside en la concepción patrimonialista del poder, compartida por gobernantes y gobernados, que hace ver factible la privatización de lo público. Así, esta concepción hace posibles dos fenómenos:

1. Las autoridades consideran legítimo y natural la apropiación de sus respectivos cargos como patrimonio propio y entienden, en consecuencia, que pueden disponer de estos conforme a sus intereses privados y no al interés público. De esta manera, llegan al punto de ser cómplices del desarrollo de estas soberanías criminales en “su” propio terreno, a cambio de los beneficios que esto pueda reportarles.
2. Por su parte, la ciudadanía acaba compartiendo esta concepción, que también considera legítima y práctica, sin distinguir cotidianamente entre la esfera pública y la privada, razón por la cual se ignora el cumplimiento de determinadas normas. Por ejemplo, se da la apropiación de espacios públicos, a través de la ocupación de terrenos para construir casas, instalar mercados informales, cerrar calles como espacios privados o explotar recursos naturales públicos. En este contexto, si el crimen organizado es capaz de garantizar seguridad, justicia y servicios sociales, ante la escasa eficacia y deficiencias propias de una administración estatal de rasgos patrimonialistas, es posible que la ciudadanía acepte la gobernanza privada. De hecho, el crimen organizado puede acabar mejorando la calidad de vida de la población bajo su control (Ferreira & Richmond, 2021).

La idea no es simplificar la gobernanza criminal bajo el concepto de patrimonialismo, ni entender este como el único factor determinante de aquella, pero sí es un factor esencial. Este tipo de gobernanza es extraordinariamente compleja y dinámica; no hay una única manera de ejercerla ni siempre existe el mismo grado y tipos de relaciones con las autoridades y la sociedad (Arias, 2017; Garzón, 2021). Por tanto, es muy diversa, puede suplantar al Estado o hacerlo parcialmente, en determinadas cuestiones y no en todas (Lessing, 2020). De hecho, la autoridad estatal y la criminal no son excluyentes, sino “compartidas” (Skaperdas & Syropoulos, 1997), manteniendo una convivencia pactada. Este consenso no exige de enfrentamientos violentos entre bandas criminales o entre estas y el Estado; pero no por este motivo el patrimonialismo, como factor explicativo, pierde fuerza.

Pero siguiendo la interpretación de varios autores sobre la complicidad estatal y la construcción de legitimidad ante la población, en relación con la gobernanza criminal, esta problemática se entiende mejor mediante una concepción patrimonialista y la cultura del privilegio, al menos tolerada por el Estado y la sociedad.

Neopatrimonialismo y cultura del privilegio

El prefijo *neo-* hace referencia a la pervivencia de una forma tradicional de autoridad política en el seno de democracias calificadas en la década de los setenta como “tercer mundo” (Eisendstadt, 1973). Estos estudios se aplicaron inicialmente en el continente africano (Bratton & Van de Walle, 1994, 1997; De Grassi, 2008; Erdmann & Engel, 2006; Médard, 1982). Pero luego hubo estudios en Asia, Rusia y América Latina, como atestiguan, para esta última, los trabajos de Oszlak (1986) y Durazo (2010). Se trata de la convivencia de órdenes (formal e informal) incompatibles y contradictorios que pueden permanecer en el tiempo (Vianna, 1999; Erdmann & Engel, 2006), sin evolucionar necesariamente hacia democracias plenamente institucionalizadas.

En América Latina, en mayor o menor medida, se detecta la generalización de estas democracias donde, bajo la convivencia de estos órdenes, operan instituciones sólidamente formalizadas, como las electorales, basadas en criterios legales-burocráticos, de acuerdo con Weber (1996), e instituciones y prácticas informales, donde la norma no siempre se cumple (Monsiváis & Del Río, 2013).

Este es un contexto más propicio para la posibilidad de ejercer el poder y las competencias públicas de forma privada, en el marco de sociedades democráticas. De ahí que la principal característica es la inexistencia de una clara distinción entre lo público y lo privado. Bajo esta confusión, la consecuencia directa es que las autoridades, a nivel nacional, regional o local, ostentan su cargo y sus competencias como patrimonio particular, lo que explica que ejerzan su autoridad y apliquen la ley de forma subjetiva y particular, en lugar de objetiva y general. La consecuencia directa es que no todos los ciudadanos se consideran bajo el principio de igualdad. Por esta razón, determinadas personas, grupos o territorios quedan eximidos del cumplimiento de la ley y se constituyen en privilegiados.

La interiorización de esta concepción, tanto por gobernantes como gobernados, es lo que se entiende como *cultura del privilegio*.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) denomina *cultura del privilegio* a una cultura caracterizada por normalizar las jerarquías de poder, que se traduce en desigualdades en la efectiva titularidad de derechos, en la participación en la deliberación política y en la distribución de capacidades y beneficios del progreso económico y social (Prado, 2014; Bielschowsky & Torres, 2018; Ríos, 2021; CEPAL, 2018a; 2018b). Aunque precisa y acertada, esta definición no es completa por dos motivos. Por un lado, no contempla la relación entre neopatrimonialismo y cultura del privilegio, cuando aquella es consecuencia de esta; y por otro lado, esta definición no incluye la seguridad como una de las implicaciones directas de la cultura del privilegio.

La popular frase mexicana: “A los amigos, la gracia y la justicia. A los enemigos, la ley a secas”, coincide muy bien con la aplicación selectiva de la ley, posible en un orden informal que convive con el orden formal. Así, determinadas personas, colectivos o territorios pasan a la condición de privilegiados. El privilegiado no siempre lo es por quedar eximido del cumplimiento de la ley, sino también por acatar las normas, siempre que hayan sido diseñadas de acuerdo con sus intereses. Bajo esta lógica, los privilegiados también logran la concesión de monopolios, presupuestos, concursos públicos, sentencias judiciales que los benefician, entre otros privilegios, aun a costa del bien público.

En este sentido, la gobernanza criminal es expresión evidente de este patrimonialismo y cultura del privilegio. A través de la privatización de un cargo público, se negocia la cesión, más o menos temporal, más o menos amplia, de territorios y competencias. En otras palabras, la expansión y el poder del crimen organizado en la región no se explica porque sea un actor ilegal, sino por su condición de privilegiado. En esta perspectiva se puede entender que multitud de cargos públicos de diferentes países perciban la región amazónica como patrimonio personal, al extremo que consideran que pueden obtener beneficio de dicho “patrimonio”. La deforestación masiva de la región amazónica por ganaderos, tala, minería ilegal y otros delitos ambientales no podría tener lugar sin la implicación de cargos públicos de las administraciones centrales o regionales, militares y fuerzas de seguridad que, bajo esta concepción neopatrimonialista, privatizan grandes extensiones naturales para negocios particulares, a cambios de sustanciosos beneficios. Esto explica los casos de corrupción denunciados en todos los países que comparten la región amazónica: Brasil, Perú, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Colombia (*InSight Crime*, 28 de noviembre de 2021).

La legitimidad de la apropiación del cargo público como patrimonio privado

La complicidad que se precisa con el Estado para ejercer la gobernanza criminal puede entenderse cuando, quien ostenta un cargo público, lo asume de manera natural y legítima como patrimonio privado, ya que esto le permite disponer de sus competencias y su

poder en pro de criterios e intereses particulares, y no necesariamente de acuerdo con la norma. Por ello, la falta de conciencia sobre el valor de lo público obstaculiza de manera permanente la eficacia de las instituciones democráticas y, en consecuencia, la legitimidad del Estado (Garay, 2020). Así lo explica Cossío (2015), quien plantea el patrimonialismo en estos términos, haciendo referencia a México:

En cada una de ellas el político o funcionario termina considerando que los bienes, los servicios o las personas que tiene encomendados, son suyos. Por esta razón puede disponer de ellos, apropiárselos o intercambiarlos a fin de recibir sus beneficios directos o sustitutos. Quien de modo grosero toma algo del patrimonio público, lo hace suponiendo que tiene algún derecho sobre él; quien aprovecha un bien público en beneficio propio, lo hace amparado en la misma creencia; quien recibe un porcentaje económico por ajustar una licitación, cree proceder bajo los mismos parámetros.

Generalmente, estas prácticas se asocian a las élites gubernamentales y privadas próximas al poder. Sin embargo, para reproducirse de forma sistemática, es preciso que se reproduzca en todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y en todos los niveles de la administración, desde las más altas esferas nacionales hasta los cargos locales. En un contexto así, cabe la posibilidad de compartir espacios y competencias, otorgadas por el cargo, con el crimen organizado, si reporta beneficios personales para los funcionarios.

La gama de privilegios concedidos a través de estas prácticas es innumerable en calidad, duración y alcance. Pueden ser momentáneos, como al eximirse de una multa, o permanentes, como la sistemática evasión fiscal o la garantía de un monopolio. Sin embargo, dentro de esta gama también cabe la cesión de territorios públicos y de competencias gubernamentales por representantes estatales, lo que hace posible una gobernanza privada tanto de actores legales, como ilegales.

La aceptación social de la apropiación de lo público y del privilegio

Lo anterior no significa que todos los gobernantes sean corruptos o corrompibles y que compartan la cultura del privilegio; lo que sí puede afirmarse es que todos conviven con esa cultura y, en consecuencia, la contemplan como posibilidad legítima. Esta es una condición necesaria para la reproducción sistemática del patrimonialismo. La otra condición es que acabe siendo tolerada por la población en general.

En sociedades como las latinoamericanas, ante la presencia recurrente de la corrupción y del particularismo, que son manifestaciones directas del patrimonialismo, estas prácticas terminan por ser toleradas y practicadas en todos los sectores sociales, al margen de su formación académica, posición o extracción social (Walkmann, 2006; Basave-Benítez, 2011; García-Villegas, 2009; 2010; Esquirol, 2008; Nino, 1992; Escalante, 2004). La consecuencia directa de esto es que cada vez es menor la motivación para cum-

plir la norma, ya que, en última instancia, “nadie lo hace”. Con ello, la ciudadanía deja de aspirar a la cultura de la legalidad y al bien público, para pretender obtener privilegios particulares que, en últimas, se usan para conseguir derechos reconocidos por la ley o incluso por fuera de esta.

La búsqueda de un favor se convierte en una rutina (Iamamoto, 2006) para lograr objetivos que, de recurrir a los medios formales, sería muy improbable conseguir. Así, es una forma de sobrevivir “necesaria”, ya que el orden informal, ante la ineficacia de las instituciones estatales, es la forma más rápida y eficaz de lograr el objetivo (Bardham, 1997; Persson et al., 2013; Rothstein, 2011; Ostrom, 1998). De esta forma, con cada “favor” particular, por anecdótico o mínimo que sea, se recrea la cultura del privilegio.

Esta “contaminación” social implica que la privatización de lo público no solo es ejercida por las élites gobernantes y económicas, sino también por el resto de la sociedad. Sirvan como ejemplo los mercados informales donde se venden todo tipo de productos, incluso artículos robados, como el mercado de ropa de La Salada o el mercado de respuestos de vehículos robados, en Buenos Aires. Todos los clientes de estos mercados son conscientes de su carácter informal y del origen ilegal de algunas de estas mercancías. Otro ejemplo son los mercados de San Jacinto y el de Las Malvinas, de Lima, conocidos y frecuentados por muchos ciudadanos conocedores de su informalidad y del origen de muchos de sus artículos. Todos estos mercados representan ejemplos de privatización del espacio público, organizados bajo la informalidad, que solo pueden funcionar bajo la complicidad de las autoridades competentes (Dewey, 2015).

Es precisamente la interiorización de esta cultura por todos los actores de la sociedad lo que posibilita su reproducción y continuidad en el tiempo. De no ser así, la cultura del privilegio no sería viable. Indudablemente, esta cultura beneficia a las élites políticas y económicas, y crea una profunda brecha en todos los ámbitos: político, económico y social. No obstante, esto no implica que los no privilegiados estén excluidos de su reproducción. De hecho, en este contexto, la creencia social predominante sostiene que el éxito no proviene de la igualdad ante la ley, sino de la excepcionalidad ante ella (Villoria & Jiménez, 2014). La privatización de lo público es una acción llevada a cabo por la sociedad en su conjunto, manifestada de diversas maneras en la vida cotidiana. En resumen, es una dinámica estructural que solo puede sostenerse si el Estado es el primero en privatizar lo público.

La interiorización de esta cultura explica en parte que la ciudadanía adopte prácticas patrimonialistas y, como resultado, gobernanzas privadas. La ineficacia de un Estado neopatrimonial, junto con la consiguiente falta de protección y servicios públicos, lleva a que la población, ante necesidades básicas no atendidas, reconozca la autoridad de otros actores no estatales si estos alivian algunas de sus carencias. Es preocupante que cada vez sea más común escuchar a la ciudadanía afirmar que el crimen organizado provee seguridad y servicios que el Estado no puede garantizar, lo que conlleva un reconocimiento de su autoridad y gobernanza. Esta es una posibilidad que puede surgir cuando el patrimonialismo y la cultura del privilegio son aspectos compartidos por la sociedad.

Síntomas de neopatrimonialismo: baja fortaleza del imperio de la ley, alta corrupción e impunidad

La evidencia empírica del neopatrimonialismo y de la cultura del privilegio se encuentra en los indicadores sobre el imperio de la ley, corrupción e impunidad (Alda, 2021). En cuanto al imperio de la ley, en el caso de la región, salvo Chile, Uruguay y Costa Rica, el resto de países se sitúan en la franja de 33 a 9. Venezuela es el caso más extremo, con 0,48, en una escala de 0 a 100, donde 100 es la mejor situación posible (Kaufmann & Kraay, 2021). Estos datos reflejan directactamente una concepción patrimonialista donde la aplicación de la ley no es universal, sino discrecional.

Estos bajos niveles de imperio de la ley necesariamente implican altos o muy altos niveles de corrupción, como también es posible constatar en la región. En una puntuación de 0 a 100, donde 0 es el índice máximo de corrupción, la región se sitúa en valores de 30 a 39, lo que estaría indicando altos índices de corrupción (Transparency International, 2022). No puede ser de otra manera, ya que la posibilidad de quedar eximido del cumplimiento de la norma pasa por ofrecer una buena oferta a la autoridad, que considera que “su” cargo no está a disposición del bien público, sino para su propio beneficio.

Como no puede ser de otra manera, la corrupción sistemática genera también altos índices de impunidad, pues a través de la misma corrupción se persigue saltarse la ley sin castigo (Alda, 2015; 2017). De nuevo, los datos confirman que la región también tiene altos o muy altos niveles de impunidad (Le Clerq & Rodríguez, 2002). Estos tres factores se retroalimentan y reproducen el patrimonialismo y la cultura del privilegio (Figura 1).



Figura 1. Reproducción de la cultura del privilegio.

Fuente: Elaboración propia

Contemplando cada caso nacional es posible observar, de acuerdo con estos indicadores, que el neopatrimonialismo es una realidad presente en toda la región, aunque no en la misma medida en todos los países.

Esta relación inversamente proporcional entre Estado de derecho y patrimonialismo, así como entre cultura de la legalidad y cultura del privilegio, tiene una repercusión directa en la capacidad de controlar el desarrollo del crimen organizado o en favorecerlo (Alda, 2017).

El mejor escenario posible para el desarrollo de la gobernanza criminal

Convencionalmente, prevalece la idea de que la criminalidad se desarrolla en ausencia del Estado, lo cual sugiere que su presencia garantiza su control. Así, se asume que el carácter ilegal de estos actores los sitúa al margen de la autoridad y separados de la sociedad; sus espacios son, en principio, clandestinos, limitados y no visibles, dado que son perseguidos por el Estado. Esta suposición parte de la idea de que las autoridades estatales garantizan la seguridad pública frente al crimen organizado, y limitan sus espacios y oportunidades de crecimiento. Esta situación es más probable si existe una clara distinción entre las esferas pública y privada, lo que permite preservar el bienestar y la seguridad pública.

Sin embargo, esta circunstancia podría no darse, o al menos no en la misma medida, cuando las autoridades privatizan sus cargos para beneficio personal y, en consecuencia, prevalecen los intereses privados. En este contexto, se crean las condiciones idóneas para que las autoridades no solo dejen de perseguir al crimen organizado, sino que también garanticen su protección, dado que esto les reporta beneficios personales, incluso a expensas de la seguridad pública. Los numerosos casos de complicidad entre autoridades y organizaciones criminales, facilitada por la corrupción y extendida en toda la región, perpetúan esta concepción patrimonialista. Este fenómeno es especialmente evidente en países latinoamericanos como México, el Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) en Centroamérica, así como Brasil, Paraguay, Bolivia y Ecuador, donde el Estado mantiene relaciones y llega a ser cómplice de estos actores criminales (Garay & Salcedo-Albarán, 2014).

Las posibilidades de privatización y privilegio inherentes a un orden neopatrimonial se alinean perfectamente con las necesidades del crimen organizado. Aunque existen innumerables definiciones sobre esta forma de criminalidad (Sampó, 2021), es relevante destacar aquellas que señalan como elemento característico la necesidad de protección y relación con los sectores público y privado como una condición esencial para su desarrollo (Flores, 2009; Jiménez-Salinas, 2020; Geffray, 2001; Lupsha, 1991). Esta vinculación y complicidad con representantes del Estado busca protegerse eficazmente frente a la actuación del mismo Estado y de otros agentes externos potencialmente nocivos para la expan-

sión de sus actividades ilegales. Hay diferentes formas y grados de complicidad, pero esta relación, sin duda, es trascendental:

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)

Las llamadas “zonas marrones” (O'Donnell, 2002) o “zonas liberadas” (Dewey, 2015), en América Latina, hacen referencia a estos espacios. En dichas zonas existe el Estado burocrático, pero no el legal. Hay funcionarios y edificios públicos, y las leyes vigentes son formalmente aplicadas, si bien de modo intermitente y diferencial. Pero lo más importante, como señala O'Donnell, es que estas leyes están inmersas en un mundo informal dirigido por poderes privatizados, esto es, actores privados cuyo poder se debe a la connivencia de estas autoridades (O'Donnell, 2002). Esto explica la existencia de comunidades campesinas o barriadas de grandes capitales donde se privatizan funciones públicas, que son ejercidas por particulares, grandes propietarios de tierras, de empresas o asociaciones campesinas, organizaciones vecinales, patrullas de autodefensa civil, entre otros, con la autorización e implicación de las autoridades estatales. Estos actores establecen normas para gestionar y organizar el espacio público, competencias que solo deberían corresponder a autoridades estatales. En definitiva, la ley queda suspendida y sustituida por normas particulares, con la connivencia de las autoridades estatales.

Esta misma lógica opera para el crimen organizado y la gobernanza criminal. Esta es una gobernanza privada, en este caso operada por actores criminales, pero que cuentan, en mayor o menor medida, con la complicidad de las autoridades. Este control del territorio se obtiene a cambio de entregar parte de los beneficios obtenidos por actividades ilegales a las autoridades estatales, o a través de apoyo en campañas electorales a los partidos (*InSight Crime*, 13 de agosto de 2021), o, por otra parte, se obtiene mediante el mantenimiento de paz y estabilidad social, ya que la población sometida logra una forma de vivir directa o indirectamente a través de los beneficios que reporta socialmente la economía ilegal o informal que estas redes desarrollan.

Independientemente de su condición ilegal, estos actores operan bajo la misma lógica de los demás actores privados. La gobernanza criminal no se da por ausencia de Estado, sino por la cesión de “sus” territorios y “sus” competencias, que ahora son de estos actores. En estos territorios queda suspendido el orden formal y la ley, pero se establecen normas, se imparte justicia y se proporciona seguridad, e incluso servicios de asistencia a la población. Durante la pandemia, por ejemplo, se hizo más visible que nunca esta gobernanza. En México, Brasil o Colombia, las bandas criminales aseguraron el confinamiento aplicando sanciones “ejemplares”, individuales o colectivas a quienes no permanecieran en sus casas. Así mismo, se repartieron víveres a la población afectada por carecer de ingresos.

Pero más allá de la situación particular provocada por la pandemia, esta forma de gobernanza es anterior a esta. El Tren de Aragua, una megabanda venezolana, ya ejercía gobernanza criminal en importantes áreas del territorio venezolano. Esta organización está detrás de la fundación Somos Barrio JK, que ofrece jornadas de salud, limpieza y comedores comunitarios. Al mismo tiempo, ha establecido estrictas normas de convivencia, con castigos ejemplarizantes, que varían desde prohibir discusiones entre parejas y robos, hasta imponer la obligación de mantener las fachadas de las casas pintadas y estrictas normas en los colegios. La violación de estas normas puede resultar en sanciones que van desde la expulsión de la comunidad hasta la ejecución (*InSight Crime*, 11 de abril de 2022). Tanto estos actores ilegales como los legales comparten la misma concepción patrimonial y, bajo ese principio, imponen “sus” normas en “sus” territorios. Actualmente, hay evidencia de su presencia en seis estados sudamericanos adicionales (*InSight Crime*, 21 de octubre de 2021).

El ejemplo de las “normas de convivencia” impuestas por las FARC-EP ofrece más evidencia del establecimiento de estrictas reglas y regulación de la vida social en ciertos territorios por actores no estatales. En 2014, se publicó un manual que contenía 46 normas establecidas por la guerrilla colombiana en la región del Putumayo. Este manual abordaba temas como la movilidad, medidas de seguridad sanitaria y comercio, entre otros (FARC-EP, 2014).

Además de Venezuela (Briceño, 2021), la gobernanza criminal se manifiesta también en Colombia (Duque, 2020; Garzón, 2021), México (Sumano, 2022), Brasil (Souza & García, 2021), Paraguay (Martens et al., 2022) y Centroamérica (*InSight Crime*, 19 y 25 de enero de 2022). Pero no solo se da en áreas rurales y alejadas, sino también en las capitales, donde se concentran las sedes de las instituciones estatales. La gobernanza criminal en las cárceles, edificios custodiados por las fuerzas de seguridad, es el ejemplo más evidente. En muchos casos, bandas criminales como el Primeiro Comando da Capital y el Comando Vermelho, en Brasil, o como organizaciones criminales ecuatorianas han surgido en centros penitenciarios.

En estas cárceles, son las bandas criminales las que gestionan y proporcionan servicios básicos a los presidiarios. Las normas de convivencia son estrictas, y las sanciones por incumplirlas se aplican según el código impuesto por el crimen organizado (*La Sexta*, 2013). Esta organización requiere un paso previo: la cesión de estos centros por parte de las autoridades estatales, quienes obtienen ganancias por la “cesión” de “sus” cárceles. Tras esta cesión, la cárcel pasa a ser del crimen organizado, que ejerce su poder bajo la misma concepción patrimonial en “sus” barrios, “sus” cárceles o “sus” territorios.

¿Debilidad estatal?

Después de este análisis, es importante dimensionar el patrimonialismo. Primordialmente, cabe aclarar que el patrimonialismo no es el único orden existente, sino que forma parte de un orden híbrido. De hecho, cuando se constituye como el único orden existente, lleva

al caos o a lo que podríamos entender como un Estado fallido. Sin embargo, vale la pena recordar que, salvo Haití, los Estados latinoamericanos no se encuentran en esta categoría (Fragile States Index, 2023).

Se trata, más bien, de una realidad en la que conviven un conjunto de normas de naturaleza opuesta, que acaban por constituir esta hibridación. Así, existe un orden formal, basado en la sujeción a la norma y el interés público, si bien la privatización de lo público y la transgresión de la norma es recurrente. En otras palabras, el patrimonialismo se da usualmente cuando no hay un único orden normativo y la coexistencia con el orden legal implica que, según las circunstancias y los ámbitos, generalmente se acatan las normas, aun cuando en otras ocasiones el patrimonialismo, que constituye el orden informal, modifica o incluso ignora este orden legal. Es, por tanto, una cuestión de grado; dependiendo del nivel de conciencia pública y los niveles de cultura de la legalidad que tengan las autoridades responsables de tomar decisiones políticas y aplicar las normas (Alda, 2017), se velará por el bien público y se aplicará la norma, o las decisiones estarán mediadas parcial o totalmente por la concepción patrimonialista.

Un buen ejemplo de esta hibridación son aquellos gobernantes que logran contribuir al bienestar ciudadano mediante la realización de mejoras públicas, pero se enriquecen durante el tiempo de su gestión a través de prácticas corruptas. Dependiendo del grado de patrimonialismo, los beneficios públicos son mayores o menores. Esta realidad se constata en una frase que se repite en diferentes países de América Latina: “Es corrupto, pero hace obra”. En esta frase se expresan diversos aspectos: por un lado, la hibridación legal-patrimonial del orden existente y, por el otro, la tolerancia social al patrimonialismo y la corrupción. Dicha popularidad se explica porque existen autoridades que no comparan con la ciudadanía los beneficios de su cargo y solo se enriquecen, sin realizar ninguna mejora pública o social.

Esta hibridación, basada en la coexistencia del interés público con un interés patrimonial, es precisamente el factor que explica que los Estados latinoamericanos sean más atractivos para el crimen organizado que los Estados fallidos. En estos últimos, solo existe el orden patrimonial, lo cual desemboca en la privatización absoluta del poder y la consiguiente desaparición de todos los bienes públicos, llevando al caos y al desorden. Por el contrario, en América Latina, los Estados logran un equilibrio mediante esta hibridación que proporciona, en mayor o menor medida, un orden social, estabilidad y servicios mínimos, factores imprescindibles para el desarrollo de los negocios ilícitos.

En tiempos recientes, la noción de ausencia del Estado ha ganado terreno como explicación para la existencia y proliferación de la gobernanza criminal. Si bien es cierto que hay regiones de difícil acceso donde la presencia estatal es escasa, este factor por sí solo no basta para explicar el fenómeno. Este razonamiento básicamente sugiere que incrementar el número de funcionarios garantizaría seguridad, una idea que se fortalece al enfocarse en el indicador de funcionarios por número de habitantes, con el que se evidencia que se necesitan más empleados públicos para proteger y servir a la ciudadanía en todo el

territorio nacional. Además, se añade que los escasos funcionarios existentes, debido a bajos salarios, son susceptibles a la corrupción como medio de supervivencia. Si bien las carencias materiales de los Estados son evidentes y los salarios son bajos en determinadas zonas, la solución a la gobernanza criminal no reside únicamente en la inversión en recursos, la contratación de más personal o el incremento de los sueldos, aunque todo ello sea necesario.

El principal problema radica en la concepción patrimonialista, que reproduce de manera permanente la cultura del privilegio y que permite la complicidad con el crimen organizado (Alda, 2020). De no modificarse esta concepción, el aumento de la presencia estatal puede, de hecho, incrementar los índices de corrupción y privatización de lo público, y favorecer de esta manera la gobernanza criminal, pues el crimen organizado tendría garantizadas sus actividades criminales con protección estatal. Por lo que respecta al aumento salarial, aunque imprescindible, tampoco resuelve el problema, como ponen de manifiesto los numerosos casos de corrupción que implican a diferentes expresidentes y altos cargos, cuyos salarios son mucho más altos y están mejor pagados. Por tanto, la corrupción no es solo un problema de falta de recursos, sino ante todo de la existencia de una concepción patrimonial.

El neopatrimonialismo, entonces, no necesariamente desemboca en un Estado fallido ni en el desorden social. La pervivencia de un orden formal junto al informal garantiza el orden social, lo que proporciona un mínimo de estabilidad social, servicios públicos e infraestructura, aunque muy básicos y de mala calidad, como consecuencia de la corrupción sistémica, pero están garantizados. Este mismo orden formal también proporciona la suficiente credibilidad para respaldar un sistema bancario y financiero, entre otras cosas, fundamentales para el desarrollo de múltiples actividades de estas redes criminales, ya que son esenciales para la realización sostenida de sus negocios ilegales. En efecto, para estos negocios se precisan carreteras, aeropuertos y puertos para el tráfico ilegal, así como un sistema financiero que permita “blanquear” dineros. Se trata del escenario idóneo para las organizaciones criminales, que varios países latinoamericanos proporcionan:

1. Gracias a la concepción patrimonialista, pueden lograr la protección de representantes del Estado y actuar impunemente, en condición de privilegiados.
2. Disponen de infraestructura y servicios mínimos para la realización de sus negocios.

Otro término habitualmente empleado para los Estados bajo estas condiciones es el de Estados débiles. Ciertamente lo son, ya que el patrimonialismo desgasta y resta credibilidad a las instituciones del Estado y sus representantes, con todas las implicaciones que esto conlleva. Aunque ha sido y es un término muy recurrente, utilizado por todos los especialistas, el Estado débil quizás no exprese la complejidad de esta realidad. Frente a esta idea, Dewey (2015) no los califica de débiles o ausentes, sino de presentes y “resistentes”. Allí donde la ley formal no opera, no es a causa de la ausencia de Estado, sino de la aplicación discrecional de la ley:

Las preferencias, los intereses y las expectativas no están modeladas ni por un Estado débil, ni fuerte, sino por uno que realmente está presente y que se dedica a trocar protección por diversas clases de recursos. La protección basada en la suspensión de la aplicación del derecho no hace más que definir un tipo de relacionamiento; un vínculo entre un Estado que promete protección a quienes quieren operar a favor o en contra del Estado y a una sociedad que compra ambos tipos de protecciones. (Dewey, 2015, pp. 52-53)

En conclusión, no se trata de un Estado débil o ausente, sino de estructuras resistentes, que reproducen una concepción patrimonialista del poder.

Conclusiones

Este artículo ha planteado cómo el poder del crimen organizado se basa en su condición de privilegio, gracias a la concepción neopatrimonialista del poder sobre la que se sostiene dicha cultura del privilegio. Las investigaciones al respecto han avanzado de manera importante con hallazgos valiosos, pero de forma independiente desde diferentes disciplinas. Por un lado, desde la politología y la sociología se ha dado un gran paso en los estudios sobre neopatrimonialismo, especialmente en los noventa. La CEPAL (2018b), por su parte, ha contemplado la cultura del privilegio para explicar la desigualdad económica y social, pero en este caso no ha relacionado la cultura del privilegio con el neopatrimonialismo.

Por otro lado, desde los estudios de seguridad los avances no son menores, pues han puesto de manifiesto que el desarrollo del crimen organizado no depende de la ausente o escasa representación estatal, sino, muy al contrario, de las relaciones de protección que el crimen organizado logre establecer con el Estado para garantizar su expansión. Sin embargo, no se ha terminado de esclarecer el motivo de esta complicidad. También desde los estudios de la seguridad, se ha demostrado que la complicidad estatal es un elemento esencial, en el que el instrumento clave para entender esta relación de colaboración entre el mundo legal e ilegal es la corrupción. Pero quedan varias preguntas al respecto, como cuál es el mecanismo que hace posible esa informalidad y su tolerancia social. Para ello se puede recurrir a los aportes de otras disciplinas.

Este artículo ha pretendido relacionar todos estos avances, desarrollados de forma inconexa, para entender los problemas de seguridad, en particular el desarrollo del crimen organizado. El neopatrimonialismo y la cultura del privilegio permiten comprender el desarrollo del crimen organizado, más allá de la corrupción. Este es un síntoma de la existencia de un problema más complejo que esta relación con la forma de entender el poder.

Mientras no se establezca una clara distinción entre lo público y lo privado, desde la presidencia hasta los niveles más bajos de la administración estatal, estos cargos y sus competencias pueden ser vistos como patrimonio personal por quienes los detentan. En consecuencia, esta “propiedad” permite su uso discrecional, lo que abre la puerta a eximir del cumplimiento de la ley a aquellos actores que puedan incrementar el patrimonio

personal del titular del cargo. La aplicación discrecional de la ley socava el principio de igualdad ante la ley y perpetúa la existencia de individuos privilegiados. Las consecuencias son multidimensionales: no solo se violan los derechos civiles de la ciudadanía y se profundiza la desigualdad económica y social, sino que también se generan implicaciones significativas en el ámbito de la seguridad. La privatización del poder público permite que actores ilegales queden exentos del cumplimiento de la ley e incluso obtengan concesiones territoriales para asegurar áreas estratégicas en sus diversos negocios.

El otro aspecto contemplado es la legitimidad social necesaria para la sostenibilidad de la gobernanza criminal. Esta legitimidad es posible cuando la ciudadanía, motivada tanto por la necesidad como por la práctica de supervivencia social y económica, comparte esta cultura. En una sociedad donde no se distingue claramente entre el ámbito público y el privado, se tolera que actores privados ejerzan competencias públicas. Si además estos actores pueden proporcionar servicios que el Estado no logra ofrecer, como seguridad, justicia e infraestructura, se les reconoce o tolera como legítimos. La ineficacia del Estado, a su vez, se debe en parte a las prácticas patrimonialistas de sus autoridades, que llegan a ser cómplices de los intereses particulares de estos actores, incluso si son criminales. Esto da lugar a una inercia perversa que impide romper un círculo vicioso sistémico.

En esta dinámica se ve afectado no solo el ámbito de la seguridad, sino también el desarrollo y la gobernanza en general, puesto que se perpetúa el principio de desigualdad e injusticia en múltiples esferas. Los bajos niveles de imperio de la ley, acompañados de altos niveles de corrupción e impunidad, son síntomas de una cultura del privilegio que determina los criterios para ejercer el poder y distribuir recursos.

Ante la complejidad del problema y su raíz cultural, la solución pasa por un cambio de paradigma basado en la separación de la esfera de lo público y lo privado, y por tomar conciencia de la importancia de la esfera pública como instrumento de progreso y bienestar social. Este es un cambio a largo plazo, pero posible e imprescindible, que comienza con cambios sustanciales y sostenibles en el tiempo, para generar un cambio cultural en las nuevas generaciones, basado en la interiorización de los principios del buen gobierno y la cultura de la legalidad.

Agradecimientos

La autora desea agradecer a la Universidad Pontificia de Comillas por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

La autora declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Financiamiento

La autora declara que la fuente de financiamiento para la realización de este artículo provino de la Universidad Pontificia de Comillas.

Sobre la autora

Sonia Alda Mejías es doctora de la Universidad Autónoma de Madrid y profesora del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia de Comillas.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3882-1157> - Contacto: salda@comillas.edu

Referencias

- Alda, S. (2015). La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado. *Revista Española de Ciencia Política*, 37. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37649>
- Alda, S. (2017). Buen gobierno y cultura de la legalidad, componentes esenciales de las políticas de seguridad contra el crimen organizado. En C. Sampo & V. Tronkoso (Comps.), *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*. Instituto Universitario General Gutierrez Mellado.
- Alda, S. (2020). *Paraguay: centro neurálgico de producción y distribución del narcotráfico transnacional* (ARI 64/2020). Real Instituto Elcano. <https://tinyurl.com/3t6eh5ht>
- Alda, S. (2021). La cultura del privilegio y la privatización de las funciones públicas, elementos esenciales para la gobernanza criminal. En S. Alda (Coord.), *Los actores implicados en la gobernanza criminal*. Real Instituto Elcano; Friedrich Naumann
- Arias, E. D. (2017). *Criminal enterprise and governance in Latin America*. Cambridge University Press.
- Bardham, P. (1997). Corruption and development. *Journal of Economic Literature*, 35(3), 1320-1346.
- Basave-Benítez, A. (2011). *La mexicanidad y la esquizofrenia*. Editorial Océano.
- Bielschowsky, R., & Torres, M. (2018). *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio: textos seleccionados del período 2008-2018*. CEPAL.
- Bratton, M., & Van de Walle, N. (1994). Neopatrimonial regimes and political transitions in Africa. *World Politics*, 46, 453-489.
- Bratton, M., & Van de Walle, N. (1997). *Democratic experiments in Africa: Regime transitions in comparative perspective*. Cambridge University Press.
- Chabat, J. (2005). Narcotráfico y Estado: el discreto encanto de la corrupción. *Letras Libres*, 7(81). <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/121476>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018a). *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: Bases y propuesta inicial*. <https://tinyurl.com/2p8ebk9s>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018b). *La ineficiencia de la desigualdad*. <https://tinyurl.com/28kksumb>
- Cossío Díaz, J. R. (2015, 6 de octubre). La persistencia del patrimonialismo. *El País*. <https://tinyurl.com/2nsn5nkr2>
- Dewey, M. (2015). *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*. Katz Ediciones.
- Duque, J. (2020). Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 66(241). <https://doi.org/ktwd>
- Durazo Herrmann, J. (2010). Neo-patrimonialism and subnational authoritarianism in Mexico: The case of Oaxaca. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 85-112. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/19201>

- Eisendstadt, S. N. (1973). *Traditional patrimonialism and modern neopatrimonialism*. Sage.
- Erdmann, G., & Engel, U. (2006). Neopatrimonialism reconsidered: Critical review and elaboration of an elusive concept. *Commonwealth and Comparative Politics*, 45(1), 95-119.
- Escalante, F. (2004). Especulaciones a partir del concepto de anomia. En W. Bernecker (Comp.), *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada* (pp 125-146). El Colegio de México. <https://doi.org/10.2307/j.ctvhn08nc.8>
- Esquirol, J. (2008). The failed law of Latin America. *American Journal of Comparative Law*, 56(1), 75-124.
- FARC-EP. (2014). *Manual de convivencia del frente 32, Putumayo*. <https://tinyurl.com/y7dc37tu>
- Ferreira, M. A., & Richmond, O. (2021). Blockages to peace formation in Latin America: The role of criminal governance. *Journal of Intervention and Statebuilding*. <https://doi.org/10.1080/17502977.2021.1878337>
- Fragile States Index. (2023). <https://worldpopulationreview.com>
- Garay Salamanca, L. J. (2020). *Aparatos estatales y luchas de poderes: de la captura a la cooptación y a la reconfiguración*. Fundación Heinrich Böll.
- Garay Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2014). *Narcotráfico, corrupción y Estados*. Penguin Random House Grupo Editorial.
- García-Villegas, M. (2010). Individuos sin sociedades. Sobre la cultura del incumplimiento de reglas en América Latina. En M. Villoria & M. Wences (Eds.), *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras* (pp. 135-158). Catarata.
- García-Villegas, M. (Dir.). (2009). *Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas*. Siglo del Hombre Editores.
- Garzón Vergara, J. C. (2021). El juego de la gobernabilidad: el Estado, los criminales y el orden local. En S. Alda (Coord.), *Actores implicados en la gobernanza criminal*. Real Instituto Elcano; Fundación Friedrich Naumann.
- Iamamoto, M. V. (2006). *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. Cortez.
- Jiménez-Salinas, A. (2020). *Delincuencia organizada transnacional*. Síntesis.
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2021). *Worldwide Governance Indicators*. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- La Sexta. (2013). *Encarcelados I* [programa audiovisual]. <https://www.lasexta.com/programas/encarcelados/>
- Le Clerq, J. A., & Rodríguez, G. (2002). *Índice global de impunidad*. Universidad de las Américas. Pueblas (UDLAP). <https://tinyurl.com/mus2rakt>
- Lessing, B. (2020). Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on Politics*, 19(3), 854-873. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>
- Lupsha, P. A. (1991). Drug lords and narco-corruption: The players change but the game continues. *Crime, Law and Social Change*, 16, 41-58.
- Martens J., Orrego, R., Villalba, E., Veloso, R., González, L., & Delgado, F. (2022). Entre el terror y la acumulación social del miedo: Gobernanza criminal en tres ciudades fronterizas de Paraguay con Argentina y Brasil. *Revista de Estudos de Conflito y Control Social*, 4(núm. especial). <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15nsp4.46429>
- Médard, J. F. (1982). The underdeveloped state in tropical Africa: Political clientelism or neo-patrimonialism? En C. Clapham (Ed.), *Private patronage and public power. Political clientelism in the modern state*. St. Martin's Press.

- Monsiváis, A. & Del Río Martínez, A. (2013). El neopatrimonialismo a debate: coordenadas conceptuales y apuntes analíticos. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 20(58). <https://tinyurl.com/3vrhpb4r>
- Nino, C. (1992). *Un país al margen de la ley*. Emecé Editores.
- O'Donnell, G. (2002). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, 33(130).
- Ostrom, E. (1998). A behavioural approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address American Political Association. *American Political Science Review*, 92(1).
- Oszlak, O. (1986). Public policy and political regimes in Latin America. *International Social Science Journal*, 38(2).
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail systemic corruption as a collective action problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3). <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>
- Ríos, V. (2021). *Cultura del privilegio y simbiosis entre poder político y poder económico en México* (Serie Estudios y Perspectivas 193). CEPAL. <https://tinyurl.com/3a9bx72c>
- Rothstein, B. (2011). *The quality of government*. The University of Chicago Press.
- Sampó, C. (2021). Una aproximación teórica, el concepto de gobernanza criminal. En S. Alda (Coord.), *Actores implicados en la gobernanza criminal*. Real Instituto Elcano; Fundación Friedrich Naumann.
- Skaperdas, S., & Syropoulos, C. (1997). Gangs as primitive states. En G. Fiorentini & S. Peltzman (Eds.), *The economics of organised crime* (pp. 61-78). Cambridge University Press.
- Souza, M., & García Ferreira, M. A. (2021). Hybrid governance as a dynamic hub for violent non-state actors: examining the case of Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64(2). <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100207>
- Sumano, J. (2022). Gobernanza en entornos de alta violencia y prevalencia de grupos criminales organizados: Una aproximación desde la Nueva Gobernanza Pública. En C. A. Navarrete (Ed.), *Acción pública metropolitana*. Colegio de Jalisco.
- Transparency International. (2022). *Transparency International Index*. <https://www.transparency.org/en/>
- Vianna, L. (1999). Weber e a interpretação do Brasil. En J. Souza (Org.), *O malandro e o protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira*. Editora Universidade de Brasília.
- Villoria, M., & Jiménez, F. (2014). Estado de derecho, cultura de la legalidad, y buena gobernanza. En A. Bonilla, R. Conde, & M. Wences (Eds.), *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*. Flacso.
- Walkmann, E. (2006). *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Iberoamericana.
- Weber, M. (1996). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

La relación entre homicidio y mercado ilegal de drogas en Ciudad de México

The relationship between homicide and the illegal drug market in Mexico City

Mario Pavel Díaz Román

Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, CDMX

Carlos Alfonso Laverde Rodríguez

Universidad de La Salle, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. En Ciudad de México, la relación entre el aumento de los homicidios y los mercados ilegales de drogas ha sido poco estudiada, lo que ha llevado a una falta de comprensión sobre su asociación. Sin embargo, la evidencia y el análisis de los mercados de crack en EE. UU. en las décadas de 1980 y 1990 evidencian esta relación. Este artículo utiliza diversos modelos de regresión y una LISA bivariada para las variables de interés en el caso de Ciudad de México. Los resultados indican que la relación es débil y diferencial en función de la distribución espacial. Aunque la magnitud de los coeficientes no es muy robusta, respaldan la idea de que la disputa por el control de los mercados ilegales de drogas sí se relaciona con el aumento de los homicidios, aunque matiza su asociación en la discusión pública.

PALABRAS CLAVE: Ciudad de México; homicidio; mercado ilegal de drogas; modelo sistémico; violencia

ABSTRACT. In Mexico City, the relationship between rising homicides and illegal drug markets has been understudied, leading to a lack of understanding of their association. However, evidence and analysis of crack markets in the U.S. in the 1980s and 1990s provide evidence of this relationship. This article uses several regression models and a bivariate LISA for the variables of interest in the case of Mexico City. The results indicate that the relationship is weak and differential according to spatial distribution. Although the magnitude of the coefficients is not very robust, they support the idea that the dispute over the control of illegal drug markets is related to the increase in homicides, although it qualifies its association in the public discussion.

KEYWORDS: homicide; illegal drug market; Mexico City; systemic model; violence

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 4 de enero de 2023 • Aceptado: 9 de junio de 2023

CONTACTO: Carlos Alfonso Laverde Rodríguez ✉ claverde@unisalle.edu.co

Introducción

A escala global, el crimen y la violencia ocupan un lugar privilegiado entre los asuntos de interés público. Esto se explica porque, desde finales de la década de 1960, el crimen ha manifestado un aumento notable con variaciones en el espacio y el tiempo, hecho que concurre con cambios en los patrones de acumulación de capital y en la organización y funciones del Estado que resultan ambivalentes; por una parte, se apela a la reducción de sus capacidades regulatorias en distintos dominios de la vida económica y social, mientras que, por otra, se construye un aparato estatal con mayores capacidades de reacción frente al delito (Garland, 2005).

Este aumento del delito, cuantitativa y cualitativamente, coincide con “un incremento del miedo ciudadano y la desconfianza a las instituciones, que ciertamente se ven ligados a este nuevo orden de las cosas, pero también al contexto de la nueva modernidad” (Zamorano, 2019, p. 484). Tal situación ha llevado a respuestas ciudadanas múltiples. Por un lado, ha habido una privatización manifiesta de la seguridad pública con la contratación de guardias, servicios y dispositivos, así como la constitución de espacios privados e hipernormados entre los sectores sociales más aventajados. Por otro lado, la ciudadanía se ha organizado en distintas formas, pasando por medidas de autocuidado y protección, hasta la amenaza latente de acción directa contra el delito.

En este contexto, el escenario mexicano despierta un particular interés. Desde la década de 1990, la atención al delito ha sido una prioridad manifiesta, evidente a partir de la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, las modificaciones al artículo 21 constitucional —referente a la seguridad pública— y la creación de una fuerza policial federal. Sin embargo, la eclosión de la problemática delictiva se da ya en el nuevo milenio, paralela a la adopción de un esquema militar como estrategia, directa e indirecta, para hacerle frente a esta problemática, una estrategia promovida por las administraciones de la transición a la democracia (Alvarado et al., 2021). Esto ha propiciado que la inseguridad, en los últimos cinco años, se posicione como la principal preocupación de la población, mientras que la inquietud por el narcotráfico se ubica siempre entre las primeras diez, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)¹.

Para intentar comprender y explicar la problemática criminal, sobre todo su notable aumento, se han hecho distintas consideraciones, entre las cuales priman las de escala nacional, donde se les da un peso no menor a las divisiones emanadas del conflicto entre organizaciones criminales (OC) (Zepeda, 2018). No obstante, quizá entre las más formales y convincentes, también se ha señalado como rasgo central la protección del gobierno a las actividades criminales. Por ejemplo, Peter Reuter (2009) señala que las OC “compiten no

1 La Envipe se publica anualmente. Para este ejercicio se consultaron las encuestas de 2018 a 2022, en particular los tabulados básicos. En 2018 y 2019 se preguntó sobre trece preocupaciones, mientras que para años subsecuentes se añadió una.

por los territorios directamente, sino por los derechos a pagar a funcionarios corruptos que controlan canales específicos [control de una vía, un puerto, etc.]” (p. 277; trad. propia), y la lucha por el control de esas redes de protección deviene en conflagración violenta. Siguiendo esa línea, Trejo y Ley (2020) comentan que, precisamente, el derrumbe de las redes informales de protección gubernamental a los grupos criminales, consolidadas y vigentes durante la hegemonía priista, detonó la emergencia de las guerras criminales en el país.

Tales explicaciones tienen de fondo un supuesto: el vínculo entre el mercado ilegal de las drogas (MID) y la violencia. O más bien, la violencia pareciera ser una característica inmanente del funcionamiento de los MID a partir de la década de 1990, lo que no significa que antes no existiera². Tal asunción se hace extensiva, también, a los MID locales; sin embargo, en estos últimos, el centro de las interpretaciones apunta no a los mecanismos de protección parainstitucionales, sino a disputas por el control de puntos de venta de drogas entre las OC. Este sentido, se ha argumentado que el aumento de la violencia homicida durante la década de referencia ocurre bajo esta lógica. Es el caso de distintas ciudades en Baja California (Picatto, 2022) y Ciudad Juárez, Chihuahua, caso emblemático de la barbarie de la guerra contra las drogas³, particularmente después de las estrategias de pacificación del programa Todos Somos Juárez (Sierra, 2019).

Explicaciones similares se han dado para el caso de la Ciudad de México, en especial para intentar interpretar el sustancial crecimiento del homicidio, y de la actividad criminal en general, observado durante la administración de Miguel Ángel Mancera, entre 2012 y 2018. En ese periodo, según cálculos propios, el homicidio aumentó más del 70%, al pasar de una tasa de 8,61 por cada 100 000 habitantes a una de 15,11⁴. En cuanto a la actividad criminal, se percibió una fuerte presencia de OC operando en la Ciudad de México, reflejada en diversos hechos de violencia⁵.

- 2 Antes de 1990 prevalecieron otras condiciones a escala regional y nacional. Regionalmente, el segundo boom de la cocaína andina de finales de la década de 1970 posicionó con fuerza a las OC colombianas, en particular por su capacidad de surtir la demanda de Estados Unidos vía la ruta caribeña; sin embargo, los esfuerzos de interdicción de las agencias norteamericanas hicieron que el tráfico del alcaloide se hiciera por tierra, situación que impactó a las OC mexicanas. Estas asumieron una buena parte del tráfico de cocaína, con lo que explican tanto la disolución de la Dirección Federal de Seguridad —principal mecanismo de control del Estado Mexicano al mercado de las drogas— en 1985, la crisis inflacionaria y el creciente desmoronamiento de la hegemonía priista. Así, en la década de 1990 surge un mercado de drogas mexicano con mecanismos de control y protección estatal fragmentados, que moviliza una mayor cantidad de drogas y de dinero, lo que, eventualmente, lo hace más violento (véase Smith, 2021).
- 3 Entre 2008 y 2014, Juárez fue considerada una de las ciudades más violentas del mundo, con tasas de homicidios similares a las de Bagdad en plena ocupación norteamericana. Las OC recurrieron a masacres, tiroteos a la luz del día en zonas altamente concurridas, motines penitenciarios y carros bomba, entre muchas otras acciones. Sobre la dinámica de la violencia y las estrategias de pacificación, véase Cano y Rojido (2016).
- 4 Cálculos propios con base en datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La base poblacional anualizada son proyecciones del Consejo Nacional de Población.
- 5 Entre ellos, la desaparición forzada de 13 personas en un solo evento en 2013 (en la Zona Rosa) y su ulterior asesinato; la detención en 2017 de Dámaso López, el “licenciado”, uno de los líderes más fuertes de la OC de Sinaloa, tras la aprehensión de Joaquín Guzmán, “el Chapo”, o también, en ese año, los operativos de la Armada para detener a Felipe Pérez Luna, “el Ojos”, en Tláhuac e Iztacalco.

Las interpretaciones de este aumento, tanto para tomadores de decisiones como para la academia, se han centrado, precisamente, en la asunción de los MID con la violencia homicida. En cuanto a los primeros, Jesús Murillo Karam, procurador general de la República, descartó en 2014 que las causas de la violencia fueran por la vocación productora o traficante de drogas de la ciudad; de hecho, señaló que la causa era el control de puntos de venta de drogas (Pantoja, 2014). En cuanto a la academia, se ha afirmado:

La disputa entre organizaciones criminales por hacerse con el control de puntos de venta de droga en la capital mexicana [es] el factor que más aport[a] a la explicación de por qué en el año 2018 se registraron tasas de homicidio epidémicas en ciertas demarcaciones y no en otras. (Hernández-Gutiérrez, 2021, p. 149).

Así pues, más allá del cariz político del tomador de decisiones y de la robustez metodológica (o no) de la incipiente evidencia científica, es pertinente preguntar: ¿Existe en la Ciudad de México esta asociación entre MID y homicidio? Y en caso de existir, ¿qué tan fuerte es esa relación? ¿Es resistente a controles metodológicos? ¿Cómo se distribuye geográficamente?

El presente artículo tiene dos objetivos. El primero es mostrar si es real o no la asociación entre violencia y MID en la Ciudad de México mediante un modelo de regresión, y evaluar la fortaleza del hallazgo con base en controles estadísticos usuales en la literatura. El segundo objetivo consiste en mostrar la autocorrelación espacial entre violencia y MID. Para esto, la argumentación se divide en cuatro secciones: en la primera se discute conceptualmente si existe o no un vínculo inmanente entre violencia y MID; en la segunda se exponen los criterios para la selección de datos y las técnicas de análisis; posteriormente, se discuten los resultados; y, por último, el texto cierra con las conclusiones.

Marco teórico

A mediados de la década de 1970, la cocaína andina tuvo un aumento en su producción y consumo; pero esto se manifestó con mayor fuerza a partir de 1983, principalmente en el mercado norteamericano, en especial por la aparición del *crack*, ya que diversificó su uso, aumentó la disponibilidad y disminuyó el costo final (Blanken, 1989). Ello creó serios problemas de salud pública, sociales y en materia de seguridad, puesto que el auge del *crack* estuvo asociado con un notable incremento del homicidio en la década de 1980 (Varano & Kuhns, 2017).

Respecto a esta relación entre drogas y violencia, los analistas llegaron a un cierto nivel de consenso: “tanto científicos sociales como los oficiales del sistema de justicia están de acuerdo, hasta cierto grado y de alguna manera, en que las drogas y el homicidio están relacionados” (Brownstein et al., 1992, p. 26; trad. propia). Esta percepción también caló en el conjunto de la población, a tal grado que “se ha atrincherado en la psique de los Estados Unidos, donde ahora es de saber común que el homicidio y los MID están indeblemente conectados” (Ousey & Lee, 2002, p. 76; trad. propia).

El asunto con esto es que la imbricación entre fenómenos sociales no es mecánica ni unidireccional. Por tanto, se generó un problema de investigación en la criminología norteamericana, donde el foco de interés es, precisamente, la relación entre drogas y violencia. Para responder a este problema, se formuló un modelo tripartita que organiza la relación en distintos dominios y niveles (Goldstein, 1985), a saber: psicofarmacológico, económico y sistémico.

La orientación psicofarmacológica sitúa su interés en la relación entre consumo de drogas y violencia y tiene como unidad de análisis el individuo; se pregunta, pues, si el consumo de drogas facilita la violencia. Una parte de la evidencia acopiada deviene de estudios farmacológicos derivados de análisis forense, de la aplicación de instrumentos de recolección de datos a ofensores y de pruebas toxicológicas a víctimas y ofensores. La evidencia al respecto es mixta. A partir de una revisión de la literatura sobre el tema que incluye 3 metaanálisis, Varano y Kuhns (2017) señalan que “no se puede concluir [...] que los resultados de las pruebas toxicológicas estén causalmente relacionados con la ofensa o victimización homicida” (p. 96; trad. propia).

La orientación económica parte del supuesto de que los usuarios de drogas, principalmente los crónicos y persistentes, se sienten obligados a cometer delitos para obtener recursos y así drogas para su consumo (Goldstein, 1985). Entre los delitos que pueden llegar a cometer se encuentra precisamente el homicidio, como producto de alguna circunstancia particular (Varano & Kuhns, 2017). A pesar de ser una explicación parcialmente intuitiva, puede tener varios sesgos. Por ejemplo, se asume que se roba para acceder a las drogas, aunque el robo puede ser una de las vías, mas no la única de obtener recursos; asimismo, se omiten casos como la prostitución, la extorsión, etc., en consumidores problemáticos (Seddo, 2000). Por otro lado, no se tiene certeza sobre si estar inserto en dinámicas criminales aumenta la probabilidad de consumir drogas, particularmente por encontrarse involucrado con entornos ilegales, o, por el contrario, si el consumo de drogas propicia un mayor contacto con la ilegalidad y potencia carreras criminales (Seddo, 2000). Además, se omite un rasgo central: el de las distintas subculturas de las drogas (Johnson et al., 2000).

Por su parte, el modelo sistémico se fundamenta en la relación entre MID y violencia. Los MID son, al igual que los mercados legales, un espacio de intercambio de bienes y servicios por recursos. Su principal objetivo es tanto proveer como asegurar la cadena de suministro (Tarkhanyan, 2014). Por tanto, para hacer rentable la operación, se tienen que garantizar las formas de organización, los derechos de propiedad del negocio, además de vigilar que los incentivos para producir o suministrar drogas no sean drásticamente reducidos (Resignato, 2000). Asimismo, se tienen que cumplir y hacer cumplir las reglas que gobiernan las transacciones de este negocio y otras actividades comerciales insertas en entornos ilegales (Varano et al., 2004). El tema con estas reglas es que, básicamente, están fuera de las regulaciones contractuales que reglamentan los mercados legales:

Opera sin las protecciones usuales en contra del fraude y la violencia ofertadas por el sistema de cortes. El Estado, en vez de intentar facilitar las transacciones, tiene como objetivo interrumpirlas. Los contratos no pueden ser aplicados a través de documentación escrita y del sistema legal, los acuerdos pueden ser hechos de manera apresurada, en algunos casos en un código ambiguo y oralmente. (Reuter, 2009, p. 275; trad. propia)

Esto propicia que, entre otras cosas, los vínculos y la cooperación social fundamentados en redes de relaciones de confianza sean un sustituto o “sustituto funcional” de las regulaciones estatales que deberían garantizar los derechos de propiedad, los controles de calidad o la obligación de cumplir compromisos entre partes (Beckert & Wehinger, 2012). Sin embargo, estos vínculos no siempre son suficientes para garantizar el funcionamiento de los MID, de modo que cuando se ven rebasados se recurre a la violencia o a la amenaza de la violencia, a pesar de que estas no son usuales (Reuter, 2009) y se tratan de evitar, en la medida de lo posible, para eludir problemas con la población y la policía (Beckert & Wehinger, 2012). Este modelo se refiere, básicamente, “a los tradicionales patrones agresivos de interacción dentro del sistema de distribución y consumo de drogas” (Goldstein, 1985, p. 497). Sus ofensores y víctimas son, usualmente, aquellos “que usan, venden drogas o están, de alguna manera, involucrados en algún aspecto con el negocio de las drogas” (p. 500; trad. propia).

Análíticamente, el ejercicio de la violencia puede darse dentro o fuera de las OC; independientemente de esto, ambas comparten un punto en común: es un mecanismo de resolución de disputas entre partes y de protección de activos. Hacia el interior de las OC, tiene diversas funciones. Por un lado, es un dispositivo de control de empleados y de no delación, sobre todo si se tiene en cuenta la ausencia de contratos entre empleados y un eventual contratante, además de que no se establecen puntualmente tramos de responsabilidad entre los involucrados (Reuter, 2009); así, la violencia, o su amenaza, ayudan a resolver conflictos internos y reforzar códigos normativos. Por otro lado, tiene un potencial uso profiláctico, en el sentido de que las cabezas de la organización saben que sus subordinados pueden filtrar información en contra de ellos (Reuter, 2009), ya sea con las autoridades o con organizaciones rivales. En cuanto a la violencia hacia el exterior de las OC, quizás su uso más marcado es como forma de resolución de problemas entre organizaciones y como mecanismo de defensa y posicionamiento, en lo que se ha llamado “guerras por el territorio” (Goldstein, 1985).

Un factor adicional importante, con impactos al interior y al exterior de las OC, son las actividades de control de drogas por parte de las agencias estatales. Empíricamente se ha mostrado que los MID son sensibles y adaptables a la aplicación de la ley; de hecho, distintos eventos violentos se pueden vincular a la competencia causada por actividades intensivas de las agencias (Eck & Maguire, 2000). En las OC, “el arresto de líderes en la venta de drogas inicia una competencia [...] por el mercado, mientras que los nuevos participantes se apresuran a llenar las vacantes emergentes [...]” (Ousey & Lee, 2007, p. 52;

trad. propia). Esto desestabiliza el mercado y potencia conflictos al generar disputas por la sucesión. De igual manera, actúa como un aliciente para las “guerras por el territorio”, en la medida en que la aplicación diferencial de controles genera intermitencias en los suministros y promueve que los principales vendedores se muevan de ubicaciones, lo que propicia la disputa por controlar territorios entre diversos competidores (Rasmussen et al., 1993). En síntesis, conforme al modelo propuesto por Paul Goldstein (1985, p. 497), las principales manifestaciones violentas, en un listado no exhaustivo, son las siguientes:

- Disputas por el territorio entre vendedores rivales
- Asaltos y homicidios cometidos dentro de las jerarquías como medio para reforzar los códigos normativos
- Robo de vendedores de drogas y la venganza violenta del vendedor o sus jefes
- Eliminación de informantes
- Castigo por vender drogas adulteradas o falsas
- Castigo por no pagar las deudas pendientes
- Disputas sobre las drogas o la parafernalia de las drogas
- Violencia de robo relacionada con la ecología social de las zonas de cobertura

La manifestación más explícita de este modelo, y en general de los MID, es la violencia homicida. Asimismo, la operación de los MID impacta en distintos dominios de la vida social de las comunidades urbanas. Por ejemplo, puede tener efectos sobre los códigos de conducta de gente no involucrada al aumentar el porte de armas de fuego como medio de defensa propia o de resolución de conflictos (Tarkhanyan, 2014). La evidencia indica, además, que los MID pueden generar y atraer el delito (Contreras & Hipp, 2020). De hecho “los MID pueden inducir un efecto de propagación espacial en la violencia homicida” (Vilalta et al., 2021, p. 11; trad. propia). En términos sociales, “los residentes están expuestos a los riesgos del uso activo de drogas, encarcelamientos y actividades ilícitas que pueden interferir con la educación y el trabajo legítimo” (Reuter & MacCoun, 1992, p. 237; trad. propia), así como incrementar la desconfianza y el miedo entre la población (Ousey & Lee, 2007), y minar los controles sociales por el eventual resguardo de los vecinos fuera de las calles. Igualmente, puede impulsar una disminución de “los controles públicos por la reducción de la cooperación de los residentes con la policía, lo que disuade a los oficiales de policía de investigar en el área” (Martínez et al., 2008, pp. 848-849; trad. propia).

Según la evidencia acumulada, la presencia de MID se puede reproducir en el tiempo, mediante transmisión intergeneracional, dado que “la familia, el vecindario y los vecinos juegan un rol crítico en la reproducción del ciclo y en la introducción de nuevos individuos en el ‘negocio’ del uso y la venta de drogas” (Dunlap et al., 2010, p. 122). De este modo:

[...] niños que crecen entre usuarios y vendedores de drogas ilícitas empiezan a ver el uso y venta de drogas como normal y aceptado a una temprana edad y como un medio

viable por el cual puede adquirirse dinero y capital social. (Dunlap et al., 2010, p. 121; trad. propia)

En cuanto al análisis, de acuerdo con el objeto de investigación, el modelo sistémico se sustenta en la relación entre MID y violencia. Idealmente, la investigación empírica debería orientarse en diferenciar por tipos de manifestación violenta (Goldstein, 1985); no obstante, y conforme a la evidencia acumulada en la literatura norteamericana, hay dificultades en discernir, incluso, las acciones homicidas relacionadas con los MID: no es posible evaluar puntualmente “los homicidios relacionados con drogas, las dificultades para asignar los motivos precisos de algunos homicidios y la confusión e inconsistencia de considerar lo que constituye un homicidio relacionado con drogas” (Varano & Kuhns, 2017, p. 99; trad. propia).

Para intentar solventar estas limitaciones, la investigación se ha orientado en unidades de análisis a nivel de evento o área. En el primer caso, se analiza la información de eventos violentos; sin embargo, la gran limitante es la información, puesto que depende de datos acopiados de instituciones forenses y de salud (Messner et al., 2007). En el segundo caso, se asume que espacialmente concurren los MID, en concreto, los puntos de venta de droga (Varano et al., 2004), puesto que uno de los hallazgos de la investigación empírica es que parte importante de los eventos criminales concurren en locaciones próximas a comunidades que se caracterizan por alojar puntos de venta (Brownstein et al., 1992):

Una razón para esperar violencia en los MID al menudeo es que tienen especificidad geográfica. La competencia puede ser una lucha, literalmente, por el territorio, incluso cuando solamente es lucrativa una esquina. Los violadores de los acuerdos territoriales pueden ser amonestados porque, por razones de eficiencia, las ventas se hacen en lugares y tiempos predecibles. (Reuter, 2009, p. 277; trad. propia)

Bajo esta segunda estrategia metodológica, lo que se observa, tal cual, es el modelo sistémico según el cual la actividad de los MID, rastreada mediante puntos de venta de droga, se correlaciona con la violencia, en especial con la violencia homicida. En términos de factibilidad empírica, es un método más asequible, dado que existe una mayor disponibilidad de información a nivel de área y de registros administrativos.

No existe investigación que aborde específicamente el objeto de interés en el caso de la Ciudad de México. El único artículo que interpreta la disputa por el control de la venta de drogas como factor explicativo del incremento de los homicidios no desarrolla la discusión conceptual ni tiene un diseño metodológico para captar la relación entre MID y violencia (Hernández-Gutiérrez, 2021). En esencia, la investigación sobre el tema es territorio yermo, sobre todo si se tiene en cuenta que los análisis se han orientado hacia el homicidio o los MID, pero no se ha estudiado su relación. Así, considerando este vacío en la literatura y que esta asociación funge de comodín argumental, surge la pregunta de si, en efecto, existe esa relación y cómo se distribuye geográficamente. Para responderla, a

continuación se presenta un diseño de investigación y un conjunto de técnicas que posibilitan el análisis empírico.

Metodología

Los estudios a nivel de área enfrentan varias dificultades. Una de ellas es un desfase entre ricas deliberaciones teórico-conceptuales, pero con una lábil operacionalización, lo que puede resultar en investigaciones orientadas, en mayor medida, por estructuras de datos asequibles más que por la prueba expresa de argumentos teóricos específicos (Weisburd, 2009). De hecho, esto puede ser más grave en Latinoamérica, donde la información disponible en registros administrativos y judiciales puede ser local y parcial (Rojido & Cano, 2018). Empero, las características en sí de los datos no impiden la investigación empírica, siempre y cuando se definan correctamente los criterios para la recolección sistemática de datos, la unidad de análisis adecuada al problema planteado y los controles metodológicos pertinentes, así como la selección de una técnica acorde para garantizar el menor sesgo posible.

Para dar respuesta al problema de investigación y garantizar la menor cantidad de sesgos, las fuentes de información son múltiples. En el caso de la información delictiva, se tomaron dos decisiones. La primera fue recurrir a estadísticas judiciales, debido a que “tienden a ser más fiables que las policiales, ya que mientras una denuncia podría o no vincularse a un delito real, un procesamiento o una condena se basan en decisiones más cuidadosas e informadas por parte de las autoridades” (Rojido & Cano, 2018, p. 74).

Por ello, teniendo en cuenta el problema de investigación, se trabaja con las carpetas de investigación de homicidio doloso y —como proxy de actividades de los MID— de narcomenudeo con fines de venta⁶. La segunda consiste en colapsar, para cada una de las variables delictivas, los últimos tres años completos de la administración de Miguel Ángel Mancera (2016-2018), como una forma de control ante variaciones y pareamiento de datos entre años, fuentes de error, exceso de ceros y bajas frecuencias, además de ser un criterio recurrente en la criminología a nivel de área (Messner et al., 1999; Escobar, 2012). El origen de la información proviene de las carpetas reportadas por la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México en el portal de datos abiertos del gobierno capitalino (Gobierno de la Ciudad de México, 2023).

Los controles estadísticos se seleccionaron siguiendo un criterio teórico. Se consideraron regresores consistentes que están presentes en la tradición criminológica de estudios de homicidio a nivel de área (Land et al., 1990). El propósito es evaluar si la correlación entre el homicidio y los MID pierde relevancia, cambia de dirección o mo-

6 El delito de narcomenudeo con fines de venta es parte de las reformas legales del sexenio de Felipe Calderón. Concretamente, se reformó la Ley General de Salud y el Código Penal Federal, para que las entidades federativas se hicieran cargo de combatir los delitos de narcomenudeo y descriminalizar el consumo (Pérez-Correa, 2018).

difica su magnitud. Se incluye una variable de privación económica, operacionalizada mediante el Índice de Marginación Urbana (IMU) del Consejo Nacional de Población (un indicador de pobreza urbana que refleja, en su mayoría, privación en vivienda). En cuanto a estabilidad residencial (población que ha residido en la entidad durante el último quinquenio), disrupción familiar (hogares con jefatura femenina), cohorte (15-29 años) y razón de género, se utilizan variables del XII Censo de Población y Vivienda del INEGI (2012). Finalmente, se introduce una variable que representa puntos de venta de alcohol (tasa de bares) por su potencial como facilitador de la violencia; estos datos provienen del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas del INEGI.

La unidad de análisis se definió como el *área geoestadística básica* (AGEB) del INEGI, similar al *census tract* norteamericano, unidad común para el estudio de distribución del delito dentro de las ciudades (Weisburd, 2009). Su uso permite, por un lado, tener la información censal sin ningún problema; por otro lado, habilita asociar registros administrativos que tengan como unidad la AGEB, como es el caso del IMU. Adicionalmente, posibilita colegir datos de fuentes diversas, siempre y cuando tengan coordenadas (x,y), ya que mediante una unión por localización se puede asociar a la AGEB correspondiente, como es el caso de las variables delictivas y de venta de alcohol. Una ventaja adicional es la suficiente cantidad de observaciones ($n=2432$); sin embargo, no se trabaja con tal universo, puesto que, conforme a los controles metodológicos aceptados en la bibliografía, se suprimen las unidades con baja población, en este caso >200 , (Escobar, 2012; Kubrin & Weitzer, 2003; Messner et al., 1999), para estabilizar el conjunto de datos, además porque usualmente en tales locaciones se encuentran hospitales, parques y equipamiento público diverso. Los datos se relativizan poblacionalmente a tasas por 1000 habitantes, salvo el IMU (Tabla 1).

Tabla 1. Estadística descriptiva tipo variables de control

Variable	Media	Std.	Mínimo	Máximo
Homicidio doloso	1,29	1,98	0	30
Mercado ilegal de drogas	0,00027	0,0098	0	0,029
Índice de marginación urbana (IMU)	-0,63	0,53	-1,58	1,75
Disrupción familiar	31,66	6,29	6,49	54,27
Estabilidad residencial	86,69	4,97	39,41	95,22
Venta de alcohol	0,13	0,71	0	20,08
Cohorte	16,37	2,75	4,87	26,82
Relación de sexo	90,31	6,09	60,45	144,16

Fuente: Elaboración propia

Como paso inicial, y sobre todo como recurso heurístico, se presenta en la Figura 1 un mapa temático, donde se representan las variables delictivas de interés. Su interpre-

tación es intuitiva: la relación entre el homicidio y la actividad de los MID es mayor en aquellos lugares donde los círculos son amplios y exhiben una mayor coloración. Así, se tienen resultados interesantes, en primer lugar, porque muestran una distribución diferencial de la relación por distintas zonas de la ciudad, y, en segundo lugar, porque el mapa revela que esta relación es particularmente fuerte en zonas históricamente marginadas y con problemas de criminalidad: al centro, el perímetro B del Centro Histórico, el área Morelos-Tepito, la colonia Obrera y Doctores; en la zona oriente, los alrededores de la Central de Abastos, las inmediaciones del Reclusorio Oriente y Teotongo; al sur se exhibe la Ciudad Universitaria, Santo Domingo y los Culhuacanes; al norte se destaca Cuauhtepéc, la zona escolar y San Felipe de Jesús, y al poniente, Tacuba y Tacubaya.

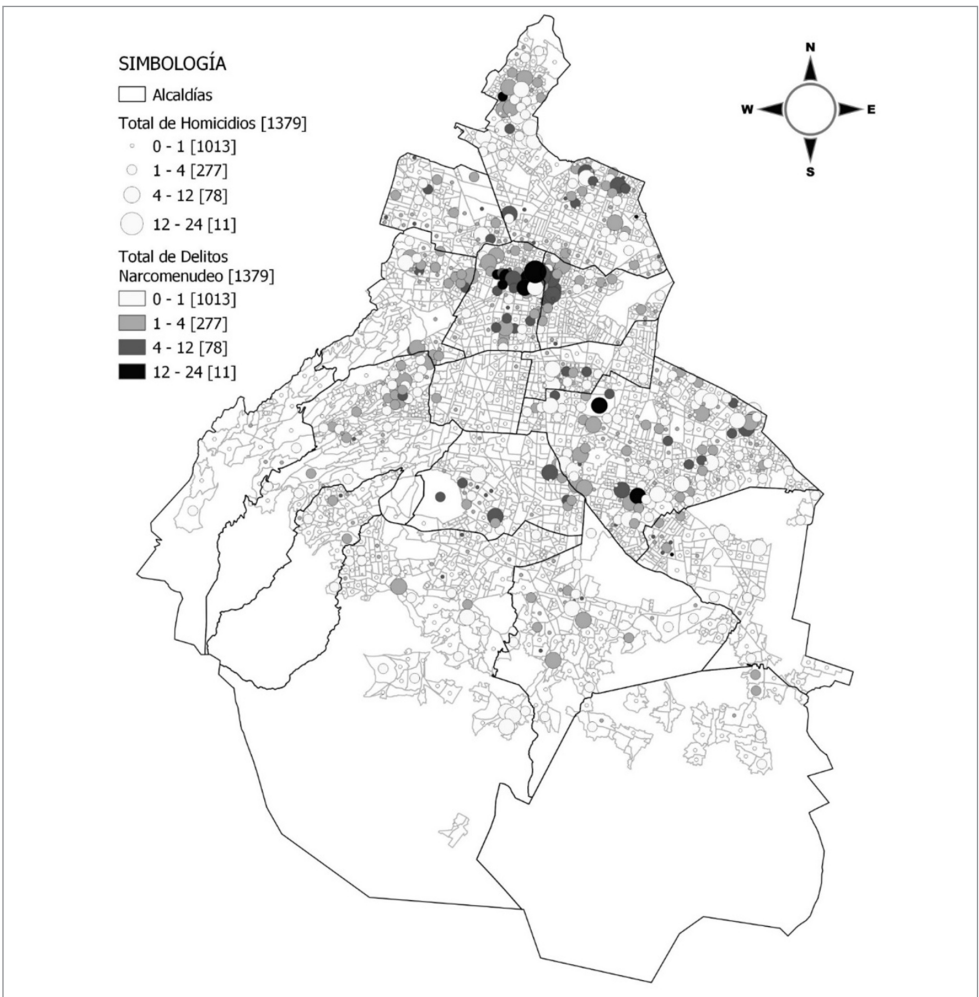


Figura 1. Total de homicidios vs. total de incidentes de narcomenudeo.

Fuente: Elaboración propia

Los resultados llevan a pensar que, en efecto, en la Ciudad de México existe la relación clásica entre homicidios y actividad de los MID. Para formalizar este análisis, se han hecho cuatro correlaciones de Pearson entre ambas variables, tres de las cuales corresponden a cada año del periodo 2016-2018, y la última representa la suma total de los delitos durante esos años. Los resultados son los siguientes: 2016: .2262; 2017: .2476; 2018: .3101; y para el periodo 2016-2018: .4167. Dado que la correlación de Pearson se interpreta en el rango $[-1, 1]$ (donde -1 indica una correlación negativa, 0 indica la ausencia de correlación y 1 , una correlación perfecta entre las variables), los datos revelan correlaciones estadísticamente significativas que se intensifican con el tiempo. No obstante, estas correlaciones no alcanzan la magnitud que algunos analistas anticipaban, excepto la correlación acumulada para todo el periodo.

La técnica que aborda el primer objetivo de investigación es un modelo de regresión, ya que permite discernir el grado de relación entre ambas variables y evaluar si la introducción de controles estadísticos altera la magnitud, la dirección o la significancia de la relación observada. Dado que la variable dependiente es el homicidio, un evento infrecuente y con una alta proporción de valores cero, no es recomendable utilizar un modelo basado en una distribución gaussiana, ya que no cumpliría con los supuestos estadísticos. En este contexto, la literatura criminológica ha recurrido a modelos pertenecientes a la familia Poisson (MacDonald & Lattimore, 2010), particularmente al modelo de regresión binomial negativa, que es adecuado para manejar problemas de sobredispersión y de alta presencia de ceros (Osgood, 2000; Osgood & Chambers, 2000). Además, este modelo permite un ajuste para visualizar los datos como tasas, considerando un criterio de exposición al riesgo poblacional (Hilbe, 2014), lo cual es ideal para estudios a nivel de área. Los resultados pueden presentarse en términos de riesgos relativos, con lo cual se facilita la interpretación de los coeficientes. La ecuación del modelo es la siguiente:

$$\log \left(\frac{E(\mu|\lambda)}{exposure} \right) = \alpha + x'\beta + D^2 \quad \text{Ecuación 1}$$

Donde:

α : intercepto,

x' : variables de $x^1 \dots x^n$,

D^2 : Parámetro de control por sobredispersión.

A la izquierda de la igualdad se muestra la distribución en su forma de logaritmo y con una base poblacional.

La estrategia de análisis consistió en ajustar cuatro modelos. El primero es un modelo de regresión simple. En el segundo se ajusta con tres regresores adicionales como variables de control: privación económica, disrupción familiar y estabilidad residencial. En el tercero, a las variables ya enunciadas se agrega un regresor más: venta de alcohol. Por último, se adicionan dos últimos regresores: cohorte y razón de sexo, como controles

de composición sociodemográfica usual. Para todos los modelos se evalúa que cumplan el supuesto de sobredispersión, es decir, que su parámetro de desviación siempre sea cercano a 1 (Hilbe, 2014), con lo cual se garantiza un ajuste efectivo del modelo.

Los resultados se encuentran en el Anexo 1 y se expresan en riesgos relativos (>1 significa una correlación positiva y <1 , una correlación negativa). De manera general, se destaca que la variable de actividades de MID siempre es significativa en todos los modelos; no modifica sustancialmente su magnitud y en ningún caso se altera su direccionalidad. Así pues, la relación es inmanente, aunque endeble, porque la magnitud de los respectivos coeficientes no tiene la fuerza supuesta por la incipiente investigación; de hecho, tiene un mayor peso la variable de privación económica, que en todos los casos siempre fue significativa y notablemente mayor a MDI. De manera similar se comporta la venta de alcohol.

Por otro lado, llama la atención el coeficiente de disrupción familiar, puesto que en ninguno de los modelos manifiesta significancia; así mismo, la variable de estabilidad residencial es significativa, pero con una direccionalidad opuesta a los resultados usuales de esta variable (Land et al., 1990), aunque con una magnitud baja. Esto lleva a suponer que los homicidios y las actividades de los MDI tienen correlación en zonas con privación económica, con población residente de larga data y con presencia de venta de alcohol. Por último, de las variables de composición, solo fue significativa la razón de sexo. En la siguiente sección se profundiza en la interpretación de cada coeficiente.

Con respecto al segundo objetivo, se recurre a un conjunto de técnicas de análisis espacial. El mapa de la Figura 1 sirvió para mostrar que, en efecto, existe relación entre las variables y cómo esta se distribuye diferencialmente en la Ciudad de México. Sin embargo, bajo tal procedimiento no se pueden generar inferencias estadísticas sobre ambas variables. Para hacerlo, se hace uso de un conjunto de técnicas que tienen por fundamento la noción de *autocorrelación espacial*. La autocorrelación considera que los valores de las observaciones, en este caso de las AGEb, muestran dependencia de sus vecinos. Es decir, si los valores de A se relacionan con las observaciones de sus áreas vecinas, se confirmaría una distribución no aleatoria (según la hipótesis de no aleatoriedad) de las variables de interés (Morenoff et al., 2001). Las técnicas de autocorrelación pueden ser univariadas o bivariadas, y en este caso se opta por la segunda opción.

Previamente se tiene que declarar una matriz de pesos geográficos que ostente las vecindades entre unidades. Para este caso se definió una matriz reina, en similitud a los movimientos de la pieza de ajedrez, de primer orden. Luego de ello, el primer paso del análisis es correr una I de Moran bivariada, autocorrelación global, con resultado de ,229⁷. Posteriormente, una vez confirmada la agrupación no aleatoria de los valores de las variables, se aplica una LISA, es decir, una prueba local que permite observar en el espacio

7 Los resultados de la autocorrelación se interpretan de una manera muy sencilla, con un rango de $[-1, 1]$, donde -1 significa dispersión total perfecta; 0, carencia de autocorrelación, y 1, autocorrelación perfecta.

agrupamientos no aleatorios de homicidio y actividades de los MID. Los hallazgos se muestran en la Figura 2.

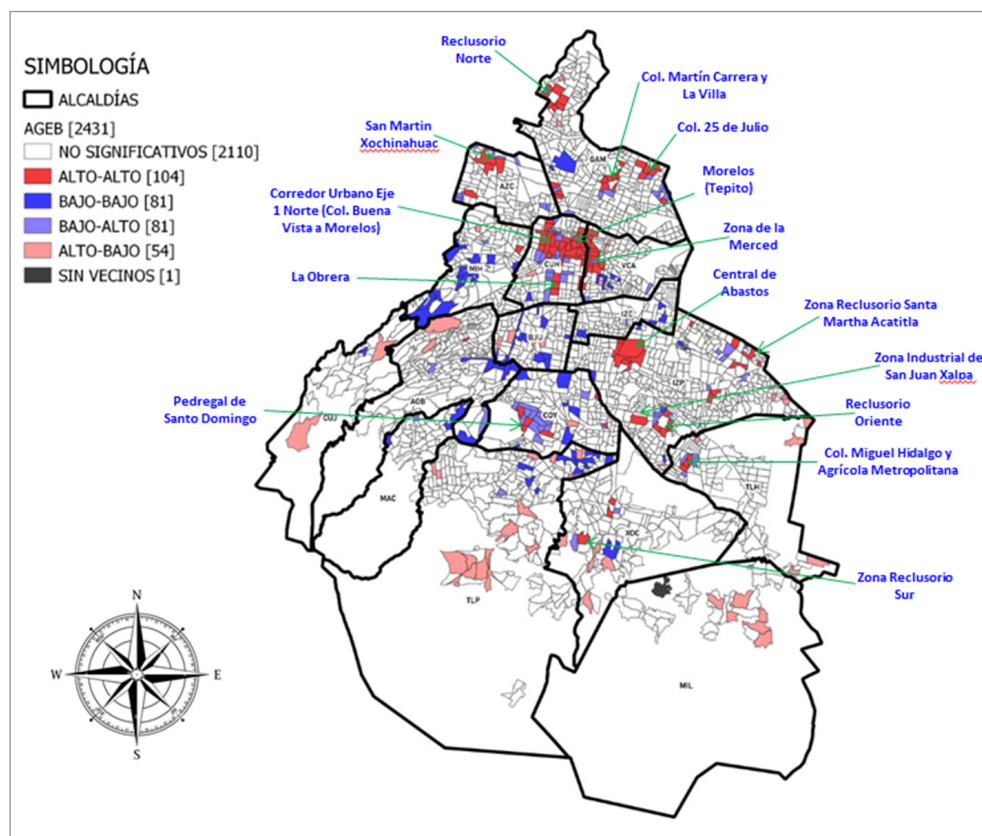


Figura 2. Agrupamientos no aleatorios de homicidios y actividades de MID.

Fuente: Elaboración propia

Las áreas de color rojo intenso son especialmente relevantes, ya que representan agrupaciones no aleatorias de valores altos en ambas variables observadas. En ese sentido, se destaca el centro de la Ciudad de México, excepto el polígono A central, incluyendo la zona de Tepito, lo que afecta toda la zona de la Merced y el sector Congreso, es decir, la parte poniente de la alcaldía Venustiano Carranza. También se observan polígonos en la colonia Obrera. Hacia el norte, tres agrupaciones son notables: la zona alrededor del Reclusorio Norte, las áreas cercanas a la Basílica de Guadalupe y Martín Carrera, y la frontera con Ecatepec, especialmente las colonias San Felipe de Jesús y 25 de Julio. Al este, en la alcaldía Iztapalapa, destacan tres zonas: la Central de Abastos, el área circundante al Reclusorio Oriente y el reclusorio femenino de Santa Martha Acatitla. Al sur, se resalta el Pedregal de Santo Domingo, próximo al núcleo central de la Ciudad Universitaria, y el

área del Reclusorio Sur. Al poniente, sobresale la zona industrial de Vallejo. Estos resultados indican una distribución diferenciada entre el homicidio y las actividades de los MID, y sugieren un ecosistema particular alrededor de los centros penitenciarios.

Resultados

Los controles estadísticos del modelo 2 representan variables de estructura usuales en los estudios de homicidio, y crimen en general, a nivel de **área** (Land et al., 1990). La dirección de la privación económica es coherente con la evidencia acumulada, sobre todo tomando en cuenta que “es más probable que sea más intensa la competencia por el mercado en ambientes con extrema desventaja, donde las actividades de generación de ingreso son limitadas” (Ousey & Lee, 2002, p. 96; trad. propia).

El caso de disrupción familiar, teóricamente, supone una correlación positiva, pues a mayor disrupción, mayor cantidad de homicidios, bajo la consideración de que en tales vecindarios se cuenta con débiles capacidades de control y supervisión de niños y jóvenes, lo que impacta en un menor control social y, por ende, en mayores tasas de delito (Sampson, 1987). Sin embargo, en los modelos 2, 3 y 4, la variable no fue significativa, lo que pareciera dar nota de una situación un poco más generalizada en materia de disrupción familiar para la Ciudad de México que la supuesta por la teoría, además de, posiblemente, mostrar un indicador subóptimo.

La variable observada de estabilidad residencial supone que donde hay mayor tiempo de residencia hay habitantes con mayor nivel de involucramiento en la vida comunitaria, lo que ayudaría a resolver problemas comunitarios como el delito (Sampson & Groves, 1989). Los modelos señalan que la variable es significativa, pero de dirección inversa a la supuesta; sin embargo, la fuerza del coeficiente es muy pequeña. En términos generales, se esperaría una mayor cantidad de homicidios con presencia de actividades de los MID en locaciones con privaciones económicas y con población residente de mayor tiempo.

Cuando se añade la variable de venta de alcohol, se mantienen los resultados de los modelos previos. Conceptualmente, se supondría que el alcohol es un facilitador de la violencia; además, la seguridad de los puntos de venta dependería ya no de la capacidad de supervisión de los habitantes, sino de agentes privados y de las agencias estatales. Los resultados empatan con la evidencia acumulada (Escobar, 2012). En relación con las variables de composición del modelo 4, se da una mayor concentración de homicidios en hombres jóvenes, debido a que estos son más proclives a involucrarse en conductas violentas y de riesgo (Land et al., 1990). El hallazgo señala que, en efecto, en hombres se da esta relación, no así para el grupo etario (15-29). Quizá la falta de significancia de la cohorte sea un llamado a calibrar mejor el rango de edades para la Ciudad de México.

Los controles estadísticos de los modelos referidos no alteraron la significancia, la dirección ni la magnitud de las actividades de los MID. A pesar de ello, la fuerza no es tan robusta como se sugiere en análisis previos y en declaraciones públicas, probablemente

por muchas razones. En primer lugar, las actividades relacionadas con las drogas pueden invocar un lado abiertamente fantasioso; de hecho, desde la década de los noventa lo señalaban Reuter y MacCoun (1992): las “imágenes de los medios sobre los vendedores de drogas transportando miles de dólares por una noche de trabajo son claramente exageradas o al menos no representativas de experiencias típicas” (p. 233; trad. propia). Además, en ellas se encarnan los pánicos morales de la época, como ha mostrado Ben Smith (2021) en su historia de las drogas. Forman, pues, un subterfugio argumentativo cargado de supuestos y percepciones arraigadas en el tiempo.

En segundo lugar, teniendo en cuenta los cambios en los mercados ilegales en México durante los últimos veinte años, cabe decir que el de las drogas es tan solo uno de estos mercados, y no necesariamente el de mayores rendimientos. Uno de los fenómenos de mayor interés para los analistas es, precisamente, la emergencia de mercados ilegales diversos hacia finales de la primera década del XXI (Smith, 2021), como la venta de protección privada; la extracción, almacenamiento y venta de hidrocarburos, y la extorsión, entre muchos más. Afirmar que la explicación del aumento de los homicidios en la Ciudad de México es exclusivamente por las actividades de los MID es negar que existen otros mercados ilegales. Es, pues, un comodín argumental.

En tercer lugar, y a manera de apunte, la administración de Miguel Ángel Mancera siempre negó la existencia de OC en la ciudad. En el gobierno de Claudia Sheinbaum (2018-2024), en cambio, se reconoció su presencia (Díaz, 2022) y se actuó en consecuencia. Entre los cambios para hacerle frente se encuentra la Ley del sistema de seguridad ciudadana de la Ciudad de México en 2019, que dota a la Secretaría de Seguridad Ciudadana de capacidades de investigación, además de reorganizar el servicio policial y apuntalar las actividades de coordinación e inteligencia. Así mismo se crearon grupos táctico-operativos especializados en el combate a OC. Pudiera ser que las actividades de las agencias de gobierno hayan alterado los MID. A nivel empírico, y de manera exploratoria, se generaron correlaciones de Pearson entre homicidio y actividades de MID para cada uno de los años de 2019-2021 y para la sumatoria total por variable: 2019: .3290; 2020: .3735; 2021: .3398, y total: .5492. Si se toman en cuenta los resultados de las correlaciones de Pearson del párrafo previo, se tiene que la magnitud de las correlaciones aumenta año por año (salvo en 2021, seguramente a raíz de los cierres por la pandemia) y que las de esta administración son sustancialmente mayores. Esto último podría ser indicio de la aplicación de actividades de control policial cada vez más intensas:

Los niveles de violencia sistémica asociada con los mercados de drogas se relacionan con la estabilidad del mercado. En términos del mercado de las drogas, la estabilidad se refiere a un nivel de control centralizado de las redes de distribución de drogas que continúan relativamente no desafiadas. Niveles asociados de violencia podrían estar vinculados con mercados más estables porque los participantes entienden las reglas del juego y pocos individuos están dispuestos a ejercer violencia para ganar control en el tráfico local de droga (Varano et al., 2004, p. 385).

Lo interesante del tema es que, precisamente, estas posibles acciones intensivas lanzan un mensaje de eficiencia que se acompasa con un descenso sistemático de los indicadores delictivos a lo largo de 2022 y reflejado en el Cuarto Informe de Gobierno (Gobierno de la Ciudad de México, 2022), donde se destaca una caída del 52,3 % en delitos de alto impacto, además de un récord histórico en relación con el homicidio, la tasa más baja en la Ciudad de México desde 2007. Indagar sobre esta relación entre homicidios y actividades de MID en contextos de descenso del delito supera los objetivos de esta investigación; no obstante, puede ser un llamado a problematizar en futuras investigaciones con base en evidencia empírica.

Por último, resaltan los resultados de la autocorrelación espacial bivariada. Sobre todo porque muestran una distribución diferencial de las variables en la ciudad. Los hallazgos pueden ser de interés para las autoridades, en especial si se toma en cuenta que desvelan un agrupamiento no aleatorio en torno a polígonos específicos en diversas alcaldías. Además, y como un elemento llamativo, se destaca el tema de las áreas que circundan los centros penitenciarios de la ciudad, pues sugieren un ecosistema particular donde se agrupa la correlación entre homicidio y las actividades de los MID.

Conclusión

Los análisis sobre distribución del delito en la Ciudad de México han estudiado el homicidio o los MID de manera separada, no su relación, lo que se evidencia cuando en investigaciones previas o posturas oficiales se señala que el incremento del homicidio es consecuencia de disputas por el control de los MID. Para brindar claridad sobre esta relación se ha apelado a la evidencia acumulada por la criminología norteamericana, en particular a los análisis de los MID de *crack* durante las décadas de 1980 y 1990, y su relación con la violencia homicida. De esa discusión se retoma el modelo tripartita de Paul Goldstein, que apunta a una relación inmanente y sistémica entre el funcionamiento y las actividades de los MID y la violencia, sobre todo porque, al estar fuera de la normativa legal, la violencia funge como un mecanismo de resolución de conflictos y disputas, acatamiento de códigos y normas dentro de las OC, además de reforzar el código de valores como un elemento central en la disputa de territorios.

En cuanto al análisis presentado, se ha puesto a prueba el modelo con una serie de controles estadísticos propios de la literatura sobre homicidio. Los resultados indican que, en efecto, la relación es inmanente, pues en los cuatro modelos ajustados no se modificó la significancia; sin embargo, y a pesar de no sufrir cambios sustanciales en su magnitud, la relación entre ambas variables parece débil, sobre todo respecto al peso que se le ha dado en la discusión pública a dicha relación. Por otro lado, mediante una LISA bivariada, se pudo concluir que la distribución es no aleatoria y se agrupa en zonas con alta incidencia delictiva y alrededor de los centros penitenciarios de la Ciudad de México.

Si bien es cierto que los resultados son consistentes estadísticamente, y en su mayoría lo son con la literatura, es oportuno señalar limitaciones en materia de información. Los datos usados, específicamente los relacionados con delito, son una muestra de apertura de datos por parte del gobierno capitalino; investigaciones futuras podrían recolectar insumos más refinados si, en un ejercicio de transparencia, se abrieran repositorios relacionados con análisis forenses y los datos de homicidio tuvieran un mayor nivel de desagregación. Por otro lado, el financiamiento de investigación que implique el levantamiento de datos ayudaría a consolidar una línea de generación del conocimiento susceptible de poner a prueba los hallazgos de la evidencia acumulada. Esto permitiría corroborar, o no, con instrumentos de información mejor calibrados, la generalización de la relación entre la actividad de los MID y la violencia.

Por último, los resultados muestran que los efectos, dinámicas y fenómenos sociales suscitados por la guerra contra las drogas no se restringen a las entidades de la frontera norte y de la Costa del Pacífico. Antes bien, dichos resultados son un llamado a no omitir esa realidad en la ciudad, pues, si bien es cierto que en la Ciudad de México no se desplegaron las acciones de los Operativos Conjuntos ni de las Bases de Operación Mixtas con la magnificencia y el carácter portentoso de su despliegue en la frontera norte, las actividades de los MID y las acciones antidrogas sí han generado impactos en la población citadina y merecen, pues, un lugar en los espacios de análisis y en la orientación de la política pública basada en evidencia, para tener un ciudad más pacífica en la que se garantice el derecho a la seguridad.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Financiamiento

Los autores no declaran fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre los autores

Mario Pavel Díaz Román es doctor en ciencias sociales, El Colegio de México, México D. F. Es profesor de la Unidad Académica de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus áreas de investigación son criminología empírica, métodos cuantitativos, mercados ilegales, estudios urbanos y prevención del delito.

<https://orcid.org/0000-0003-0820-9469> - Contacto: mpdiaz@colmex.mx

Carlos Alfonso Laverde Rodríguez es doctor en ciencias sociales, El Colegio de México, México D. F.; magíster en estudios políticos y sociales, con especialización en historia del pensamiento económico, Universidad Nacional Autónoma de México; sociólogo y

economista. Investigador en género, sexualidad y mercados de trabajo, apropiación del derecho y conciencia legal.

<https://orcid.org/0000-0003-0772-0337> - Contacto: claverde@unisalle.edu.co

Referencias

- Alvarado, A., Díaz, M., & Padilla, S. (2021). La militarización de la seguridad pública y del combate a las organizaciones en México. En B. García & M. Tienda (Eds.), *El Estado en América ante el asedio del delito organizado*. PUCE.
- Beckert, J., & Wehinger, F. (2012). In the shadow: Illegal markets and economic sociology. *Socio-Economic Review*, 11(1). <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2464041>
- Blanken, A. (1989). Las pautas cambiantes del consumo de estupefacientes en Estados Unidos. En G. González & M. Tienda (Coords.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*. FCE.
- Brownstein, H., Shiledar, H., Goldstein, P., & Ryan, P. (1992). The relationship of drugs, drug trafficking and drug traffickers to homicide. *Journal of Crime and Justice*, 15(1).
- Cano, I., & Rojido, E. (2016). *Mapeo de programas de prevención de homicidios en América Latina y el Caribe* [informe final]. Laboratório de Análise da Violência, Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Contreras, C. & Hipp, J. (2020). Drugs, crime, space and time: A spatiotemporal examination of drug activity and crime rates. *Justice Quarterly*, 37(2). <https://tinyurl.com/2s6e2w5h>
- Díaz Román, M. (2022). Inseguridad y narcomenudeo en la Ciudad de México: Distribución diferenciada y correlativos asociados. *Sociológica*, 37(105). <https://tinyurl.com/4dbykvey>
- Dunlap, E., Johnson, B., Kotarba, J., & Fackler, J. (2010). Macro-level social forces and micro-level consequences: Poverty, alternate occupations, and drug dealing. *Journal of Ethnicity in Substance Abuse*, 9(2). <https://doi.org/10.1080%2F15332641003772611>
- Eck, J., & Maguire, E. (2000). Have changes in policing reduced violent crime? An assessment of the evidence. En A. Blumstein & J. Wallman (Eds.), *The crime drop in America*. Cambridge University Press.
- Escobar, G. (2012). El uso de la teoría de la desorganización social para comprender la distribución de homicidios en Bogotá. *Revista INVI*, 27(74). <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582012000100002>
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Gedisa.
- Gobierno de la Ciudad de México. (2022). *Cuarto Informe de Gobierno*.
- Gobierno de la Ciudad de México. (2023, 3 de abril). *24 conjuntos de datos sobre justicia y seguridad* <https://datos.cdmx.gob.mx/group/justicia-y-seguridad>
- Goldstein, P. (1985). The drug/violence nexus: A tripartite conceptual framework. *Journal of Drug Issues*, 15(4). <https://doi.org/10.1177/002204268501500406>
- Hernández-Gutiérrez, J. (2021). Ni tanto que queme al santo, ni tanto no lo alumbre. Sobre las diferencias en los niveles de violencia homicida entre las alcaldías de la Ciudad de México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 66(241). <https://doi.org/10.22201/fcps.2448492xe.2020.241.70631>
- Hilbe, J. (2014). *Modeling count data*. Cambridge University Press.
- Johnson, B., Golub, A., & Dunlap, E. (2000). The rise and decline of hard drugs, drug markets, and violence in inner-city New York. En A. Blumstein & J. Wallman (Eds.), *The crime drop in America*. Cambridge University Press.
- Kubrin, C., & Weitzer, R. (2003). New directions in social disorganization theory. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 40(4). <https://doi.org/10.1177/0022427803256238>
- Land, K., McCall, P., & Cohen, L. (1990). Structural covariates of homicide rates: Are there any invariances across time and social space? *American Journal of Sociology*, 95(4).

- MacDonald, J., & Lattimore, P. (2010). Count models in criminology. En A. Piquero & D. Weisburd (Eds.), *Handbook of quantitative criminology*. Springer.
- Martínez, R., Rosenfeld, R., & Mares, D. (2008). Social disorganization, drug market activity, and neighborhood violent crime. *Urban Affairs Review*, 43(6). <https://doi.org/10.1177%2F1078087408314774>
- Messner, L., Anselin, L., Baller, R., Hawkins, G., & Tolnay, S. (1999). The spatial patterning of county homicide rates: An application of exploratory spatial data analysis. *Journal of Quantitative Criminology*, 15(4).
- Messner, S., Galea, S., Tardiff, K., & Tracy, M. (2007). Policing, drugs, and the homicide decline in New York City in the 1990s. *Criminology*, 45(2). <https://tinyurl.com/42uyc8pe>
- Morenoff, J., Sampson, R., & Raudenbush, S. (2001). Neighborhood inequality, collective efficacy, and the spatial dynamics. *Criminology*, 39(3). <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2001.tb00932.x>
- Osgood, W. (2000). Poisson-based regression analysis of aggregate crime rates. *Journal of Quantitative Criminology*, 16(1). <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1007521427059>
- Osgood, W., & Chambers, J. (2000). Social disorganization outside the metropolis: An analysis of rural youth violence. En J. Robert & Bursik Jr. (Eds.), *Criminology*, 38(1).
- Ousey, G. & Lee, M. (2002). Examining the conditional nature of the illicit drug market-homicide relationship: A partial test of the theory of contingent causation. *Criminology*, 40(1).
- Ousey, G., & Lee, M. (2007). Homicide trends in illicit drug markets: Exploring differences across time. *Justice Quarterly*, 24(1).
- Pantoja, S. (2014). En el DF no hay grandes cárteles de la droga, sólo consumo y narcomenudeo: PGR. *Proceso*. <https://tinyurl.com/3ex6jsn>
- Pérez-Correa, C. (2018). La implementación de la Ley contra el Narcomenudeo en México (2006-2013). En H. Atuesta & A. Madrazo Lajous (Eds.), *Las violencias. En busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*. CIDE.
- Picatto, P. (2022). *Historia mínima de la violencia en México*. El Colegio de México.
- Rasmussen, D., Benson, B., & Sollars, D. (1993). Spatial competition in illicit drug markets: The consequences of increases drug enforcement. *Review of Regional Studies*, 23(3). <https://tinyurl.com/4z636rt6>
- Resignato, A. (2000). Violent crime: a function of drug use or drug enforcement? *Applied Economics*, 32(6), 681-688. <https://doi.org/10.1080/000368400322291>
- Reuter, P. (2009). Systematic violence in drug markets. *Crime, Law and Social Change*, 52(3).
- Reuter, P., & MacCoun, R. (1992). Street drug market in inner-city neighborhoods: Matching policy to reality. En J. Steinberg, D. Lyon, & M. Vaiana (Eds.), *Urban America. Policy choices for Los Angeles and the nation*. RAND.
- Rojido, E., & Cano, I. (2018). Los desafíos metodológicos de investigar la violencia: Una mirada desde América Latina. *Acta Sociológica*, 75.
- Sampson, R. (1987). Urban black violence: The effect of male joblessness and family disruption. *American Journal of Sociology*, 93(2).
- Sampson, R., & Groves, B. (1989). Community structure and crime: Testing social disorganization theory. *American Journal of Sociology*, 94(4).
- Seddo, T. (2000). Explaining the drug-crime link: Theoretical, policy and research issues. *Journal of Social Policy*, 29(1). <https://doi.org/10.1017/S0047279400005833>
- Smith, B. (2021). *The dope. The real history of Mexican drug trade*. WW Norton.
- Tarkhanyan, L. (2014). Spatial perspectives on illegal drug markets. En G. Bruinsma & D. Weisburd (Eds.), *Encyclopedia of criminology and criminal justice*. Springer.

- Trejo, G., & Ley, S. (2020). *Votes, drugs and violence: The political logic of criminal wars in México*. Cambridge University Press.
- Varano, S. & Kuhns, J. (2017). Drug-related homicide. En F. Brookman, E. Maguire & M. Maguire (Eds.), *The handbook of homicide*. Wiley; Blackwell.
- Varano, S., McCluskey, J., Patchin, J. & Bynum, T. (2004). Exploring the drugs-homicide connection. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2(4).
- Vilalta, C., López-Ramírez, P. & Fondevila, G. (2021). The spatial diffusion of homicide in México City: A test of theories in context. *Global Crime*, 22(3).
- Weisburd, D. (2009). Units of analysis in geographic criminology: Historical development. En D. Weisburd, W. Bernasco, & G. Bruinsma (Eds.), *Putting crime in its place: Critical issues and open questions*. Springer.
- Zamorano, C. (2019). ¿Qué tan pública es la seguridad pública en México? *Revista Mexicana de Sociología*, 81(3). <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2019.3.57918>
- Zepeda Gil, R. (2018). Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México. *Política y Gobierno*, 25(1). <https://tinyurl.com/485xrtam>

Anexo 1. Resultados del análisis de los cuatro modelos

Variables	Modelo 1					Modelo 2					Modelo 3					Modelo 4				
	IRR	Std. Err.	z	P > z	95 % intervalo de confianza	IRR	Std. Err.	z	P > z	95 % intervalo de confianza	IRR	Std. Err.	z	P > z	95 % intervalo de confianza	IRR	Std. Err.	z	P > z	95 % intervalo de confianza
Mercado legal	1,12	0,0129	1013	0,000	1,0980 - 1,1484	1,11	0,0125	9,33	0,000	1,0863 - 1,1352	1,11	0,0123	9,22	0,000	1,0839 - 1,1320	1,1	0,0122	8,86	0,000	1,0794 - 1,1273
Índice de marginación urbana	-	-	-	-	-	1,71	0,1105	8,24	0,000	1,5020 - 1,9361	1,7	0,1094	8,21	0,000	1,4962 - 1,9263	1,46	0,1172	4,74	0,000	1,2494 - 1,7108
Disrupción familiar	-	-	-	-	-	1,009	0,0057	1,63	0,103	0,9981 - 1,0203	1,006	0,0057	1,7	0,244	0,9956 - 1,0177	1,01	0,0062	2,58	0,01	1,0038 - 1,0281
Estabilidad residencial	-	-	-	-	-	1,02	0,0070	2,72	0,007	1,0052 - 1,0326	1,03	0,0073	3,82	0,000	1,033 - 1,0418	1,02	0,0076	3,43	0,0010	1,0101 - 1,0405
Venta de alcohol	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,23	0,4676	5,48	0,000	1,1431 - 1,3266	1,19	0,0458	4,64	0,000	1,1084 - 1,2883
Relación de sexo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,02	0,0071	3,43	0,001	1,0103 - 1,0380
Cohorte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,01	1,0193	1,15	0,249	0,9867 - 1,0529
Observaciones	2,294					2,294					2,294					2,294				
LR chi2	123,23					221,75					247,89					262,78				
Pseudo R2	0,183					0,0329					0,0368					0,039				

Fuente: Elaboración propia



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

Volumen 21, número 43, julio-septiembre 2023, pp. 707-720

<https://doi.org/10.21830/19006586.1183>

El concepto de microsoberanía y su importancia para la soberanía estatal

The concept of micro-sovereignty and its relevance to state sovereignty

David Elliott Spencer

Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de la Defensa (WJPC), Washington DC., EE. UU.

RESUMEN. Las microsoberanías han adquirido una importancia creciente para los Estados que buscan fortalecer su control territorial. Las microsoberanías pueden tener un impacto desproporcionado con relación a su tamaño y el número de habitantes que las apoyan. En este artículo, se ofrece una definición del concepto de microsoberanías y se proporcionan criterios para identificarlas y evaluarlas cualitativamente. Se muestra que, además de ser un desafío para la soberanía de las naciones, también representan una oportunidad, sobre todo en regímenes democráticos, para fortalecer la soberanía a través de redes de poder en que se coopere con las microsoberanías, teniendo en cuenta las fortalezas de estas en autoridad moral y vínculo con la población.

PALABRAS CLAVE: autoridad moral; control territorial; microsoberanía; poder político; soberanía

ABSTRACT. Micro-sovereignties have become increasingly important for States seeking to strengthen their territorial control. Micro-sovereignties can have a disproportionate impact in relation to their size and the number of inhabitants that support them. This article offers a definition of the concept of micro-sovereignties and provides criteria for identifying and qualitatively assessing them. It is shown that, in addition to being a challenge to the sovereignty of nations, they also represent an opportunity, especially in democratic regimes, to strengthen sovereignty through networks of power that cooperate with micro-sovereignties, considering their strengths in terms of moral authority and links with the population.

KEYWORDS: micro-sovereignty; moral authority; political power; sovereignty; territorial control

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 7 de enero de 2023 • Aceptado: 12 de junio de 2023

CONTACTO: David Elliott Spencer ✉ david.e.spencer.civ@ndu.edu

Introducción

El concepto de *microsoberanía*, así como los conceptos relacionados de *soberanía fracturada*, *compartida* y *disputada*, fueron desarrollados desde hace algún tiempo. Sin embargo, han cobrado más importancia en los últimos años en la búsqueda de soluciones a los conflictos en diferentes partes del mundo. Se ha reconocido que los enfoques tradicionales no siempre son efectivos y que existen múltiples “soberanías”, incluso en áreas relativamente pequeñas, que requieren un enfoque diferenciado para cooptarlas, neutralizarlas o eliminarlas a fin de fortalecer la soberanía del Estado.

Un ejemplo ilustrativo de esta dinámica es la guerra contrainsurgente en Irak. En el momento de tratar de pacificar a dicho país, los Estados Unidos ya eran conscientes de la influencia de las sectas musulmanas chiitas y sunitas en las dinámicas políticas del país. Así que no se sorprendieron cuando surgieron grupos insurgentes de cada secta que combatían a la ocupación estadounidense tanto como se combatían entre ellas mismas.

Sin embargo, a pesar de esta conciencia, las fuerzas armadas de los Estados Unidos experimentaron una gran frustración tanto en la pacificación de las zonas en conflicto como en la construcción del nuevo Gobierno de Irak. Con el tiempo, empezaron a comprender que existía otra fuerza que ejercía una gran soberanía en estas áreas: la de los jeques.

Los jeques eran líderes tradicionales y los gobernantes locales más antiguos de Irak, que controlaban a la población a través de diversos grupos familiares o clanes. La sustitución de estos jeques por el Estado burocrático ha sido el objetivo del proceso de modernización en Irak desde al menos la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos por reemplazarlos, los jeques nunca fueron completamente sustituidos y siguieron ejerciendo una gran influencia sobre las actitudes y comportamientos de las poblaciones locales hacia los diferentes Gobiernos y fuerzas de ocupación de los Estados Unidos, incluso en zonas urbanas.

Aunque no tenían autoridad formal, ejercían un gran control informal. Durante la invasión y ocupación inicial, las fuerzas armadas de los Estados Unidos no tomaron en cuenta a los jeques, lo que resultó en que algunos de ellos se volvieran hostiles hacia la ocupación y permitieran que su gente fuera reclutada por grupos insurgentes o por el grupo terrorista extranjero Al Qaeda. Además, estos grupos irregulares, que, iraquíes o árabes extranjeros, eran culturalmente similares, entendían mejor el papel e importancia de los jeques que los extranjeros estadounidenses, por lo que los utilizaron como una ventaja en sus operaciones y reclutamiento iniciales.

En los primeros años de la contrainsurgencia en Irak, la relación entre las fuerzas armadas de los Estados Unidos y los jeques, fue tensa y carente de cooperación. Sin embargo, esta dinámica cambió drásticamente cuando Al Qaeda comenzó a desafiar y agredir a los jeques. En respuesta, los jeques comenzaron a reconocer que Estados Unidos podría ofrecer una alianza más favorable que los insurgentes y extranjeros árabes. Al mismo

tiempo, algunos oficiales estadounidenses y expertos inteligentes comenzaron a valorar la importancia de establecer relaciones con los jeques.

Estos esfuerzos y el reconocimiento de la influencia e importancia de los jeques resultaron en una nueva alianza entre muchos de estos líderes y las fuerzas armadas de los Estados Unidos. Esta alianza se materializó en la creación de milicias controladas por los jeques, que rápidamente establecieron control territorial en las zonas bajo su influencia. Además, estos líderes proporcionaron valiosa información de inteligencia que les permitió a las fuerzas estadounidenses perseguir y eliminar a los extranjeros árabes de Al Qaeda en Irak.

Estas dos medidas en conjunto resultaron en una pacificación acelerada de gran parte del país y en el éxito del esfuerzo contrainsurgente de los Estados Unidos. La alianza con los jeques es considerada hoy uno de los factores claves del éxito de la contrainsurgencia en Irak, más que el refuerzo de las fuerzas estadounidenses, a menudo identificado en la prensa y la literatura popular como la principal causa del éxito (Al-Jabouri & Jensen, 2018).

La enseñanza crucial que se puede extraer de este episodio es que el reconocimiento y aprovechamiento de las microsoberanías resultó en una campaña efectiva de pacificación dentro de una operación de contrainsurgencia. Aunque este caso es en general sencillo y puede ser de alguna manera único, sugiere que la comprensión y el conocimiento de las microsoberanías y sus dinámicas pueden ser muy valiosos, e incluso críticos, para los Estados que buscan pacificar y establecer su autoridad en diferentes regiones de su territorio, ya sea a través de la fuerza o mediante acuerdos negociados.

Una definición de microsoberanía

La definición de *soberanía* es la del poder depositado en una institución, persona o cuerpo que tiene la autoridad suprema para imponer reglas y leyes dentro de un territorio específico (McVeigh, 2021). Este territorio está compuesto por aquello que se reclama y, lo que es más importante, lo que es reconocido por otros actores similares. La soberanía es la capacidad de imponer castigos y otorgar privilegios a los habitantes del territorio, lo que puede generar diferencias de opinión y desafíos internos a la soberanía. La idea de la soberanía se originó en el Estado westfaliano y ha sido la base de las relaciones internacionales desde el siglo XVII hasta la actualidad.

Antes de profundizar, es necesario establecer una comprensión clara de la microsoberanía. Por lo tanto, ofrezco a continuación algunos ejemplos adicionales y propongo algunos métodos para identificar y medir la importancia de la microsoberanía.

La legitimidad de una pretensión de soberanía por parte de un actor se establece a través de una combinación de factores, procesos formales y símbolos. La posesión física del territorio es una forma evidente de ejercicio de soberanía. Pero, para evitar conflictos constantes, se utilizan procesos formales, como títulos de propiedad, contratos o tratados, que confirman la legitimidad del actor ocupante.

En cuanto a la dimensión simbólica, la coronación de reyes es un acto que confiere legitimidad a la persona elegida como soberana. Durante la ceremonia, hay símbolos subyacentes o subsímbolos que fortalecen la legitimidad de la soberanía, como las coronas, los cetros y otros objetos entregados al nuevo rey. La unción con aceite sagrado es, a su vez, un subsímbolo significativo que significa que la legitimidad de la soberanía del rey es reconocida por la divinidad, no solo por los seres humanos. Estos símbolos subyacentes fortalecen el gran símbolo de la ceremonia de coronación.

En la actualidad, la mayoría de los Estados ya no son monarquías, sino democracias. Y, aun así, algunos aspectos simbólicos de la monarquía son imitados por las democracias para otorgar legitimidad y soberanía a este tipo de Estados. Un ejemplo de esto son las ceremonias de inauguración de Presidentes o de Congresos. Durante estas ceremonias, los nuevos gobernantes prestan juramento ante un juez de la más alta Corte del poder judicial o ante el presidente del órgano legislativo. En muchos casos, estas ceremonias cuentan con la presencia de presidentes anteriores y de representantes de todos los legisladores, independientemente de su afiliación política.

Además, la presencia de símbolos legitimadores, como banderas y Constituciones, juega un papel importante en la transferencia de la soberanía al nuevo Gobierno. La presencia de gobernantes pasados (de las altas cortes, de representantes de diferentes partidos políticos y de símbolos nacionales) ayuda a sembrar y a consolidar, en la mente de los ciudadanos y de los Gobiernos extranjeros, la idea de que el nuevo presidente o el nuevo Gobierno ejerce la soberanía legítimamente. La *soberanía* y su alcance son muy importantes, incluso más allá del control físico real que ejerce el gobernante. Y esto se extiende también a las microsoberanías.

En términos académicos, la noción de *soberanía* siempre ha sido artificial en su naturaleza. A excepción de algunos regímenes autoritarios, ningún Estado ha logrado ejercer un control absoluto sobre su territorio reconocido. Stephen Krasner (2001) sostiene que, aunque es una idea poderosa, en la práctica la autoridad o soberanía total siempre ha sido irrealizable. Por esta razón, los Estados mantienen fuerzas armadas y de seguridad pública: para proteger su soberanía frente a retos internos y externos. Es una prioridad para los Estados protegerla, tanto que sus fuerzas armadas suelen ser financiadas con una gran proporción del presupuesto estatal. Además, las altas cortes tienen un papel fundamental en el ejercicio de la soberanía, tanto a nivel local como nacional e internacional.

Estos elementos demuestran tanto la importancia como la complejidad de ejercer la soberanía. La soberanía es siempre incompleta y depende de los recursos disponibles y del nivel de riesgo que un Estado está dispuesto a asumir. Los vacíos en la soberanía brindan oportunidades para que otros actores ejerzan control dentro de un territorio nacional.

Es indispensable destacar que la democracia, que es la forma de gobierno de la mayoría de los países en el hemisferio occidental, contribuye a la complejidad de la soberanía.

Desde una perspectiva filosófica, el pueblo es soberano y delega una parte de su soberanía al Gobierno, para que los represente y brinde bienes públicos tales como se-

guridad, infraestructura, educación y salud. Sin embargo, existe una tensión continua entre la soberanía del pueblo y la del Gobierno, pues cada vez son más los bienes públicos necesarios para el desarrollo de la sociedad, los cuales requieren grandes recursos, mayor dirección y mejor organización. Por lo tanto, las democracias modernas ejercen un control central cada vez más fuerte, pero también conceden una soberanía suficiente a la población para resolver sus disputas a través de las instituciones democráticas, y no a través del uso de la violencia.

La complejidad de la soberanía democrática ha resultado, por ejemplo, en grupos armados irregulares no-insurgentes que ejercen funciones paraestatales en varios países, tanto en las zonas urbanas como rurales donde la gobernanza democrática es débil. Esto es particularmente notable en varios Estados latinoamericanos (Davis, 2010).

De esta manera, es posible afirmar que la soberanía puede ser concebida como una compleja trama de redes socioespaciales de poder que se intersecan (Mann, 1986). Estas redes de poder están en constante interacción: compiten, negocian, colaboran y crean espacios de dominación mediante la institucionalidad o, en algunos casos, a través de métodos ilegales e incluso violentos.

Hay actores que utilizan una combinación de ambos enfoques. Estas redes de soberanía se encuentran presentes en diferentes escalas, desde el nivel internacional hasta el nivel local o micro. En este último es en el que me interesa enfocarme.

En este nivel, hablamos de individuos, grupos, organizaciones e instituciones, tanto formales como informales, que ejercen, disputan o compiten por el poder local. Si un Estado desea imponer o restablecer su soberanía, debe tener en cuenta la presencia de todos estos actores. Algunos podrán ser reprimidos y otros cooptados, y habrá algunos con los que se colaborará y otros con los que se negociará.

La importancia de las microsoberanías y de los actores que las ejercen

En los últimos años, las microsoberanías han cobrado mayor importancia por varias razones.

Primero, el avance tecnológico ha permitido una proyección de la violencia generada por poderes con microsoberanía hasta el nivel regional, nacional e incluso global.

Por ejemplo, los ataques del 11 de septiembre de 2001 fueron perpetrados por Al Qaeda, una organización que operaba en una zona fuera del control del Gobierno afgano de la época. En ese momento, el Gobierno afgano se alineó con Al Qaeda para evitar conflictos, pero esta decisión de corto plazo tuvo consecuencias estratégicas negativas, ya que Estados Unidos invadió Afganistán y derrocó al Gobierno por permitirle a Al Qaeda tener una microsoberanía en el país.

Segundo, la existencia de economías ilícitas de escala en estas zonas. En todo el mundo, la mayoría del narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico de animales, la trata de

personas, entre otras economías ilícitas, prospera en una gran cantidad de estas zonas de microsoberanía.

Estas economías han resultado en la formación de grupos armados que ponen en peligro la estabilidad de los Estados, tales como las FARC, Sendero Luminoso, los maoístas nepaleses o grupos de crimen organizado como los carteles mexicanos o las pandillas salvadoreñas. La capacidad de estos grupos para desafiar a los Estados se explica en parte por su control sobre economías ilícitas de escala.

Tercero, las economías ilícitas de escala tienen un efecto corrosivo. Además de la violencia, muchos de los actores que están a cargo de economías ilícitas en zonas de microsoberanía utilizan la corrupción para evitar la acción del Estado y reducir su soberanía.

Además, estas economías tienden a desvirtuar la economía lícita del resto del país o región al introducir grandes cantidades de dinero de una fuente extranjera. Este efecto tiene un impacto inflacionario en el precio de los inmuebles y un impacto negativo en la producción, ya que disminuye el incentivo para producir productos y bienes lícitos.

Cuarto, muchas de estas microsoberanías tienen impactos transnacionales o son parte de redes transnacionales, por lo que es difícil reprimirlas o cooptarlas sin enfrentar también el componente transnacional. Entre los ejemplos de esta situación se encuentran las pandillas salvadoreñas, como la Mara Salvatrucha y el Barrio 18, que han establecido presencia en países de Centroamérica, Estados Unidos, México, Suramérica y Europa.

Estas pandillas funcionan como una franquicia: mantienen conexiones entre ellas, pero localmente tienen gran autonomía. El incremento en número de estas soberanías locales genera un efecto nacional y transnacional, pues actúan como puentes para las organizaciones nacionales y transnacionales. Por ejemplo, dada la persecución estatal de las pandillas en El Salvador, muchos de sus miembros huyen a Estados Unidos, y viceversa (Spencer et al., 2021), y reciben apoyo de sus homólogos cuando lo necesitan.

Quinto, las microsoberanías pueden obstaculizar el proceso de consolidación de la soberanía de un Estado o Gobierno, particularmente después de una guerra, haya sido esta convencional o irregular. En Irak, por ejemplo, después de 2010, las microsoberanías provocaron inestabilidad y violencia e imposibilitaron la consolidación de instituciones estatales fuertes, capaces de satisfacer necesidades humanas y de recuperarse de la invasión y guerra insurgente recién terminada (Doyle & Dunning, 2018).

En otras palabras, surgió una especie de ciclo vicioso en que los obstáculos que las microsoberanías creaban le impedían al Estado cumplir con su papel de satisfacer necesidades humanas básicas y, a su vez, la falta de satisfacción de necesidades humanas básicas por parte del Estado fortalecía a las microsoberanías y, por ende, los obstáculos que estas creaban. Esto derivó en la formación del Estado Islámico (o ISIS), que representó una guerra peor que la recién terminada.

A pesar de todo esto, no todas las microsoberanías son negativas para el Estado. Por ejemplo, los actores religiosos pueden desempeñar un papel importante como interme-

diarios entre el Estado y grupos violentos o entre grupos rivales violentos. Por lo general, los individuos religiosos se consideran más desinteresados y, por lo tanto, más neutrales u honestos. Actores religiosos tales como sacerdotes católicos, misioneros protestantes y comunidades religiosas han actuado como intermediarios en este tipo de conflictos, hasta convertirse en elementos de confianza para cada grupo.

Hace un tiempo conocí personalmente a un líder religioso que vivió en zonas de conflicto durante varias décadas. Al comenzar su carrera, fue secuestrado por un grupo guerrillero, pero posteriormente estableció relaciones de respeto con varios de sus líderes. Al ser liberado, continuó su trabajo allí y se convirtió en un interlocutor entre la guerrilla y la población local (Anders, 2020). Podía acercarse a la guerrilla sin temor a ser atacado y la guerrilla podía enviar mensajes a la población que podían ser debatidos abiertamente en su presencia, sin temor a represalias. Tanto la población como la guerrilla apreciaron su papel de intermediario (Anders, 2020).

En conclusión, las microsoberanías pueden tener un impacto tanto positivo como negativo en el Estado, dependiendo del tipo de actores que las ejerzan.

El líder religioso no era hostil al Gobierno, todo lo contrario. Y por esa razón el Ejército confiaba en él, lo consultaba y enviaba mensajes con él a la población o a la guerrilla cuando era necesario (Spencer, 2010). Además, el Ejército colaboró con él para operar estaciones de radio en la zona, lo que permitió que este pudiera evangelizar, y se encontró que las personas que eran evangelizadas tenían una postura menos hostil hacia el Gobierno.

Posteriormente, llegaron los narcotraficantes y los paramilitares, que también confiaron en él. Todos los grupos le permitieron viajar libremente por su territorio para evangelizar y, cuando necesitaban un favor especial, como evacuar a un enfermo o herido grave, transmitir un mensaje o hacer alguna negociación difícil, el líder religioso demostró ser de gran ayuda.

Maestros y profesores también pueden desempeñar un papel de liderazgo similar. Este es el caso de un profesor que conocí en Cali (Colombia) y que fue maestro tanto de la Policía como de varios jóvenes integrantes de un grupo de primeras líneas que participó en las protestas violentas de 2021 en la ciudad de Cali. En varias ocasiones, este maestro actuó para reducir los niveles de violencia entre los dos bandos. Por ejemplo, en una ocasión, las primeras líneas habían sitiado a un grupo de policías y planeaban quemarlos con bombas molotov, lo que habría resultado en lesiones o muertes lamentables e innecesarias. Sin embargo, el profesor ejerció su influencia para negociar la evacuación de los policías y evitar un desenlace trágico.

La persona puede ser de cualquier origen o profesión. Lo esencial es que ejerza un tipo de autoridad moral sobre las personas de diferentes grupos e identidades que habitan o trabajan en un territorio específico, de modo que forme parte de las redes de microsoberanía antes descritas (Anders, 2020).

Cómo reconocer y medir las microsoberanías

Existen muchos trabajos de académicos sobre el fenómeno de los grupos armados irregulares, que son grupos insurgentes, terroristas o criminales que se han armado y organizado por fuera de la ley para ejercer *control territorial* para sus propios fines estratégicos (Spencer, 2010).

Así, según Therese Anders (2020), se puede medir el nivel de microsoberanía por las tácticas de control territorial empleadas por los grupos armados en diferentes zonas. “La preferencia táctica en una guerra civil refleja la maximización de los beneficios de un actor y la minimización de costos, sujeta a las restricciones de recursos y a las acciones del rival” (Anders, 2020; traducción propia).

Por su parte, en el trabajo reciente de Bahiss et al. (2022), se afirma que la evaluación del nivel y las tácticas de violencia es insuficiente para medir la microsoberanía ejercida por diferentes actores en un territorio específico.

Según Bahiss et al. (2022), el mapeo de la violencia es insuficiente para comprender el control territorial de los grupos armados. Por que los grupos armados buscan influir y controlar a las personas y su comportamiento, no solo el territorio. Además, suelen proyectar su poder más allá de las áreas donde están presentes físicamente, lo que indica que no es necesario que controlen el territorio para influir en lo que ocurre allí.

Asimismo, destacan que el control no se puede entender en términos de una interacción de suma cero. Los grupos armados, el Gobierno y otros actores ejercen influencias dinámicas y superpuestas sobre las poblaciones. La presunción de control estatal puede ocultar las dinámicas de poder reales (Bahiss et al., 2022), ya que el Estado puede ser solo uno de varios actores compitiendo por el control, no necesariamente el más dominante.

En ese mismo sentido, afirman que la microsoberanía puede ser entendida como una red, en lugar de como una hegemonía, y que existen tres esferas de control: la económica, la social y la política. Dentro de estas esferas, hay varias formas de ejercer control territorial, que incluyen el uso de la *violencia*, el *arbitraje* y la *administración de justicia*, la *extorsión*, el *control del movimiento*, la *regulación del acceso a servicios* y el *control social*. A continuación, describo sucintamente cada una de estas formas de ejercer control.

La *violencia* es una de las formas más universales para ejercer control territorial y es utilizada como medio para obtenerlo y mantenerlo. Las formas de violencia progresan y varían dependiendo de las capacidades de la organización o del actor en cuestión.

Se estima que pueden diferenciarse al menos tres fases de violencia: violencia para *abrir espacio*, violencia para *conquistar* y violencia para *defender*. Cada una de estas fases tiene sus objetivos y características únicas, y comprender en qué fase se encuentra un grupo armado permite evaluar su nivel de microsoberanía sobre un territorio particular (Bahiss et al., 2022, p. 30).

En la fase de *apertura de espacio*, los primeros actos de violencia se utilizan para anunciar la presencia de un nuevo actor poderoso que debe ser considerado.

La violencia se emplea aquí para demostrar que el nuevo grupo es serio en sus demandas y para advertir las consecuencias de desacatarlo. Además, se utiliza para aumentar el costo que el actor poderoso que actualmente domina tiene que pagar para mantener el control del territorio hasta el punto de que no sea capaz de eliminar al nuevo actor. Esto puede resultar en que el actor dominante tenga que elevar significativamente su capacidad para pagar los costos de mantener su actual dominio o en que, finalmente, tenga que ceder espacio o llegar a un estado de convivencia *de facto*. En esta fase, el nuevo actor a menudo emplea métodos irregulares debido a su relativa debilidad. Y, si el actor dominante es también irregular, el nuevo actor busca emplear métodos aún más irregulares.

En la fase de *conquista*, la violencia generalmente se usa para desplazar a otro actor actualmente dominante, ya sea el Estado o un grupo rival.

Esta fase suele ser la más violenta, pues los otros actores resisten firmemente debido a que tienen capacidad para hacerlo. En esta fase, se emplean métodos más regulares o abiertos que en las otras fases. Si el nuevo actor no puede desplazar completamente a los demás, busca neutralizarlos de tal manera que no obstaculicen sus objetivos estratégicos. Un buen ejemplo de esto es lo que sucedió en un barrio de El Salvador dominado por una de las pandillas del país: allí, para visitar el barrio, se requería entrar en vehículos llenos de soldados armados y desplazarse sin detenerse (Spencer et al., 2021).

Finalmente, la fase *defensiva* corresponde a la conquista inversa. Es decir, en lugar de emplear la violencia para conquistar un territorio, el actor la usa para defenderlo de otro nuevo que busca conquistarlo. Al inicio, el actor suele implementar métodos regulares y visibles. Si el nuevo actor logra ganar la posición de ventaja, la defensa por parte del actor pasa a ser más irregular hasta que se ve derrotado. Por otro lado, si logra recuperar la ventaja, se vuelve a regularizar hasta lograr de nuevo el control del territorio.

Una segunda forma de ejercer control territorial es el arbitraje y la administración de justicia. Este puede ser uno de los indicadores más importantes de la microsoberanía real que ejerce un actor en un territorio determinado. Para resolver sus disputas y conflictos la gente del territorio acude a dicho actor por considerar que tiene la autoridad normativa y física para tomar decisiones e impartir justicia. En muchos casos, no es el Estado. En democracias, esto se debe a la ineficiencia de los sistemas judiciales, lo que hace que los procesos para obtener justicia sean muy largos y puedan tomar años o décadas y haya altos niveles de impunidad.

En contraste, los sistemas de justicia paralelos de actores que ejercen microsoberanía (cortes o tribunales de justicia, que pueden ser transitorios o permanentes) suelen ser más rápidos y contundentes, aunque muy drásticos y no propiamente justos. Por ejemplo, en alguna oportunidad, en El Salvador, entré a un mercado controlado por las pandillas,

en donde había un problema grave de ladrones. Después de la llegada de las pandillas, el problema desapareció, pues las pandillas capturaron y asesinaron a un par de ladrones. Asimismo, la tranquilidad en el mercado se mantenía a cambio de un pequeño impuesto o “renta” que cada vendedor debía pagar y pagaba, aunque no le gustara, pues prefería eso a la constante presión de los ladrones (Spencer et al., 2021, pp. 58-59).

Una tercera forma de ejercer control territorial es la *extorsión*, la cual se emplea para financiar las actividades del actor y moldear la esfera social. La extorsión se define como un impuesto que cobra el actor y que le permite tanto financiar sus actividades como influir en la sociedad. Por ejemplo, instaurando impuestos sobre bienes o comportamientos considerados inmorales, como el consumo de drogas o de alcohol. El cobro de estos impuestos les permite a los actores armados que ejercen microsoberanía sustituir al Estado y adquirir características similares a las del Estado. La capacidad de obligar a la población a pagar estos impuestos es un indicador de su poder y refuerza su autoridad a través de un “contrato” social con la población (Bahiss et al., 2022, p. 36).

En el caso de las FARC, en Colombia, ellas insistían en que no eran narcotraficantes y solo recaudaban impuestos (extorsión) de la economía existente en las zonas de cultivo de coca. Es cierto que no traficaban con drogas, con la excepción de casos aislados, pero fomentaban el cultivo de coca por parte de los habitantes de las zonas donde persistían. La razón era que, mientras más coca hubiera, más grande sería su economía. Además, la población que cultivaba la coca estaba cometiendo un delito, por lo que requería la protección del grupo armado frente a las acciones punitivas del Estado. Este círculo virtuoso para las FARC, y vicioso para el Gobierno, hacía que la población fuera más leal al grupo armado y menos afín al Gobierno, aumentaba los recursos de las FARC y ofrecía una fuente de posibles reclutas para su estructura armada.

Una cuarta forma es el *control del movimiento*, especialmente de civiles, en el territorio. Es otro indicador clave del control territorial ejercido por el grupo. Se ejerce a través de tres medios: retenes, bloqueos y cercos.

Los retenes son manifestaciones visibles del control territorial que indican el poder del actor y la debilidad del Estado o del actor dominante (Bahiss et al., 2022). Un retén permite regular, autorizar o bloquear el movimiento de personas, pero es más importante como una evidencia palpable de la presencia del actor en el territorio. Sin embargo, los retenes requieren un esfuerzo mínimo por parte del actor y pueden suprimirse fácilmente ante la presencia de una fuerza más grande.

Los bloqueos y cercos requieren esfuerzos mayores en zonas o territorios específicos. Consisten en la interrupción total o parcial del flujo del movimiento y comercio entre dicha zona y otras zonas. Los bloqueos pueden ser empleados con diversos fines, como demostrar la microsoberanía del actor en la zona, castigar a poblaciones que han colaborado con otros actores, ejercer presión para cambiar la lealtad de la población o forzar el

desplazamiento de la población a fin de reemplazarla por una nueva población más afín al actor (Bahiss et al., 2022).

En Colombia, tanto las FARC como las autodefensas usaron los bloqueos con ambos propósitos, aunque en muchas ocasiones lo hicieron con el objetivo de forzar el desplazamiento de la población, lo cual ha resultado en grandes movimientos de población y una comunidad de refugiados internos en el país.

Una quinta forma de control territorial es la *regulación del acceso a servicios*. Esta forma requiere e indica que el actor tiene cierto control sobre la contratación (estatal o no gubernamental) en el territorio para ejecutar diferentes proyectos, de modo que una cantidad significativa o la totalidad de los empleos así creados van a personas seleccionadas por el actor y que la ayuda brindada por los Gobiernos o las ONG se dirige en su mayoría, o prioritariamente, a las poblaciones o personas que les son leales (Bahiss et al., 2022, pp. 39-40).

En El Salvador, las pandillas negociaban con los alcaldes, tanto en funciones como en campaña, la cantidad de dinero municipal, de empleos y de ayuda social para sus miembros o sus familias a cambio de permitir el sufragio en sus zonas de influencia. Algo similar ocurría con las FARC y los alcaldes de los municipios en los que tenían influencia.

Finalmente, una sexta forma de ejercer control territorial es el *control social*. El control social es la práctica de obligar a la población a comportarse de manera anómala, por ejemplo, obligar a las mujeres a cubrirse la cara con hijab o velo, o a los hombres a dejarse crecer la barba. Este tipo de control requiere, según Bahiss et al. (2022, p. 41), una presencia amplia y bien estructurada del actor para que pueda imponer estas normas.

Sin embargo, hay casos en los que actores que no tienen una gran presencia física logran imponer este tipo de control. Por ejemplo, en Paraguay, el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) ha obligado a los habitantes locales a no cazar en áreas boscosas y a no talar árboles y a los agricultores, a no usar pesticidas y otros químicos. A pesar de que el EPP nunca ha tenido más de treinta combatientes y hoy en día solo quedan nueve de ellos, la gente los obedece debido al temor. El EPP ha asesinado a más civiles que militares y policías y, por lo tanto, la gente teme sufrir un destino similar. Las FARC operaban de una manera similar.

Estos ejemplos ponen en cuestión la tesis de Bahiss et al. (2022) de que es indispensable una gran presencia para hacer efectivo el control social y sugiere que el miedo puede ser una fuente de un control social eficaz.

Ahora bien, hay una forma o fuente de control que Bahiss et al. (2022) no consideran: la autoridad moral. Esta ausencia puede deberse a la dificultad para medir esta forma de autoridad o a que su análisis se circunscribe al ámbito de la acción estatal y gubernamental. Sin embargo, si se consideran todos los actores que ejercen o pueden ejercer cierto nivel de microsoberanía, se encuentra que existen varias clases de actores no estatales ni

gubernamentales que ejercen autoridad moral. Los jeques mencionados al comienzo son un buen ejemplo de esto, así como los líderes religiosos y los maestros, que también ejercen su autoridad a través de su autoridad moral, aunque no solo a través de esta.

La autoridad moral se refiere a la capacidad que tiene un actor para influir en su entorno a través de una justificación normativa. Estos actores pueden tener enemigos. Y, sin embargo, su reputación les permite imponerse en muchas situaciones, pues incluso sus enemigos los respetan.

Un ejemplo ilustrativo es el siguiente (del cual fui testigo). En un restaurante de comida rápida, un grupo de jóvenes estaba comportándose de manera ruidosa y grosera. La gente los evitaba por temor a enfrentarlos. De repente, una mujer de unos cuarenta años, probablemente una madre, se acercó a ellos y les pidió que bajaran la voz, dejaran de usar groserías y no molestaran a otros clientes. De inmediato, los jóvenes obedecieron y cambiaron su comportamiento por el resto del tiempo que la mujer estuvo en el restaurante. Si hubiera sido cualquier otra persona, el resultado habría sido diferente, pues lo más probable es que esa otra persona no habría tenido ante los jóvenes la autoridad moral que puede tener una madre de mediana edad. La mujer era vulnerable y probablemente más débil que cualquiera de los jóvenes, pero su autoridad moral los hizo obedecerla sin cuestionarla.

Es posible que los líderes religiosos, los maestros y otras figuras de la sociedad ejerzan influencia y control a través de su autoridad moral, ya sea a través de su personalidad o de lo que representan. Como lo ilustra el ejemplo de la mujer en el restaurante, la autoridad moral puede ser reconocida y respetada por personas que no tienen una relación directa previa con la figura que ejerce dicha autoridad moral. La autoridad de los jeques también puede ser explicada por este mismo fenómeno, a pesar de que no posean una posición formal reconocida por el Estado.

Además, aunque los Estados y Gobiernos no están dispuestos a admitirlo, en algunos casos los líderes o miembros de grupos armados también pueden ejercer autoridad moral. Esta autoridad moral se utiliza para justificar su existencia y acciones, ya sea que la posean o no. Incluso las pandillas en El Salvador se apoyan en argumentos de autoridad moral para fundamentar su existencia y actividad (Spencer et al., 2021).

Identificar a los actores y el grado de autoridad moral que poseen en un territorio puede ser de gran utilidad para comprender los obstáculos más importantes que plantean y para saber con quiénes se puede colaborar o negociar para reducir los costos de la restauración de la soberanía estatal. La creación de alianzas con las autoridades morales, como es el caso de los jeques, puede ser un factor clave para fortalecer la soberanía del Estado en regiones donde esta es débil o se encuentra en disputa. Es crucial también despojar de autoridad moral a aquellos que se oponen a la soberanía estatal, y establecer y consolidar una propia autoridad moral del Estado.

Reflexiones finales

En este artículo, se ha intentado ilustrar la importancia de las microsoberanías y proporcionar una definición clara del concepto, así como una guía para reconocerlas y medirlas cualitativamente. Aunque no se trata de una discusión exhaustiva sobre el tema, es un punto de partida para futuros trabajos.

Las microsoberanías le plantean un desafío a la soberanía del Estado, pero también pueden ofrecerle una oportunidad, como lo demuestra el caso de los jeques de Irak. La soberanía no es una hegemonía, sino más bien una red de actores que compiten pero también pueden llegar a colaborar, especialmente en los regímenes democráticos.

La clave para preservar la soberanía consiste en armar esta red, identificando con quiénes se puede colaborar, a quiénes se debe cooptar, con quiénes se debe negociar, quién puede ser un intermediario y, finalmente, a quiénes es necesario reprimir y neutralizar.

Declaración de divulgación

El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Financiamiento

El autor no declara fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre el autor

David Elliott Spencer es doctor en ciencias políticas, Universidad George Washington. Es profesor del Centro William J. Perry desde el 2006. Entre 2011 y 2017 trabajó en la Oficina del Secretario de Defensa de los EE. UU., como responsable por Colombia en la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental y luego en la Oficina de Antinarcóticos y Amenazas Globales.

<https://orcid.org/0000-0002-3971-871X> - Contacto: david.e.spencer.civ@ndu.edu

Referencias

- Al-Jabouri, N., & Jensen, S. (2018). The Iraqi and AQI roles in the Sunni awakening. *Prism*, 2(1), 3-18. <https://tinyurl.com/345b7j8y>
- Anders, T. (2020). Territorial control in civil wars: Theory and measurement using machine learning. *Journal of Peace Research*, 57(6), 701-714. <https://doi.org/10.1177/0022343320959687>
- Bahiss, I., Jackson, A., Mayhew, L., & Weigand, F. (2022, 25 de mayo). *Rethinking armed group control: Towards a new conceptual framework* [documento de trabajo]. <https://odi.org/en/publications/rei-thinking-armed-group-control/>
- Davis, D. (2010). Irregular armed forces, shifting patterns of commitment, and fragmented sovereignty in the developing world. *Theory and Society*, 39(3/4), 397-413.

- Doyle, D., & Dunning, T. (2018). Recognizing fragmented authority: Towards a post-Westphalian security order in Iraq. *Small Wars & Insurgencies*, 29(3), 537-559. <https://doi.org/10.1080/09592318.2018.1455324>
- Krasner, S. (2001). Sovereignty. *Foreign Policy*, 122, 20-29.
- Mann, M. (1986). *The sources of social power: A history of power from the beginning to A.D. 1760* (vol. 1). Cambridge University Press.
- McVeigh, S. (2021). Sovereignty. En M. Valverde, K. Clarke, E. Darian-Smith, & P. Kotiswaran (Eds.), *Routledge handbook of law and society* (pp. 345-349). Routledge.
- Spencer, D. (2010). Reexamining the relevance of Mao to post-modern insurgency and terrorism. *American Intelligence Journal*, 28(1), 146-152.
- Spencer, D., Von Santos, H., & Morales, J. (2021). *Adversarial system analysis of the Salvadoran gangs*. William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies.



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 21, número 43, julio-septiembre 2023, pp. 721-741

<https://doi.org/10.21830/19006586.1061>

Inteligencia criminal en Argentina. Entre la legitimidad y la efectividad (2011-2021)

Criminal intelligence in Argentina. Between legitimacy and effectiveness (2011-2021)

Iván Poczynok

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina

RESUMEN. El artículo analiza los factores políticos que atravesaron el diseño de las políticas de inteligencia criminal en la Argentina entre 2011 y 2021. Se argumenta que los sucesivos escándalos políticos relacionados con el uso ilegal de los organismos de inteligencia forjaron una agenda sectorial dominada casi exclusivamente por la preocupación acerca del control y la legitimidad democrática de las actividades de inteligencia. Esto no solo situó en un segundo plano la pregunta acerca de la efectividad de la inteligencia criminal, sino que también apuntaló la desconfianza de las élites locales en los organismos de inteligencia y restringió progresivamente el campo de acción de esta actividad, sobre todo en lo que respecta a su uso con fines preventivos o no judiciales.

PALABRAS CLAVE: Argentina; inteligencia criminal; organismos de inteligencia; seguridad; seguridad interior

ABSTRACT. The article analyzes the political factors that went through the design of criminal intelligence policies in Argentina between 2011 and 2021. It is argued that the successive political scandals related to the illegal use of intelligence agencies forged a sectoral agenda dominated almost exclusively by the concern about the control and democratic legitimacy of intelligence activities. This not only placed the question about the effectiveness of criminal intelligence in the background, but also underpinned the distrust of local elites in intelligence agencies and progressively restricted the scope of action of this activity, especially regarding to its use for preventive or non-judicial purposes.

KEYWORDS: Argentina; criminal intelligence; homeland security; intelligence agencies; security

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 29 de agosto de 2023 • Aceptado: 4 de junio de 2023

CONTACTO: Iván Poczynok ✉ ipoczynok@uvq.edu.ar

Introducción

La inteligencia es una de las actividades estatales menos exploradas por las ciencias sociales en la Argentina. En contraste con lo que sucede en otras latitudes —donde el estudio de los servicios y organismos de inteligencia ha tenido un desarrollo creciente desde los años ochenta (Marrin, 2016; Gill & Phytian, 2016; Kobi & Kornbluth, 2019)—, las actividades informativas del Estado, sus organizaciones y capacidades configuran un campo de saberes poco habitual para el ámbito científico argentino. Salvo excepciones puntuales, la producción de conocimiento sobre estos asuntos ha quedado circunscrita a un grupo reducido de expertos, periodistas de investigación y organismos de derechos humanos.

Esta desatención es inseparable del derrotero histórico de los organismos de inteligencia del país. Como es ampliamente conocido, estos servicios desempeñaron un rol protagónico en los planes represivos de la última dictadura militar (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015). La experiencia democrática reciente tampoco ha sido favorable: el informe publicado en abril de 2021 por la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia (CBI, 2021) plantea que, en los últimos años, los organismos de inteligencia locales —en particular, la Agencia Federal de Inteligencia (AFI)— ejecutaron innumerables operaciones de espionaje ilegal contra dirigentes políticos, empresarios y periodistas.

Esto evidencia que la reforma de los servicios de inteligencia es un asunto pendiente de la democracia argentina (Litvachky et al., 2016; Asociación por los Derechos Civiles, 2014; 2015). Todos los gobiernos civiles, con independencia de su orientación partidaria, han sido acusados de utilizar sectores de la inteligencia estatal para vigilar o criminalizar rivales internos. En este contexto, la cuestión acerca de las necesidades técnicas y profesionales del sector fue desplazada sistemáticamente de la agenda sectorial, de modo que la efectividad del sistema de inteligencia argentino —es decir, su capacidad de prevención y anticipación (Jackson, 2009a)— se debilitó de forma continua (Ugarte, 2001; Sain, 2016).

Aunque con menor protagonismo, la historia de las áreas de inteligencia criminal no se aparta de esta caracterización general. La participación de las estructuras policiales en la vigilancia, represión o persecución política interna cruza la historia de estos organismos durante la mayor parte del siglo XX (Funes, 2004; Águila, 2018; Scocco, 2012). Estos antecedentes no se limitan al período anterior a la recuperación democrática, sino que atraviesan la mayor parte de los gobiernos civiles desde 1983 hasta la actualidad. En este sentido, la preocupación por el control y la supervisión de la inteligencia también alcanza a los órganos informativos que funcionan bajo las estructuras policiales y ministeriales de seguridad interior.

El presente artículo analiza los factores políticos que atravesaron las políticas de inteligencia criminal en la Argentina entre 2011 y 2021. Se argumenta que los sucesivos “escándalos políticos” relacionados con el uso ilegal de los organismos de inteligencia

forjaron una agenda sectorial dominada por la preocupación acerca del control y la legitimidad democrática de las actividades de inteligencia. Esto no solo situó en un segundo plano la pregunta acerca de la “efectividad” de las áreas de inteligencia criminal, sino que también apuntaló la desconfianza de las élites locales en los organismos de inteligencia y restringió progresivamente el campo de acción de esta actividad, sobre todo en lo que respecta a su uso con fines preventivos o no judiciales.

La primera parte del artículo presenta el enfoque conceptual del estudio, haciendo hincapié en el debate acerca de la “legitimidad” y la “efectividad” de los organismos de inteligencia. Este apartado también aborda la diferencia entre las actividades de inteligencia criminal en sentido estricto y aquellas propias de la investigación judicial. La segunda sección explora las iniciativas y eventos que atravesaron el debate público sobre la inteligencia criminal durante el período de análisis, para distinguir tres etapas: 2011-2015, 2015-2019 y 2019-2021. Finalmente, el artículo concluye con una síntesis de las tendencias y singularidades detectadas en el análisis.

Enfoque conceptual

La inteligencia criminal es una actividad orientada a la prevención de riesgos y amenazas a la seguridad interior (Jackson, 2009a; Ratcliffe, 2009). A diferencia de la investigación judicial, de carácter reactivo y *ex post*, la inteligencia criminal tiene como fin contribuir a adoptar decisiones anticipatorias. Esto no impide que muchas de las técnicas utilizadas en este ámbito puedan ser aplicadas para la persecución penal de delitos. En estos casos, la inteligencia criminal se convierte en un “recurso penal” destinado a producir evidencia en el marco de un proceso judicial (Estévez, 2015). Por ello, en ocasiones, las actividades de las áreas de inteligencia criminal se asemejan, apoyan o incluso pueden reemplazar a las que desarrollan las unidades de investigación de las fuerzas de seguridad.

Más allá de estos puntos de contacto, la inteligencia criminal requiere desplegar capacidades de recolección de información mucho más amplias que las necesarias para una investigación penal (Donohue, 2006; Berman, 2014). De igual modo, las actividades de las unidades de inteligencia criminal no suelen estar reguladas ni deben cumplir con los mismos requisitos que limitan el inicio y desarrollo de una investigación judicial en el sistema de persecución penal (United Nations Office on Drugs and Crime, 2011, p. 10). Debido a ello, en un sentido estricto, la inteligencia criminal es una actividad “extrapenal” (Estévez, 2015) que se desarrolla en virtud de prioridades y definiciones adoptadas desde los ámbitos ejecutivos de gobierno.

Esto explica por qué la inteligencia criminal acarrea riesgos para la privacidad y las libertades individuales. Uno de los más importantes se refiere a la potencial recolección de información sobre personas sobre las cuales no existe una acusación criminal específica o que no han cometido ningún delito. Si bien las investigaciones judiciales no están exentas de esta posibilidad, en la inteligencia criminal este riesgo es inherente a su función. En un

escenario óptimo, esta actividad puede conducir a anticipar eventos o incidentes criminales futuros; en otros, puede conducir a la obtención sistemática de información sobre actores que no representan una amenaza a la seguridad (Jackson, 2009b).

Este trabajo analiza las políticas de inteligencia criminal a partir de la tensión entre la “legitimidad” y la “efectividad” de esta actividad en regímenes democráticos, una preocupación que ocupa un interés creciente en la literatura experta, sobre todo a partir de la expansión de las técnicas de vigilancia masiva en los países centrales o más desarrollados (Newell, 2014; Treguer, 2017; Pavone et al., 2015). Estos estudios advierten que las políticas orientadas a incrementar la efectividad de la inteligencia —es decir, su capacidad de prevenir y anticipar riesgos y amenazas (Bruneau & Boraz, 2007)— deben contemplar, de forma complementaria, la legitimidad o la “aceptabilidad social” de las actividades que desarrollan estos organismos.

La literatura advierte que, tras los atentados del 11S, la efectividad de la inteligencia fue la preocupación prioritaria de los procesos de reforma de los países centrales. Sin embargo, las filtraciones de programas de espionaje y los escándalos relacionados con los sistemas de vigilancia masiva pusieron en tela de juicio la legitimidad de estas iniciativas (Treguer, 2017; Matei & Halladay, 2019). Al respecto, Lester (2009, p. 81) considera que la aceptabilidad social de la inteligencia oscila en función de dos tipos de experiencias: las “fallas de inteligencia” y los “escándalos políticos”. Mientras que las primeras focalizan el debate público en la efectividad de las organizaciones de inteligencia, los escándalos políticos aumentan la preocupación social acerca de la privacidad y los límites de esta actividad.

Así, la tensión entre legitimidad y efectividad remite a un dilema de mayor alcance: la relación entre libertad (o privacidad) y seguridad. En el ámbito de la inteligencia doméstica, Peter Gill (2002) advierte que el vínculo entre estos dos elementos no debe ser interpretado en términos de balance, sino de proporcionalidad: cuanto más grave es la amenaza a la seguridad, más alta es la legitimidad social para desarrollar actividades que pueden afectar la privacidad de las personas. En este mismo sentido, Jeffrey-Jones (2003) argumenta que la legitimidad de un organismo de inteligencia depende de su “aceptación social”, es decir, de que se acepte que las actividades que desarrolla son “necesarias, constitucionales y legalmente autorizadas” (p. 5) para los objetivos de la seguridad nacional.

En la Argentina, las actividades de inteligencia están reguladas por las leyes 23.554 de Defensa Nacional, 24.059 de Seguridad Interior y 25.520 de Inteligencia Nacional. Estas normas expresan un “consenso básico en materia de defensa y seguridad interior” que separó las funciones de defensa externa y seguridad interior, y prohibió que las cuestiones de política interna pudieran ser hipótesis de trabajo de los organismos de inteligencia del país (Sain, 2010). Asimismo, estas leyes sentaron las bases del Sistema de Inteligencia, integrado por la AFI, la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (DNIEM) y la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DNIC).

El concepto de *inteligencia criminal* se incorporó al plexo normativo argentino tras la sanción de la Ley de Inteligencia Nacional en 2001. Esta norma la define como la parte de la inteligencia referida a

[...] las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional. (Ley 25.520, 2001, art. 2)

Dicha ley también dispuso que esta función sería desarrollada por la DNIC. Desde 2010, esta dirección depende del Ministerio de Seguridad; previamente había funcionado, con distintas denominaciones, bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del Ministerio del Interior y de la Secretaría de Seguridad de Presidencia de la Nación. La DNIC debe dirigir, en representación del Ministerio de Seguridad, los órganos de inteligencia de la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional Argentina, la Prefectura Naval Argentina y la Policía de Seguridad Aeroportuaria. El control de sus actividades es responsabilidad de la CBI del Congreso de la Nación.

Como se indicó al inicio, en la Argentina existe un amplio consenso sobre la disfuncionalidad del Sistema de Inteligencia (Ferrer, 2021; Bertoia, 2021; Pagni, 2022). La mayor parte de las críticas apuntan a las dificultades para controlar y supervisar las actividades del sector (Asociación por los Derechos Civiles, 2014; 2015; Litvachky et al., 2016). Esta preocupación se basa en una larga lista de episodios de uso ilegal de las estructuras informativas del Estado. Siguiendo a Lester (2009), estos “escándalos políticos” forjaron una agenda sectorial preocupada casi exclusivamente por reducir el margen de acción de los organismos de inteligencia, implementar políticas de transparencia institucional que eviten el secretismo y establecer mecanismos de auditoría interna y externa.

Sin embargo, estas iniciativas de *oversight* (supervisión) atienden solo una parte del problema. Los procesos de reforma de la inteligencia también deben contemplar la efectividad de los organismos de inteligencia (Lester, 2009; Bruneau & Boraz, 2007). Esto implica decidir, entre otros aspectos, qué capacidades necesita el sistema de inteligencia y cómo debe utilizarlas. También incluye definiciones en torno al perfil profesional del personal, los métodos de recolección de información, los mecanismos de intercambio con otros organismos y los procedimientos formales para diseminar la inteligencia hacia sus usuarios (Jackson, 2009a).

Estos aspectos funcionales de la inteligencia han sido escasamente abordados en la agenda local. Salvo excepciones muy puntuales, la Argentina no cuenta con doctrinas, regulaciones o acuerdos políticos e institucionales en torno a qué tipo de técnicas, medios y capacidades pueden utilizar los organismos de inteligencia. Tampoco existen definiciones acerca de los umbrales de sospecha o las autorizaciones requeridas para el empleo de las técnicas de inteligencia. Una de las pocas excepciones es la interceptación de comunica-

ciones: según la normativa vigente, la aplicación de esta medida de alta intrusividad exige una autorización judicial expresa, conforme a las pautas y procedimientos fijados en la Ley de Inteligencia Nacional.

Consideraciones metodológicas

Este trabajo se apoya en la exploración cualitativa de fuentes documentales, informes y memorias del Poder Ejecutivo, documentos sin clasificación de seguridad, bibliografía especializada y fuentes abiertas. El estudio de estos registros se propuso reconstruir el derrotero institucional de las políticas del sector, a fin de identificar los factores que atravesaron la toma de decisiones y la agenda política de la inteligencia criminal. Se adopta un enfoque metodológico “narrativo-histórico”, orientado a comprender el modo en que ciertos procesos sociales y políticos se constituyen como factores activantes o determinantes de otros fenómenos subsecuentes en la historia (Sautú et al., 2005).

El análisis está organizado en tres momentos cronológicos que corresponden a la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) y los primeros dos años del mandato de Alberto Fernández (2019-2021). Este ejercicio tiene dos objetivos específicos: por un lado, describir las principales iniciativas implementadas por la conducción político-institucional de la inteligencia criminal en la Argentina, haciendo hincapié en aquellas de impacto o contenido estratégico; por el otro, identificar los episodios de relevancia política e institucional que afectaron la gestión de los organismos de inteligencia criminal durante el período analizado.

Análisis y discusión

La inteligencia criminal durante la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015)

El 10 de diciembre de 2010, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner creó el Ministerio de Seguridad de la Nación (Decreto 1993/2010), con el propósito de robustecer la estructura de conducción política de las fuerzas de seguridad, luego de la crisis que ocasionó la muerte de tres personas y múltiples lesiones durante un intento de desalojo (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2010). Desde entonces, este ministerio ejerce el poder de policía de seguridad interna y la dirección y coordinación de las policías y fuerzas de seguridad federales. Esta función incluye la dirección y conducción de las actividades de producción de inteligencia e información de la jurisdicción.

La creación del Ministerio de Seguridad estuvo acompañada por la aprobación de la primera norma que reguló las relaciones entre el ministerio, la DNIC y las áreas de inteligencia de las fuerzas policiales. La Resolución MS 1014/2011 creó el Subsistema de Inteligencia Criminal (SICRI) y formalizó un conjunto de facultades relacionadas con el

diseño de la política de inteligencia criminal. En paralelo, se aprobó la nueva estructura orgánica de la DNIC y se creó la Escuela de Inteligencia sobre el Delito, dirigida a fortalecer la capacitación del personal de esta especialidad (Resolución MS 581/2011). También se formaron los primeros Centros de Inteligencia Criminal Regionales (CICRE), a fin de propiciar la cooperación en inteligencia entre las fuerzas federales y provinciales (Ministerio de Seguridad, 2012; 2015).

Las nuevas atribuciones del Ministerio de Seguridad incluyeron la elaboración de instrumentos de dirección de la política de inteligencia criminal, entre ellos la Directiva Anual de Inteligencia Criminal. Si bien el cumplimiento de esta obligación fue parcial — dado que solo se aprobó una única directiva en 2011 —, la iniciativa tuvo una importancia inédita: por primera vez desde la recuperación democrática, las autoridades políticas de la seguridad interior formalizaron las prioridades estratégicas de la política de inteligencia criminal para la DNIC y las fuerzas de seguridad federales. Hasta ese momento, los únicos documentos oficiales en la materia consistían en los planes de inteligencia elaborados regularmente por la AFI, en el marco del Sistema de Inteligencia Nacional.

Durante estos años, también se registraron avances parciales en la modernización de la doctrina policial de inteligencia criminal. Entre 2014 y 2015 se aprobaron los primeros Reglamentos Particulares de Inteligencia (RPI) de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), dirigidos a regular la organización del Sistema de Inteligencia Criminal de la fuerza (Disposiciones PSA N.º 625/2014 y 100/2015). También se aprobó el Ciclo de Policiamiento Integrado, que ordena actualmente las relaciones entre las áreas de operaciones, logística e inteligencia criminal. Este ciclo prevé la elaboración de una Apreciación de Inteligencia Criminal Aeroportuaria, que debe ser suscrita anualmente por la máxima autoridad operacional de la fuerza (Disposición PSA 1416/2013).

Si bien estas decisiones apuntaron a modernizar aspectos funcionales de la inteligencia criminal, su impacto se vio eclipsado por distintos “escándalos políticos” que pusieron en tela de juicio la legalidad y los límites de esta actividad. Uno de los episodios más importantes tuvo lugar a principios de 2012, luego de la detección de efectivos de civil de la Gendarmería en asambleas y manifestaciones gremiales. Tras estos hechos, organismos de derechos humanos se presentaron ante la justicia para exigir explicaciones acerca de estas actividades encubiertas. También se requirió que la fuerza informara qué tipo de información personal reunía en sus bases de datos (Rojas, 2012).

Frente a esta consulta, la Gendarmería informó que contaba con una herramienta denominada “Project X”, utilizada para relacionar datos de interés en el marco de investigaciones judiciales. La respuesta fue interpretada por distintos actores políticos, sociales y mediáticos como el reconocimiento oficial de la existencia de una base de datos secreta dirigida a recopilar información sobre manifestaciones sociales y actividades gremiales. Por tal motivo, la divulgación de esta información encendió la alarma de las organizaciones sociales y la dirigencia política local, y produjo una decena de medidas administrativas y judiciales.

Inicialmente, el Gobierno informó que el Proyecto X era una herramienta “requerida por jueces y fiscales de todo el país” que nunca había sido utilizada para manifestaciones sociales (*La Nación*, 24 de febrero de 2012). La presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, también defendió su uso en delitos de narcotráfico (*Diario Perfil*, 11 de mayo de 2012). Sin embargo, a los pocos días, el Ministerio de Seguridad ordenó una auditoría en la Dirección de Inteligencia Criminal de la Gendarmería y posteriormente desplazó a la cúpula de la fuerza. Por su parte, la Justicia dispuso allanamientos y medidas de prueba en unidades de inteligencia e investigación de la fuerza (Todo Noticias, 31 de agosto de 2012).

Según la información oficial, la auditoría de los 34 000 asientos de la base de datos de la Gendarmería no reveló la carga de información sobre dirigentes políticos, sindicales o sociales (Asociación Pensamiento Penal, 2012). La mayor parte de esta información se respaldaba en expedientes judiciales; es decir, había sido obtenida por requerimiento de autoridades jurisdiccionales (*La Nación*, 18 de febrero de 2012). También se comprobó que la existencia de esta base de datos no era un secreto: la fuerza contaba, desde 2002, con un Procedimiento Operativo Normalizado para la utilización de esta herramienta, que había sido actualizado en 2006. Inclusive, en 2007 se requirió su inscripción ante la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016, p. 103).

Sin embargo, en los allanamientos a las unidades de la Gendarmería se secuestraron otros informes que hacían referencia a manifestaciones y asambleas gremiales. Estos documentos caracterizaban la inclinación ideológica de gremios y organizaciones, y su posicionamiento en relación con el Gobierno (*Clarín*, 10 de marzo de 2013). La lectura de este material muestra que la información era obtenida de medios de prensa, fuentes abiertas y tareas de campo. En este sentido, aun cuando estos documentos no formaban parte del Proyecto X, su divulgación evidenció que algunas áreas de la Gendarmería habían realizado tareas de inteligencia con base en supuestos prohibidos por la Ley de Inteligencia Nacional.

En mayo de 2013 trascendió un nuevo “escándalo” que involucró a la Policía Federal Argentina (PFA). Tras una denuncia anónima, se conoció que un periodista de la Agencia de Noticias Rodolfo Walsh, Américo Balbuena, era oficial mayor de inteligencia de la PFA (*Clarín*, 8 de mayo de 2013). Durante más de una década, Balbuena utilizó esta cobertura para realizar notas, grabaciones y entrevistas a referentes de organizaciones sociales, sindicales, estudiantiles y de derechos humanos (Sofetto, 2014). Luego de conocerse esta información, el Ministerio de Seguridad suspendió al oficial y la Justicia ordenó el allanamiento del Departamento Central de la fuerza. Tanto Balbuena como sus superiores policiales fueron procesados por incumplimiento de los deberes de funcionario público.

El caso de Balbuena evidenció el anacronismo de las leyes que regulan el Cuerpo de Informaciones de la PFA, responsable de las actividades de inteligencia criminal de la fuerza. En efecto, el oficial argumentó en su defensa que el estatuto profesional de este

organismo —aprobado en 1963— lo obligaba a mantener un doble empleo a modo de cobertura y le impedía revelar su identidad policial (*Página 12*, 5 de diciembre de 2018). En este marco, durante los años siguientes, el Ministerio de Seguridad trabajó en un proyecto de ley dirigido a actualizar las normas vigentes en materia de inteligencia en la PFA. Sin embargo, estas propuestas no trascendieron los despachos oficiales ni se elevaron al Congreso de la Nación.

La preocupación por estas denuncias de espionaje ilegal cruzó transversalmente la agenda política de la jurisdicción. Las interpretaciones más indulgentes sembraron dudas sobre la capacidad del oficialismo de controlar las áreas de inteligencia de las fuerzas federales (*Página 12*, 17 de febrero de 2012). Otras lecturas menos condescendientes —promovidas, sobre todo, por partidos y organizaciones opositoras— entendieron que estos “escándalos políticos” eran parte de un plan de espionaje sistemático dirigido por el Gobierno para criminalizar la protesta (Parrilla, 2013). Al margen de estas interpretaciones, pocas semanas después del episodio de Balbuena, la ministra de Seguridad fue desplazada del cargo (*La Nación*, 30 de mayo de 2013).

Las reacciones oficiales a estos episodios evidenciaron la ausencia de criterios sólidos respecto de qué tipo de tareas podían realizar las áreas de inteligencia criminal, más allá de las prohibiciones establecidas en las leyes vigentes. Luego de la ambigüedad inicial, el Gobierno sostuvo como respuesta general que la información de inteligencia criminal recolectada por las policías federales se apoyaba “solo” en requerimientos judiciales. En la práctica, esta lectura implicó delimitar la producción de inteligencia criminal a una actividad desarrollada exclusivamente en el marco de expedientes judiciales, dejando a un lado el carácter preventivo de esta función estatal. Asimismo, esta interpretación normalizó la participación del personal de inteligencia criminal en investigaciones penales.

Por último, en abril de 2015, el Gobierno decidió impulsar la reforma de la Ley de Inteligencia Nacional, tras el escándalo político ocasionado por la muerte del fiscal federal Alberto Nisman¹. Esta decisión tuvo un impacto transversal en el diseño institucional de la inteligencia criminal: la Ley 27.126 transfirió la producción de inteligencia criminal sobre delitos complejos desde la DNIC hacia la AFI. Sin embargo, este traspaso nunca se materializó y la función fue delegada nuevamente, pocos meses después, en el Ministerio de Seguridad. En la práctica, estos equívocos duplicaron las estructuras de inteligencia

1 Natalio Alberto Nisman fue hallado sin vida en su departamento con un disparo en la cabeza el 18 de enero de 2015. Una semana antes, había denunciado —como titular de la unidad fiscal que investigaba el atentado a la AMIA— a la entonces presidenta de la Nación y a otros funcionarios por haber promovido un pacto con la República Islámica de Irán para garantizar la impunidad de los iraníes acusados por el atentado a la mutual israelita. Este trágico deceso generó una profunda crisis política e institucional. Asimismo, la investigación judicial para esclarecer la causa de su muerte dio lugar a importantes controversias periciales. En 2015, el Cuerpo Médico de la Corte Suprema de la Nación indicó que no había indicios de un homicidio. Sin embargo, en 2017 la Gendarmería Nacional realizó una nueva pericia en la que sostuvo que Nisman había sido drogado y ejecutado por dos hombres. En 2018, la Cámara Criminal Correccional Federal intervino en el caso y concluyó que se trató de un homicidio motivado por la denuncia contra la expresidenta. Hasta el momento, la investigación continúa abierta sin fecha probable de elevación a juicio.

criminal. La DNIC retuvo sus facultades originales y la AFI creó una nueva estructura orgánica dirigida a ejercer esta misma función. También aprobó una doctrina institucional focalizada, de forma prioritaria, en el abordaje de la criminalidad compleja (Decreto 1311/2015).

Recapitulando, entre 2011 y 2015 se institucionalizó el Subsistema de Inteligencia Criminal y se establecieron criterios relacionados con el funcionamiento del sector. Sin embargo, estas medidas se vieron opacadas por episodios de inteligencia ilegal que “escandalizaron” la agenda pública y pusieron en crisis la legitimidad de este tipo de medidas. Frente a estos cuestionamientos, la conducción política del sector ensayó una interpretación que tendría un gran impacto en la política de inteligencia criminal de los años siguientes: la concentración de las responsabilidades de inteligencia criminal en la AFI y la restricción “de hecho” de las tareas de recolección de información de inteligencia al apoyo de investigaciones judiciales.

La inteligencia criminal durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019)

El cambio de gobierno en diciembre de 2015 implicó un giro radical en la impronta de la política de seguridad. La crítica a la política de seguridad de los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner había sido uno de los principales ejes de campaña de Mauricio Macri (Dabat et al., 2015). La designación de Patricia Bullrich —una de las principales figuras políticas de la coalición de gobierno— al frente de la cartera de seguridad confirmó la centralidad de este discurso. La flamante ministra adoptó un alto perfil político que ratificó el lugar protagónico que tendría la política de seguridad en la agenda oficial.

Durante estos años se registraron rupturas y continuidades en las políticas de inteligencia criminal. Entre las últimas, se destaca la creación, a mediados de 2016, de nuevos CICRE. El despliegue se amplió a siete dependencias con asiento en las regiones de Noroeste (NOA), Noreste (NEA), Cuyo, Centro, Buenos Aires, Patagonia Norte y Patagonia Sur (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016, p. 63). Para ello, el Gobierno Nacional propició la suscripción de convenios de cooperación con las autoridades provinciales, a fin de garantizar el compromiso de las áreas de inteligencia criminal de las fuerzas policiales de la región.

Una de las iniciativas más novedosas adoptadas durante estos años fue la puesta en marcha de los “Centros de Fusión de Información de Inteligencia”. Situados bajo la órbita del Ministerio de Seguridad, la iniciativa formó parte de la agenda de cooperación bilateral acordada con el gobierno de los Estados Unidos de América en marzo de 2016. En efecto, la información acerca de la instalación de estos centros trascendió públicamente a partir de la publicación de la hoja de ruta bilateral en el sitio de la Embajada de los Estados Unidos (2016), en el marco de la visita del presidente estadounidense Barack Obama.

La información despertó algunas controversias y contradicciones en el oficialismo. Inicialmente, el Gobierno declaró que estos organismos concentrarían “la información

de distintas agencias de seguridad” para fortalecer el intercambio de inteligencia con los Estados Unidos y “ganar eficacia en la lucha contra el crimen organizado” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016, p. 428). Más tarde, el Ministerio de Seguridad informó que estos centros remplazarían o funcionarían en el marco de los CICRE y que estarían integrados por las fuerzas federales, la AFI, las policías locales, el servicio penitenciario y la Justicia (Ministerio de Seguridad, 2016; Agencia Télam, 11 de septiembre de 2016).

La creación de los Centros de Fusión constituyó un avance en materia de integración de la información criminal producida por las áreas de inteligencia criminal y el sistema de Seguridad Interior en su conjunto. Esta instancia de articulación facilitó la cooperación entre organismos de distinto nivel, sobre todo con fines tácticos. No obstante, la puesta en marcha efectiva de estos centros estuvo lejos de las estimaciones oficiales. Mientras que en 2016 el Ministerio de Seguridad proyectaba la apertura de siete Centros de Fusión en todo el territorio nacional, hacia mediados de 2019 solo uno de ellos estaba operativo (Iglesias, 2019).

Estos avances convivieron con vacancias y dificultades en la dirección del SICRI. En efecto, a lo largo de este período, la DNIC no tuvo directores oficiales designados. La conducción de este organismo de inteligencia fue puesta “a cargo” de funcionarios de mayor jerarquía; primero bajo la órbita de la Secretaría de Seguridad (2015-2017) y luego de la Unidad de Coordinación General del Ministerio de Seguridad (2017-2019). La nueva administración tampoco elaboró ninguno de los instrumentos de dirección y planificación previstos en la Resolución MS 1014/11: entre 2015 y 2019, el Ministerio de Seguridad no aprobó una nueva Directiva Anual de Inteligencia Criminal ni actualizó los Planes de Reunión y Obtención del sector.

Por otra parte, durante estos años, la agenda política del sector estuvo atravesada por varias denuncias de inteligencia ilegal que involucraron a las fuerzas federales. Los casos más resonantes se relacionaban con los conflictos con grupos mapuches. El primer episodio relevante tuvo lugar en octubre de 2017, a raíz del operativo de desalojo que derivó en la muerte de Santiago Maldonado². En el marco de la investigación de estos hechos, la querella denunció que la Gendarmería había efectuado tareas de inteligencia ilegales sobre la familia de Maldonado, entre ellas la intervención de las comunicaciones de su hermano y de tres testigos. Si bien estas medidas habían sido autorizadas por el primer juez de la causa, luego fueron declaradas “inconstitucionales”, “ilegítimas” y “desproporciona-

2 Santiago Maldonado desapareció el 1.º de agosto de 2017 en el contexto del desalojo de un corte de ruta realizado por Gendarmería Nacional en el Pu Lof en Resistencia de Cushamen, provincia de Chubut. Su cadáver se encontró 77 días más tarde en el río Chubut, dentro del predio allanado. El episodio derivó en la apertura de dos causas penales: una para investigar la desaparición y la otra para dilucidar la legalidad del procedimiento. En noviembre de 2018, el juez interviniente dispuso el cierre de la investigación por la muerte de Maldonado, luego de que las autopsias indicaran que había fallecido por ahogamiento e hipotermia. Sin embargo, en 2019, la Cámara Federal ordenó reabrir el caso para que se profunde la investigación de la hipótesis del delito de abandono de persona (Infobae, 6 de septiembre de 2019). Desde 2020, la causa está en la Corte Suprema de Justicia, a la espera de la designación de un nuevo Tribunal (Agencia Télam, 1.º de agosto de 2022).

das” por el segundo magistrado del caso (Hauser, 2018; Agencia Télam, 1.º de agosto de 2020). No obstante, en julio de 2022, el juzgado interviniente en la denuncia de espionaje archivó el expediente y resolvió el sobreseimiento de los funcionarios acusados.

La Patagonia también fue epicentro de los “escándalos” relacionados con la organización Resistencia Ancestral Mapuche (RAM). Estos episodios de presunta inteligencia ilegal involucraron a la AFI, el Ministerio de Seguridad y la inteligencia de las fuerzas de seguridad federales (CBI, 2021). Estos órganos realizaron tareas operativas que alcanzaron no solo a los miembros de la RAM vinculados a hechos criminales, sino también a abogados y organizaciones de derechos humanos afines al reclamo de las comunidades mapuches de la zona (Corvalán, 2021). Estas actividades de vigilancia se superponían con causas penales en curso y respondían a líneas de mando de distintos organismos de seguridad (Premici, 2020). Parte de estas tareas fueron plasmadas en el “Informe RAM”, un documento oficial que publicó el Ministerio de Seguridad (2017).

Otro escándalo de inteligencia que involucró al área de seguridad fue el “caso D’Alessio”, denominado así en referencia al descubrimiento, en diciembre de 2018, de una organización integrada por agentes de inteligencia, policías, periodistas y funcionarios judiciales con el objetivo de extorsionar empresarios, jueces y dirigentes políticos (Blanco, 2019). La causa se inició a partir de la denuncia de un empresario agropecuario que había sido víctima de estas maniobras. En mayo de 2021, uno de los principales involucrados en estos hechos —que mantenía vínculos informales con la AFI y el Ministerio de Seguridad— fue condenado por extorsión junto a otros miembros de la organización (D’Imperio, 2019; Ámbito Financiero, 2021; Agencia Télam, 23 de agosto de 2021).

Finalmente, cabe señalar que durante estos años se profundizó el amalgamamiento entre las tareas de inteligencia e investigación criminal. Esta tendencia tuvo como principal protagonista a la AFI. Como se señaló al inicio, a partir de 2015, esta agencia asumió funciones de inteligencia criminal sobre delitos complejos, en el marco de la reforma de la Ley de Inteligencia. En este contexto, entre 2016 y 2019, la AFI participó en múltiples investigaciones judiciales de delitos federales. El involucramiento del personal de inteligencia en investigaciones penales fue promovido activamente por el Gobierno, no solo en la AFI, sino también en la DNIC y los CICRE (Ministerio de Seguridad, 2017; 2018; 2019).

Recapitulando, en este período, la política de inteligencia criminal tuvo como hitos la expansión de los CICRE y la apertura de un Centro de Fusión. Sin embargo, estas iniciativas convivieron con importantes falencias organizativas en la gestión del sector. La falta de designación de autoridades en la DNIC derivó en la desactivación “de hecho” del principal organismo de inteligencia criminal de la jurisdicción. La contracara de este proceso fue la acentuación del perfil judicial de las áreas del SICRI. De este modo, durante esos años, las áreas informativas de las fuerzas de seguridad destinaron cada vez más recursos a su trabajo como auxiliares de la Justicia, desatendiendo —en sentido estricto— las funciones preventivas o de carácter estratégico.

La inteligencia criminal durante los primeros dos años de la presidencia de Alberto Fernández (2019-2021)

Las elecciones de 2019 dieron lugar a un nuevo cambio de signo político en el Gobierno nacional. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió en 2015, en esta oportunidad la política de seguridad no ocupó un papel central en la agenda de campaña de la coalición triunfante. Por ello, el recambio gubernamental implicó una renovación del perfil del Ministerio de Seguridad. La designación de Sabina Frederic como ministra —una figura de bajo perfil público— no solo imprimió un nuevo enfoque a esta cartera ministerial, sino que también se propuso transformar el papel de esta política sectorial en la agenda cotidiana.

La política de inteligencia criminal estuvo atravesada por un asunto de mayor alcance: a diez días del inicio del gobierno, el presidente Alberto Fernández dispuso la intervención de la AFI (Decreto 52/2019) con el fin de atender la crisis del organismo, ocasionada —según la interpretación oficial— por disfuncionalidades heredadas de la anterior gestión. En el marco de los escándalos políticos ocasionados por múltiples denuncias de inteligencia ilegal, la directiva presidencial facultó a esta intervención para realizar todas las reformas institucionales necesarias para “sanear” el sector. También la instruyó para elevar una propuesta de actualización normativa del Sistema de Inteligencia Nacional.

La expectativa de una inminente reforma legislativa atravesó la agenda política de la inteligencia criminal. Según fuentes oficiales, la nueva Ley de Inteligencia focalizaría a la AFI en la “producción de inteligencia estratégica” y delegaría en las fuerzas de seguridad los asuntos vinculados a investigaciones, narcotráfico y secuestros extorsivos, entre otros problemas criminales (Alconada, 2021; Bertoia, 2021). En este marco, en marzo de 2020, el Gobierno pareció dar un primer paso en este sentido: mediante un decreto de necesidad y urgencia, se eliminó la posibilidad de que los organismos de inteligencia cumplieran funciones policiales o de investigación criminal (Decreto 214/2020).

En estos años también se registraron cambios y continuidades en las políticas de inteligencia criminal. En contraste con la experiencia de la gestión anterior, la nueva administración designó de forma inmediata autoridades en la DNIC. La ministra señaló que la cartera debía reasumir “la conducción estratégica del Subsistema de Inteligencia Criminal”, a fin de “producir conocimientos que contribuyan al diseño, la implementación y la toma de decisiones en políticas de seguridad”. También destacó la necesidad de reorientar la cooperación internacional en inteligencia criminal “en función de los intereses y objetivos de seguridad de la Argentina”, a partir de “criterios de oportunidad, simetría y reciprocidad” (Ministerio de Seguridad, 2020a).

En este marco, en mayo de 2020 se creó la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Doctrina de Inteligencia Criminal (Resolución MS 143/2020). Bajo la órbita de la DNIC, esta unidad relevó los procedimientos, normas y protocolos de actuación que regulan las actividades de producción de inteligencia criminal de las policías y fuerzas de seguridad federales. Las tareas de esta unidad derivaron en el impulso de una serie de

normas que actualizaron la organización del sector: pocos meses más tarde, se renovó la estructura orgánica de la DNIC, se restituyó la Escuela de Inteligencia sobre el Delito —que había sido desactivada en 2018— y se aprobó un nuevo Ciclo de Producción de Inteligencia Criminal.

Estas decisiones actualizaron el proceso de planeamiento y dirección estratégica establecido por el Ministerio de Seguridad en 2011. Recuperando la experiencia acumulada en los años previos, la nueva norma simplificó el circuito de planificación del sector e instauró un ciclo de duración bianual. Esto incluyó la facultad de elaboración, por parte del Ministerio de Seguridad, de una Apreciación de Inteligencia Criminal Estratégica y de un Plan Nacional de Inteligencia Criminal (PNIC). Ambos instrumentos se proponen orientar los esfuerzos de producción de inteligencia criminal del SICRI, conforme a las prioridades del Ministerio de Seguridad y el Sistema de Inteligencia Nacional (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020, p. 355; Resolución MS 10/2021).

La primera Apreciación de Inteligencia Criminal Estratégica se aprobó en mayo de 2021 (Resolución MS 18/2021). El documento estableció un diagnóstico sobre los riesgos criminales graves que afectan la seguridad interior; una caracterización de los actores y organizaciones intervinientes; las tendencias previstas para su evolución y la identificación de los “vacíos de información” que deben ser atendidos de forma prioritaria por el SICRI. Posteriormente, se aprobó el PNIC (Resolución MS 42/2021) y el Plan de Inteligencia Nacional 2021-2024. Este último instrumento se formalizó mediante una resolución pública (de anexo reservado) de la AFI y contó con la participación de la DNIC y la DNIEM (Resolución AFI 439/2021).

Por otra parte, durante estos años, el Ministerio de Seguridad fortaleció el Centro de Fusión como instancia de integración de información criminal. Esto supuso la gestión de accesos a nuevas bases de datos de interés y el desarrollo de mayores capacidades técnicas. En el caso de los CICRE, este despliegue continuó con las debilidades heredadas en materia de dotación personal. Lo novedoso fue el fortalecimiento del CICRE Centro, cuya cabecera pasó a situarse en la localidad de Rosario, Santa Fe. Esta decisión formó parte del fortalecimiento general de la presencia del Ministerio de Seguridad en la zona y de la creación de la “Unidad Rosario”, en el marco de la crisis de seguridad de la provincia³ (Resolución MS 374/2020). Asimismo, en concordancia con la decisión impulsada tras

3 Esta unidad busca coordinar el despliegue operativo de las fuerzas de seguridad federales en la localidad rosarina, ante el aumento de la violencia asociada al crimen organizado (Aranda, 2021). En 2020, la tasa de homicidios en el Departamento de Rosario alcanzó su nivel más alto en cinco años, y más del 50 % de estos crímenes estuvo vinculado al narcotráfico o a ajustes de cuentas (Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe, 2021). En este contexto, a fines de 2020, el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe (a la que pertenece Rosario) suscribieron un convenio de asistencia presupuestaria de 3000 millones de pesos para modernizar la fuerza de seguridad santafesina (Provincia de Santa Fe, 16 de octubre de 2020). Asimismo, ambos gobiernos suscribieron un acuerdo específico en inteligencia criminal, en el marco de las facultades del Consejo de Seguridad Interior.

la intervención de la AFI, tanto la DNIC como los CICRE dejaron de intervenir en investigaciones judiciales.

En estos años también emergieron sospechas por casos de presunta inteligencia ilegal, aunque con menor alcance que en períodos previos. El episodio de mayor trascendencia estuvo relacionado con las actividades de “ciberpatrullaje” de las fuerzas de seguridad. La polémica se originó en abril de 2020, en el marco de una presentación del Ministerio de Seguridad en la Cámara de Diputados. Durante el encuentro, la ministra declaró que las fuerzas de seguridad realizaban tareas de ciberpatrullaje sobre las redes sociales con el objetivo de detectar delitos relacionados con el “humor social”. Esta actividad tenía como objetivo anticiparse a delitos durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio decretado en el marco de la pandemia de covid-19 (Ministerio de Seguridad, 2020b).

Las críticas de la oposición y de las organizaciones de derechos humanos no se hicieron esperar. Las principales objeciones señalaban que el monitoreo de redes sociales con fines preventivos era una tarea de inteligencia ilegal que vulneraba el derecho a la privacidad y la libertad de expresión de los usuarios digitales (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2020; Amnistía Internacional, 2020; Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia, 2020). En respuesta, el Ministerio de Seguridad convocó a varias de estas organizaciones a una mesa de trabajo y anunció la pronta elaboración de un documento dirigido a regular el alcance y los objetivos de las actividades de ciberpatrullaje.

En junio de 2020, el Ministerio de Seguridad aprobó el “Protocolo general para la prevención policial del delito con uso de fuentes digitales abiertas” (Resolución MS 144/2020). Pero la flamante norma no satisfizo las demandas de las organizaciones de derechos humanos. La controversia continuó centrada en la presunta ilegalidad de las tareas de obtención de información mediante fuentes abiertas y redes sociales sin orden judicial (Piscetta, 2020). Según los referentes de estas organizaciones, el protocolo ministerial habilitaba tareas preventivas de inteligencia consideradas ilegales, por lo que la aprobación de una norma de estas características debía ser tratada en el Congreso de la Nación (Zegarra, 2020; Centro de Estudios Legales y Sociales, 2020).

Otra controversia surgió con la filtración de un informe de inteligencia de la Gendarmería sobre un conflicto minero en la provincia de Neuquén (*Clarín*, 23 de mayo de 2020). El documento analizaba la probable evolución del conflicto, haciendo hincapié en el impacto de posibles medidas de fuerza y cortes de rutas nacionales. El episodio involucró a la misma unidad que había participado en el espionaje a la familia de Santiago Maldonado. Por tal motivo, aun cuando el informe solo reproducía información de medios de prensa, su divulgación volvió a despertar sospechas en la dirigencia política y las organizaciones de derechos humanos acerca de la presunta “infiltración” de efectivos de la fuerza en protestas gremiales (Martiné, 2020). En este marco, el Ministerio de Seguridad inició un sumario interno y ordenó la suspensión de tres de los oficiales involucrados.

Por último, cabe señalar que, si bien en estos años no se detectaron escándalos políticos relevantes que involucraran a los organismos de inteligencia criminal o las fuerzas

de seguridad —sobre todo si se compara con los períodos previos—, la crisis de la AFI mantuvo esta preocupación en el centro de la agenda sectorial. En efecto, entre 2019 y 2021, las nuevas autoridades del organismo efectuaron decenas de denuncias por presuntas actividades ilegales desarrolladas antes de la intervención (Ini, 2020; Agencia Télam, 23 de septiembre de 2020; 16 de febrero de 2022). En paralelo, la CBI (2021) también desarrolló una agenda dirigida a denunciar y visibilizar públicamente estos episodios.

Recapitulando, en estos años se registraron nuevos avances en la institucionalización de la política de inteligencia criminal, con base en la experiencia acumulada en la década anterior, sobre todo a partir de la formalización del SICRI en 2011. También se elaboró la primera Apreciación de Inteligencia Criminal Estratégica del sector y se fortalecieron las instancias de articulación operacional entre las áreas de inteligencia criminal de las fuerzas de seguridad, en particular el Centro de Fusión de Información inaugurado en la gestión precedente. Asimismo, en el marco de las reformas legislativas propiciadas tras la intervención de la agencia, la DNIC y sus áreas de dependencia orgánica (los CICRE) dejaron de intervenir en investigaciones judiciales, a fin de concentrar su función en aspectos preventivos.

Pese a ello, la posibilidad de fortalecer esta dimensión preventiva se vio limitada por una agenda pública centrada, casi exclusivamente, en la crisis de la AFI y el impacto de las denuncias por casos de inteligencia ilegal. La acumulación de escándalos políticos, la proliferación de denuncias penales y la filtración de información interna de los organismos no solo acentuó la deslegitimación democrática de la inteligencia, sino que también dejó poco margen para promover su uso con fines preventivos. En este sentido, si bien la decisión de impedir la participación de los organismos de inteligencia en causas penales favoreció la separación de los organismos de inteligencia de las tareas de investigación judicial, la ausencia de consensos políticos e institucionales respecto de los fines, medios y alcances de la inteligencia criminal limitaron la posibilidad de avanzar en debates relacionados con la efectividad del sector.

Conclusión

Este artículo analizó la evolución de las políticas de inteligencia criminal de la Argentina entre 2011 y 2021, con el objetivo de identificar los factores políticos que atravesaron el diseño de esta agenda sectorial, a la luz de los desafíos que supone la tensión entre legitimidad y efectividad de las actividades de inteligencia. Se puede concluir que, a lo largo de la mayor parte de este período, el debate público sobre el sector estuvo condicionado por escándalos políticos relacionados con la utilización, real o presunta, de los organismos de inteligencia para tareas ilegales. Esto generó un contexto desfavorable para legitimar el uso democrático de estas capacidades estatales, sobre todo en lo que respecta a su función preventiva o “extrapenal”.

Con relación a esto, cabe señalar que existe un amplio consenso en la literatura respecto de que los episodios de inteligencia ilegal producen serios daños a los regímenes democráticos. Ahora bien, la experiencia indica que el uso político de los organismos de inteligencia no solo perjudica su legitimidad democrática, sino también su efectividad. Los escándalos políticos desincentivan la modernización técnica de estos organismos y la implementación de reformas dirigidas a fortalecer sus capacidades preventivas. En este sentido, la politización de la inteligencia deslegitima socialmente su utilidad y tiende un “manto de sospecha” sobre la legalidad y el alcance de sus actividades.

También se ha visibilizado una premisa ampliamente compartida por las élites locales, más allá de su orientación partidaria: que el desarrollo de actividades de inteligencia en sentido estricto (es decir, preventivas) resulta excesivamente peligroso para las libertades y garantías democráticas. Este supuesto no solo comprende las operaciones altamente intrusivas o violatorias de la intimidad —por ejemplo, la intervención de comunicaciones—, sino también aquellas con menor nivel de afectación a la privacidad, como el uso de fuentes abiertas. En este sentido, la desconfianza en los organismos de inteligencia se apoya en el supuesto de que todos los gobiernos, con independencia de su orientación ideológica, utilizan estas estructuras para satisfacer intereses políticos particulares.

Estas condiciones explican parte de las transformaciones que experimentó el funcionamiento de la inteligencia criminal argentina en la última década. La crisis de legitimidad del sector derivó en una desactivación “de hecho” de las responsabilidades preventivas de esta actividad, y en su lugar se dio una transformación progresiva de los organismos informativos del sistema de seguridad en áreas de apoyo judicial. Así, a lo largo del período analizado, las áreas de inteligencia criminal se involucraron de forma creciente en investigaciones penales. Esta participación afectó (al menos hasta 2019) tanto a los órganos que dependen de las policías y fuerzas de seguridad federales como a los propios organismos del Sistema de Inteligencia Nacional.

Esto ha tenido un impacto decisivo en el derrotero profesional de la inteligencia criminal argentina. La progresiva desactivación de la función preventiva de esta actividad anula una de las principales fuentes de información del Gobierno para la toma de decisiones. Asimismo, la participación de las áreas de inteligencia criminal en investigaciones judiciales obstaculiza la conducción de estos órganos, dado que los involucra en asuntos que —por razones procesales— pueden resultar desconocidos, imprevistos o de imposible acceso para las autoridades del Gobierno. Adicionalmente, la participación de oficiales de inteligencia en causas judiciales puede acarrear dificultades relacionadas con la preservación del secreto y la validez de la información obtenida.

Las últimas reformas a la Ley de Inteligencia sentaron precedentes ambiguos sobre estos puntos. En un primer momento, la creación de la AFI en 2015 otorgó las facultades de producción de inteligencia criminal sobre delitos complejos a la agencia. La experiencia indica que esta situación favoreció la intervención de este organismo en investigaciones judiciales; pero finalmente el Decreto 314/2020 prohibió esta posibilidad.

Dicha norma sentó las bases para revertir —o al menos impedir— la “judicialización” de las actividades de inteligencia. Esta condición es un primer paso clave para reorientar dichas actividades hacia las tareas preventivas propias de la inteligencia, tanto de nivel nacional como criminal.

Desde luego, el despliegue de una agenda de estas características requiere desandar un largo camino de escándalos que, en las últimas décadas, erosionaron la confianza social y política en las actividades de inteligencia. Sin embargo, el abordaje de los problemas de seguridad de la Argentina requiere pasar de una agenda “restrictiva” de la inteligencia —concentrada en el control y la legitimidad— a una agenda integral que permita fortalecer, de forma sostenida, las capacidades operativas, tecnológicas y humanas del sector. Ello es fundamental para consolidar un sistema de inteligencia que cumpla su función primaria: contribuir a la prevención y la adopción de mejores decisiones sobre asuntos de seguridad nacional.

Declaración de divulgación

El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este trabajo forma parte de los avances de investigación efectuados en el marco del proyecto de tesis de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Financiamiento

El autor no declara fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre el autor

Iván Poczynok es estudiante de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires; magíster en defensa nacional, Escuela de Defensa Nacional e Instituto Superior de Educación del Ejército, y licenciado en sociología. Es docente de la Universidad de Buenos Aires y profesor adjunto en la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

<https://orcid.org/0000-0002-9868-0344> - Contacto: ipoczynok@uvq.edu.ar

Referencias

- Agencia Télam. (2020, 23 de septiembre). *La AFI denunció espionaje ilegal contra familiares de tripulantes del ARA San Juan*. <https://tinyurl.com/36p7wyrh>
- Agencia Télam. (2022, 16 de febrero). *Caamaño: “La AFI era un lugar oscuro que se manejaba con leyes propias”*. <https://tinyurl.com/2j76u3bv>
- Águila, G. (2018). Policías, represión y “lucha antisubversiva”: exploraciones sobre el rol de las policías en el accionar represivo de los años 70 en Argentina. *Folia*, 32. <https://doi.org/10.30972/fhn.0323500>
- Alconada Mon, H. (2021, 18 de enero). El Gobierno ultima detalles del proyecto para reformar el sistema de inteligencia. *Diario La Nación*. <https://tinyurl.com/3h97etyd>
- Ámbito Financiero. (2021). *Condenaron a Marcelo D'Alessio a cuatro años por intento de extorsión*. <https://tinyurl.com/5bz94wj5>

- Amnistía Internacional. (2020). *Ciberpatrullaje: Amnistía Internacional advierte sobre los peligros de la vigilancia social y su potencial amenaza para los derechos humanos*. <https://tinyurl.com/5n6w52r5>
- Asociación Pensamiento Penal. (2012). *Dijo Garré que no se utilizó al Proyecto X para investigar a manifestantes. Es “un software” para casos de “delitos complejos”, explicó*. <https://tinyurl.com/ywps8y84>
- Asociación por los Derechos Civiles. (2014). *¿Quién vigila a quienes vigilan? Estudio comparativo sobre sistemas de control de los organismos de inteligencia*.
- Asociación por los Derechos Civiles. (2015). *El (des)control democrático de los organismos de inteligencia en Argentina*.
- Berman, E. (2014). Regulating domestic intelligence collection. *Washington and Lee Law Review*, 71(1). <https://bit.ly/3ZIMyE2>
- Bertoia, L. (2021, 24 de enero). Los principales lineamientos de la nueva ley de inteligencia. *Página 12*. <https://tinyurl.com/a8v24nmX>
- Blanco, P. (2019, 1 de abril). El juez Ramos Padilla dictó una serie de resoluciones para mantener la causa D'Alessio en Dolores y avanzar con más medidas. *Infobae*. <https://tinyurl.com/2m26k72f>
- Bruneau, T., & Boraz, S. (2007). *Reforming intelligence: Obstacles to democratic control and effectiveness*. UTP.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2010). *Ministerio de seguridad: una oportunidad histórica*. <https://tinyurl.com/29d25ptu>
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2020). *Coordinación represiva contra el pueblo mapuche: Cómo se articularon la inteligencia ilegal, la militarización y la estigmatización para impedir el ejercicio de los derechos indígenas*. <https://bit.ly/46kO2qF>
- Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia [CBI]. (2021). *Espionaje ilegal 2016-2019*.
- Corvalán, E. (2021, 21 de julio). Seguirán investigando a Patricia Bullrich por espionaje a la weychafe Moira Millán. *Página 12*. <https://bit.ly/3Q5wjgf>
- D'Imperio, J. (2019, 28 de mayo). Las seis sospechas del vínculo Bullrich-D'Alessio que tiene el juez Ramos Padilla. *Diario Perfil*. <https://bit.ly/46kF7Wn>
- Dabat, C., Lio, V., & Marzullo, F. (2015). PRO y Cambiemos: la seguridad en las elecciones de 2015. *III Jornadas de Estudios de América Latina*. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe.
- Donohue, L. (2006). Anglo-American privacy and surveillance. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 96(3), 1059-1208.
- Embajada de los Estados Unidos. (2016). *Hoja informativa: la relación entre Estados Unidos y la Argentina*.
- Estévez, E. (2015). Inteligencia criminal. Una nueva disciplina para una antigua profesión. En S. Eissa (Coord.), *Políticas públicas y seguridad ciudadana* (pp. 229-243). Eudeba.
- Ferrer, F. (2021, 10 de junio). Rafael Bielsa: “La información que da el actual sistema de inteligencia de la Argentina es berreta”. *Infobae*. <https://bit.ly/45kAfID>
- Funes, P. (2004). Medio siglo de represión. El Archivo de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. *Revista Puentes*, 11(4), 34-43.
- Gill, P. (2002). *Democratic and parliamentary accountability of intelligence services after September 11*° (Working paper 103). Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Gill, P., & Phytian, M. (2016). What is intelligence studies? *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, 18(1), 5-19. <https://doi.org/10.1080/23800992.2016.1150679>
- Hauser, I. (2018, 13 de mayo). Un espionaje ilegal a la familia Maldonado. *Página 12*. <https://tinyurl.com/2s2jue2pz>

- Iglesias, R. (2019). *La Argentina ya tiene un “centro de fusión” de datos y sistemas interagencias*. Josecretta.com. <https://tinyurl.com/bdhhbf5z>
- Ini, C. (2020, 26 de mayo). La AFI denunció espionaje ilegal durante el gobierno de Mauricio Macri y entregó un listado de presuntas víctimas. *Diario La Nación*. <https://tinyurl.com/4tut8cku>
- Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia. (2020). Observaciones al reglamento de “ciberpatrulla-je”. <https://tinyurl.com/47r3cezd>
- Jackson, B. (2009a). Exploring measures of effectiveness for domestic intelligence: Addressing questions of capability and acceptability. En B. Jackson (Ed.), *The challenge of domestic intelligence in a free society* (pp. 179-200). RAND Corporation.
- Jackson, B. (2009b). Introduction. En B. Jackson (Ed.), *The challenge of domestic intelligence in a free society* (pp. 1-8). RAND Corporation.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2016). *Informe de gestión n.º 94*. Argentina.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2020). *Informe de gestión n.º 130*. Argentina.
- Jeffrey-Jones, R. (2003). *The CIA and American democracy*. Yale University Press.
- Kobi, M. & Kornbluth, A. (2019). The academization of intelligence: A comparative overview of intelligence studies in the West. *Cyber, Intelligence, and Security*, 3(1). Institute for National Security Studies.
- Lester, G. (2009). Societal acceptability of domestic intelligence. En B. Jackson (Ed.), *The challenge of domestic intelligence in a free society* (pp. 80-104). RAND Corporation.
- Ley 25.520. (2001). Ley de Inteligencia Nacional. Congreso de la Nación Argentina. <https://tinyurl.com/bddpumu>
- Litvachky, P. Bollier, I., & Tordini, X. (2016). El sistema de inteligencia en democracia. En Centro de Estudios Legales y Sociales (Ed.), *Derechos humanos en la Argentina. Informe 2016*. <https://bit.ly/46j9lsN>
- Marrin, S. (2016). Improving intelligence studies as an academic discipline. *Intelligence and National Security*, 31(2), 266-279. <https://doi.org/10.1080/02684527.2014.952932>
- Martiné, E. (2020, 24 de mayo). Denuncian espionaje ilegal de la Gendarmería a los mineros de Andacollo. *Izquierda Diario*. <https://bit.ly/3tkM4Ir>
- Matei, F., & Halladay, C. (2019). *The conduct of intelligence in democracies: Processes, practices, cultures*. Lynne Rienner.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. (2015). *El Batallón de Inteligencia 601*. Programa Verdad y Justicia.
- Ministerio de Seguridad. (2013). Sobre denuncia que involucra a personal de PFA. <https://tinyurl.com/4dd9drnp>
- Ministerio de Seguridad. (2015). *Informe de gestión de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal 2012-2015*.
- Ministerio de Seguridad. (2016). Más inteligencia para luchar contra el crimen organizado. <https://tinyurl.com/3kmxztry>
- Ministerio de Seguridad. (2018). Desarticulamos una red narco y de lavado de activos que traficaba cocaína a Europa. <https://tinyurl.com/mst394cu>
- Ministerio de Seguridad. (2019). Desarticulan organización transnacional de narcotraficantes. <https://tinyurl.com/mr2p8wp8>
- Ministerio de Seguridad. (2020a). Discurso de apertura del Consejo de Seguridad Interior 2020. <https://tinyurl.com/yck5ecp>
- Ministerio de Seguridad. (2020b, 8 de abril). Frederic se reunió con la Comisión de Seguridad de la Cámara de Diputados de la Nación. <https://tinyurl.com/3x2femy9>

- Newell, B. (2014). The massive metadata machine: Liberty, power and secret mass surveillance in the U.S. and Europe. *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 10(2), 481-522. <https://tinyurl.com/yndeufyu>
- Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe. (2021). *Reporte anual de homicidios. Provincia de Santa Fe. Año 2020*.
- Pagni, C. (2022, 17 de enero). Los incómodos reflujos que emergen de los sótanos del espionaje. *Diario La Nación*. <https://tinyurl.com/4m3sn6f6>
- Parrilla, J. (2013, 9 de marzo). Víctimas del Proyecto X exigen que se eliminen las “listas negras”. *Infobae*. <https://tinyurl.com/bdzxsuau>
- Pavone, V.; Degli-Esposti, S., & Santiago Gómez, E. (2015). Key factors affecting acceptance and acceptability of surveillance-orientated security technologies. *SurPRISE Project*. European Union Framework 7 Security Research Programme.
- Piscetta, J. (2020, 19 de abril). Los detalles del protocolo de “ciberpatrullaje” que impulsa el Gobierno: qué busca regular y cuáles son los puntos más cuestionados. *Infobae*. <https://tinyurl.com/ysxrckwr>
- Premici, S. (2020, 19 de julio). Los espías de Benetton. *El Cohete a la Luna*. <https://tinyurl.com/2rke5r4t>
- Ratcliffe, J. (2009). *Strategic thinking in criminal intelligence*. The Federation Press.
- Rojas, D. (2012). Los expedientes secretos X. *Plaza de Mayo*. <https://tinyurl.com/29cbjzds>
- Sain, M. (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Prometeo.
- Sain, M. (2016). *Dilemas y condiciones políticas de la reforma de la inteligencia estatal en Argentina*. LASA.
- Sautú, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). *Manual de metodología*. Clacso.
- Scocco, M. (2012). Reconstrucción de la Central de Inteligencia de la Provincia de Santa Fe sobre las reuniones y actos realizados en homenaje a los asesinados de Trelew en el primer aniversario de la masacre. *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos*, 3(3), 267-274. <https://tinyurl.com/mr2emths>
- Todo Noticias. (2012, 31 de agosto). *Oyarbide inspeccionó Campo de Mayo por el “Proyecto X”*. <https://tinyurl.com/3wh8n2p5>
- Treguer, F. (2017). Intelligence reform and the Snowden paradox: the case of France. *Media and Communication*, 5(1), 17-28. <https://doi.org/10.17645/mac.v5i1.821>
- Ugarte, J. (2001). Sistemas de inteligencia y democracia. En B. Arévalo León (Ed.), *Función militar y control democrático*. El Amanuense; UNOPS.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2011). *Criminal intelligence. Manual for managers*.

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 21, número 43, julio-septiembre 2023, pp. 743-764

<https://doi.org/10.21830/19006586.1070>

Redes de narcotráfico marítimo: un análisis desde la complejidad y la simulación de sistemas sociales

Maritime drug trafficking networks: an analysis from the complexity and simulation of social systems

Oscar Palma, Ángela Lucía Noguera Hidalgo y Juan Sebastián Hernández Sandoval

Universidad del Rosario, Bogotá D.C., Colombia

Daniel Santiago Ávila Robayo

BairesDev LLC, Harvard, MA, Estados Unidos

RESUMEN. El narcotráfico marítimo opera mediante redes descentralizadas en constante evolución, compuestas por organizaciones armadas, pequeños grupos y entidades de logística. Estas redes, influenciadas por el contexto, son adaptables e impulsan la innovación entre sus actores. Este artículo propone estudiar este fenómeno desde la teoría de la complejidad, que ofrece herramientas para analizar este tipo de sistemas, y con un enfoque metodológico basado en la simulación de sistemas sociales. Se propone desarrollar un modelo de simulación basado en nodos, conexiones, cargamentos y patrullajes. El modelo propuesto, que se desarrollará y presentará en posteriores artículos, aportará conocimiento empírico para comprender mejor las dinámicas del narcotráfico marítimo y poder anticipar los efectos de su intervención, de cara a las decisiones de las autoridades frente a este problema.

PALABRAS CLAVE: complejidad; crimen; narcotráfico; seguridad; sistemas sociales; tráfico marítimo

ABSTRACT. Maritime drug trafficking operates through constantly evolving decentralized networks composed of armed organizations, small groups and logistics entities. These networks, influenced by the context, are adaptable and drive innovation among their actors. This article proposes to study this phenomenon from complexity theory, which offers tools to analyze this type of systems, and with a methodological approach based on the simulation of social systems. It is proposed to develop a simulation model based on nodes, connections, loadings and patrols. The proposed model, which will be developed and presented in subsequent articles, will provide empirical knowledge to better understand the dynamics of maritime drug trafficking and to be able to anticipate the effects of its intervention, in view of the authorities' decisions regarding this problem.

KEYWORDS: complexity; crime; drug trafficking; maritime traffic; security; social systems

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 2 de septiembre de 2022 • Aceptado: 20 de mayo de 2023

CONTACTO: Oscar Palma ✉ oscar.palma@urosario.edu.co

Introducción

La actividad comercial ilícita del narcotráfico es un problema que afecta directamente la seguridad tanto desde el punto de vista de las personas como de la comunidad y la sociedad (Kan, 2016), ya que alimenta diferentes tipos de violencia y conflictividad que generan impactos desde el nivel individual y urbano hasta la seguridad nacional. Durante décadas, en Colombia y la región, el narcotráfico ha sido el motor de organizaciones armadas que logran establecer un control territorial y afectar la vida y actividades de las comunidades. De hecho, si su capacidad es lo suficientemente fuerte, pueden incluso convertirse en una amenaza para el Estado.

En la historia colombiana, una multitud de actores se han nutrido de los flujos ilegales de recursos que deja el narcotráfico. Pequeños grupos familiares durante la bonanza marimbera; los reconocidos carteles de droga de los años ochenta; las guerrillas y los grupos de autodefensa en los años noventa y los 2000; los grupos armados que surgieron a comienzos de este siglo, y los micronarcotraficantes de hoy, son ejemplos de la participación de actores nacionales en cadenas globales del tráfico (Lessing, 2018; Britto, 2010).

La globalización de la economía, los mercados y la cultura promueve el desarrollo de cadenas comerciales transnacionales y transregionales, tanto lícitas como ilícitas (Shelley, 2018). La demanda de narcóticos, particularmente de cocaína, en regiones como Europa, Norte América, Asia-Pacífico, e incluso Oceanía, se ha convertido en un dinamizador de la producción en países como Colombia Perú y Bolivia, sin desconocer algunos mercados de consumo crecientes en países con mayor tradición de producción o de tránsito, como los casos de Argentina, Brasil o Colombia (UNODC, 2022).

Estas cadenas transnacionales se sustentan en la conexión con otros agentes, incluyendo grupos brasileiros como la Familia del Norte y el Primer Comando de la Capital, los carteles mexicanos como Sinaloa y Tijuana, mafias albanesas, rusas e italianas, además de otro tipo de redes locales. Estas relaciones comerciales transnacionales son un ejemplo de las macroestructuras que se describen por medio de conceptos como la globalización desviada (Gilman et al., 2011), la economía criminal global (Castells, 2010; Franco, 2019), la criminalidad globalizada en la era de la sociedad digitalizada (Lin, 2022), el comercio oscuro (Shelley, 2018), o desde los estudios de globalización como tales (Kan, 2016). Se ha estudiado también cómo las mafias y las organizaciones del crimen llegan a establecer sus redes en otros continentes creando especies de “sucursales”; sin embargo, la experiencia de éxito de estas conexiones es variada, por lo cual se tiende más a la autonomía que al control centralizado (Varese, 2011).

Ahora bien, cabe añadir que, si bien en la historia de Colombia hay referencias claras sobre el impacto de los carteles de la droga y algunos de sus líderes, como Carlos Lehder, Pablo Escobar o los hermanos Rodríguez Orejuela, la opinión pública tiende a desconocer que el sistema de narcotráfico no solo se conforma por estructuras organizacionales robustas en las cuales se centraliza el poder, las responsabilidades de operación, las inte-

racciones globales y el dominio del mercado, sino que, en realidad, existe un alto nivel de descentralización. Los actores del narcotráfico se estructuran como redes transnacionales que reúnen a organizaciones de diferentes tamaños, comprendidas entre pequeñas células conformadas por un número mínimo de individuos y narcotraficantes con sus grupos de trabajo hasta poderosos grupos armados. Esto incluye agentes que prestan servicios de logística criminal o individuos de las comunidades que realizan algunas tareas específicas (Sáenz, 2014).

Los casos del narcotráfico global demuestran siempre esa transnacionalidad: la entrada de cocaína colombiana por puertos albaneses; los decomisos de cientos de toneladas de cocaína en puertos de la costa este estadounidense; la llegada de botes a las costas de Centroamérica navegando el Pacífico, o los decomisos en el puerto de Rotterdam, en Países Bajos. Estos fenómenos demuestran la existencia de un verdadero sistema global de la criminalidad (Asmann & Den Held, 2019; Albanese & Reichel, 2014; Bright & Leyva, 2022). Este tipo de organizaciones transnacionales se comportan como sistemas con capacidades adaptativas para ajustarse a nuevos contextos y mercados, lo que abre un importante espacio para la investigación de su comportamiento, estructuras de funcionamiento y dinámicas de cambio.

Con esta realidad en mente, este artículo hace una revisión teórica y metodológica, desde la perspectiva de la complejidad como marco de pensamiento, de las redes de narcotráfico, específicamente los flujos del narcotráfico marítimo. Para ello se sustenta en la simulación de sistemas sociales, con el fin de proponer un esquema de estudio al respecto. Con ello se espera abrir nuevas líneas de investigación que exploren estudios multidisciplinarios del tema. De esta forma, se busca explicar cómo funcionan y se mantienen las redes de narcotráfico marítimo, en términos de una lógica evolutiva de los fenómenos sociales. Así, se consideran las propiedades y la naturaleza de estas redes, su constante adaptación, cambio y niveles de innovación.

En primera instancia, el artículo discute la visión tradicional del crimen organizado, centrada alrededor de carteles, empresas criminales y los “capos”, como se conocen los líderes en el entorno del narcotráfico. Luego, se plantea la reflexión sobre los instrumentos teóricos y de análisis que ofrece la perspectiva de la complejidad para explicar su mayor utilidad en la comprensión de la naturaleza de las redes de narcotráfico marítimo. Finalmente, se muestra cómo la perspectiva de simulación de sistemas sociales aporta a la comprensión del comportamiento de este tipo de sistemas, y se analiza su importancia en el estudio de dichas redes.

Antecedentes y características de las redes de narcotráfico

La historia del narcotráfico en Colombia se origina con la bonanza marimbera, que se presentó hacia la década de los setenta, en el contexto de familias guajiras dedicadas al cultivo de la planta de marihuana y ciudadanos estadounidenses que se encargaban del transporte

por vía aérea hacia Estados Unidos (Britto, 2010; Henderson, 2013). En este sentido, la península de La Guajira se convirtió en foco geoestratégico para la comercialización. Las características físicas del terreno permitieron construir pistas de aterrizaje que se complementaban con la salida al mar, lo que facilitó algunos modos de transporte marítimo para exportar y comercializar los productos (*Semana*, 1982; Arrieta, 1990; Salazar, 2001).

Cabe subrayar que esta bonanza marimbera no debe entenderse como un fenómeno de narcotráfico a gran escala, ni como un proceso de organización estricto, dado que las empresas delictivas en este caso estaban en manos de familias locales que contaban con terrenos propios y tenían relación con comunidades indígenas para la siembra y mantenimiento de los cultivos. Para la logística del transporte, estos núcleos familiares interactuaban con traficantes estadounidenses, dueños de aeronaves que llevaban la mercancía (Britto, 2010; Castillo, 1987).

Por ello, solo hasta mediados de la década de los setenta y en los ochenta, la imagen de Colombia frente al mundo se comenzó a asociar con el fenómeno del narcotráfico. En esos años, por la región pacífica, subiendo hasta Antioquia, entraban cargamentos de cocaína al país provenientes del Perú, camuflados en las cargas de vehículos pesados como camiones y tractomulas. En ese entonces, los contrabandistas tenían la referencia de las ganancias obtenidas a través del contrabando de cigarrillos y alcohol (Bowden, 2007). Al inicio, en Colombia no se cultivaba la hoja de coca ni se producía cocaína; el territorio se utilizaba solamente como plataforma de tráfico (Henderson, 2013).

Dado el éxito en el transporte de cocaína hacia Estados Unidos, las ganancias para los traficantes colombianos aumentaron, al igual que sus capacidades tecnológicas y excentricidades. En ese contexto surgieron los denominados “capos” y los carteles de droga a finales de los setenta. Comenzó a cultivarse coca en Colombia, tras entender que el territorio, particularmente el piedemonte de las cordilleras, era apto para la variedad conocida como coca dulce, considerada ideal para la producción de cocaína (Guillermoprieto, 2000). Luego, la intensificación del cultivo en Colombia abrió oportunidades de mercado para los narcotraficantes, pues disminuyó la dependencia del territorio peruano para la producción y creó nuevos puntos de producción para los mercados globales (Henderson, 2013).

En los ochenta se consolidaron los grandes carteles del narcotráfico (Henderson, 2013). Surgió Pablo Escobar como cabeza del cartel de Medellín, organización destacada por la concentración de poder en el control de rutas aéreas y marítimas hacia Estados Unidos. Sus operaciones contaban con recursos propios, incluyendo avionetas e islas, como la isla Cayo Norman en las Bahamas, propiedad de Carlos Lehder, desde donde se realizaba el reabastecimiento y salida de embarcaciones marítimas (Atehortúa & Rojas, 2014). Al mismo tiempo se configuró el cartel de Cali, con los hermanos Miguel y Gilberto Rodríguez Orejuela. Estos carteles se aliaron con organizaciones mexicanas que desarrollaron sus propias estructuras para llevar la cocaína hasta el mercado estadounidense (Proceso, 1997). El cartel de Medellín, particularmente Rodríguez Gacha, estableció

una conexión con organizaciones del tráfico de marihuana en México, como la organización de Arellano Félix, lo que sirvió como puerta al mercado de la costa oeste en Estados Unidos (Fernández & Ronquillo, 2010). Esto fue un elemento clave para que el cartel de Medellín tuviera acceso a los mercados norteamericanos, lo que representó un factor de crecimiento y poder.

No sobra recordar que los carteles, particularmente el de Medellín, lograron penetrar instituciones de seguridad del Estado. Por medio de pagos en nóminas paralelas, Pablo Escobar logró asegurar decenas de informantes y colaboradores dentro de la Policía Nacional, que le proveían información sobre operativos en su contra, lo que permitió un flujo continuo y estable de narcóticos (*El Espectador*, 27 de octubre de 2013). La penetración a la Policía llegó a ser tan alta que no era nada fácil para los comandantes definir quiénes conformarían el bloque de búsqueda, que logró posteriormente ubicar a Escobar. Tanto las conexiones con los carteles mexicanos como la infiltración de instituciones de seguridad del Estado facilitaron la actividad de los carteles colombianos en esta época. A raíz de esta consolidación, narrativas propias de los medios de comunicación e incluso del discurso político consolidaron una imagen del narcotráfico basada en grandes y poderosas organizaciones lideradas por capos y con rígido control de las operaciones (Kenney, 2007).

El concepto de “cartel del narcotráfico” se explica como una actividad monopolística, rígidamente controlada. En sentido estricto, el cartel controla el proceso de producción y comercialización de los narcóticos en mercados globales. Desde la administración de empresas, un cartel es comparable con organizaciones legales en su estructura, orden y control. Serrano y Gamboa (1999) expresan lo siguiente al respecto:

[...] por estas cosas se podría comparar al cartel de Cali con cualquier organización internacional en la que haya un gerente, un manejo internacional, un manejo de seguridad, de producción, un escalafón [...]. Es una empresa con organigramas, ascensos, bonificaciones y todo eso. (p. 113)

Sin embargo, esta visión no explica el fenómeno en su totalidad. Desde sus inicios, el narcotráfico ha presentado dinámicas de fragmentación de estructuras, más que de agrupación o centralización. Siempre han existido individuos que participan de la cadena de tráfico sin ser parte de estructuras organizacionales sofisticadas. Si bien los grandes carteles como Medellín y Cali lograron altos niveles de centralización en sus actividades, esta característica no ha sido permanente ni típica. Por ello se deben explorar otras perspectivas y modelos para entender la forma de las estructuras criminales.

La naturaleza del crimen organizado desde la complejidad

El final de la Guerra Fría, el inicio de un nuevo siglo, los procesos de una globalización cada vez más intensa y el crecimiento de las tecnologías de la comunicación, que ha derivado en el desarrollo de plataformas de interacción social a nivel transnacional, abrieron

el mundo a nuevos paradigmas conceptuales y teóricos. En la literatura de la criminología y los estudios estratégicos se reconoce que la era de la información y la sociedad en redes permite el florecimiento de nuevas formas del crimen organizado e incluso del terrorismo o la insurgencia.

A finales de la década de los noventa, una propuesta altamente influyente en los estudios estratégicos y de terrorismo fue el concepto de guerra en redes (*netwars*). Fue propuesto inicialmente en estudios de la RAND Corporation, un centro de estudios dedicados a este campo, contratados en diversas ocasiones por el Departamento de Defensa de Estados Unidos. Sus principales proponentes fueron John Arquilla y David Ronfeldt (2001), con desarrollos posteriores realizados por Lesser et al. (1999), Arquilla et al. (1999a; 1999b), Zanini y Edwards (2001), y Sullivan y Bunker (2002a; 2002b).

La teoría describe las redes como el patrón organizacional de los actores no estatales, ya sean organizaciones criminales o entidades que recurren a la violencia política, así como los instrumentos de operación a los cuales recurren. La idea de organizaciones jerárquicas y rígidas cede espacio a estructuras más descentralizadas y planas. Además, se reconoce la importancia de herramientas como el internet, que son estratégicas para estas entidades. La teoría diferencia entre el modelo tradicional y estas nuevas estructuras:

La guerra en redes (*netwar*) difiere de los modos de conflicto y crimen en los cuales los protagonistas prefieren desarrollar organizaciones formales independientes y jerárquicas, y doctrinas y estrategias del pasado, por ejemplo, creando movimientos centralizados en líneas leninistas. (Arquilla & Ronfeldt, 2001, p. 6; traducción propia)

Progresivamente, ha venido surgiendo una literatura dedicada a la exploración del crimen organizado desde las redes, que deja atrás la idea de las jerarquías como forma estructural. Esta literatura ha venido acompañada de un desarrollo del análisis social de redes como metodología predominante de investigación (Bright & Leyva, 2022; Bright et al., 2012; Morselli, 2008; Bouchard, 2020; McIlwain, 1999).

En el fondo, la perspectiva de la guerra y el crimen conducido por estructuras en red se basa en postulados de un paradigma teórico multidisciplinar, que ofrece más herramientas teóricas, conceptuales y metodológicas para entender las dinámicas de los actores del narcotráfico. Se trata del paradigma de la complejidad. La explicación clásica de los carteles se enmarca en una visión cientifista de los procesos sociales, económicos y políticos, derivada del pensamiento newtoniano, esto es, la idea de que todos los procesos naturales y sociales están gobernados por una serie de reglas:

- Orden: Los procesos siguen un orden, parámetros y lógicas determinadas por leyes aplicables universalmente. En relaciones internacionales, el “dilema de seguridad” como comportamiento de todos los Estados es un ejemplo.
- Reduccionismo: Los procesos de un sistema se pueden entender a través de la descomposición de sus partes. El sistema en sí mismo no es nada más que la suma de las partes.

- **Predictibilidad:** Teniendo en cuenta que existe un orden y reglas que gobiernan los comportamientos, es posible generar predicciones sobre las direcciones y condiciones del sistema y las unidades.
- **Determinismo:** Las funciones de las unidades en el sistema están definidas gracias a que este tiene unos fines específicos. (Palma, 2013)

Ahora bien, la visión de la complejidad se opone a esta perspectiva. Como síntesis de la teoría del caos y de un orden newtoniano, el paradigma de complejidad niega que las condiciones descritas logren explicar la realidad de los procesos sociales. La complejidad no es una teoría que haya sido formulada por un autor en particular, sino que reúne el trabajo de varios pensadores desde las ciencias exactas, como Stuart Kauffman, Murray Gell-Mann, John von Newmann, Ilya Prigogine y Melanie Mitchell, y desde las ciencias sociales, con Mark Granovetter, Duncan Watts, László Barabási, Edgar Morin y Nicholas Christakis, entre muchos otros. La complejidad no acepta que exista el orden que predica el paradigma cientifista, por lo cual, como consecuencia, niega la posibilidad de predecir, de reducir la comprensión del sistema a sus partes y de que existan fines determinados.

Desde esta óptica se proponen principios particulares que explican comportamientos de los procesos sociales, entre ellos la emergencia, la adaptabilidad y la flexibilidad. Estos principios tienen mayor poder explicativo para entender las estructuras del narcotráfico y, en particular, las dinámicas del narcotráfico marítimo, como ocurren desde los años noventa. La Tabla 1 demuestra de qué forma los principios de la complejidad ayudan a explicar las dinámicas del narcotráfico marítimo.

Tabla 1. Complejidad y dinámicas del narcotráfico

Característica	Descripción
Estructura en red	Las estructuras del narcotráfico por lo general se expresan como una serie de grupos, organizaciones, células e individuos que interactúan de acuerdo con las necesidades coyunturales. Es un sistema que reúne a diferentes actores, cada uno de los cuales persigue unos intereses particulares.
Emergencia	Los procesos y las dinámicas que rigen al sistema no se explican por órdenes y comandos emitidos por algún actor central, sino que emergen a partir de las interacciones de las partes, de acuerdo con sus actuaciones y sus intereses. En términos de narcotráfico, se trata de pensar en una cantidad de actores, de diferentes tamaños y capacidades, que se adaptan y se acomodan con el objetivo de continuar luchando por el alcance de sus objetivos. Son estas dinámicas las que verdaderamente explican el funcionamiento del sistema.
Sistema abierto	Los sistemas adaptativos complejos son abiertos, es decir, no tienen una frontera claramente demarcada entre el sistema (crimen organizado) y el ambiente (sociedad). En el sistema abierto, la definición estricta de organización no existe; se trata de una cantidad de acuerdos de cooperación, un alto nivel de dependencia entre diferentes grupos y actores, e incluso la contratación (o subcontratación) de personas ajenas al sistema. La participación de individuos de la comunidad en tareas específicas que contribuyen a la cadena de tráfico, sin ser parte de la organización, es ejemplo de ello.

Continúa tabla...

Característica	Descripción
Descentralización	Las redes de crimen están desterritorializadas y se expanden más allá de las fronteras de un Estado en particular. En lugar de operar o pertenecer a un territorio o Estado específico, sus operaciones traspasan el espacio de una autoridad soberana. El poder no está concentrado alrededor de un núcleo específico, sino que se distribuye a través del sistema a un buen número de actores.
Adaptabilidad	Están en constante adaptación, de acuerdo con las condiciones impuestas por el contexto. Existe una serie de condiciones asociadas con el ambiente operacional que las obliga a ser flexibles y adaptarse para continuar funcionando. Estas condiciones incluyen elementos geográficos y rutinas de operación de las fuerzas de seguridad.

Fuente: Elaboración propia con base en Palma (2019)

Los comportamientos de las redes de narcotráfico

Una evaluación más cercana de las estructuras de narcotráfico, en especial del tráfico marítimo, permite demostrar que su naturaleza y dinámicas de comportamiento se explican mucho mejor a través de los principios presentados desde la complejidad. A través de los años, los grupos narcotraficantes han desarrollado un sistema de entramado en red para tener éxito en las operaciones y disminuir el riesgo (McIlwain, 1999; Bouchard, 2020; Bouchard & Morselli, 2014). Estas redes están compuestas por individuos, llamados nodos en la literatura de redes, que van más allá de los miembros de una organización específica (Duijn et al., 2014; Bright et al., 2017; Bright & Leyva, 2022). Estas personas realizan diversas funciones a lo largo de la cadena de tráfico marítimo, pero pueden incluir tanto a facilitadores profesionales, abogados y contadores, como contratistas independientes y emprendedores criminales (Bright & Leyva, 2022). A través de los métodos de análisis de redes sociales, se han explorado las características de las redes criminales, su topografía, las estructuras, diversos casos de estudio e incluso, cuantitativamente, la importancia de los nodos dentro de las redes (Borgatti et al, 2018; Morselli, 2008; Bright et al., 2012; Calderoni, 2012).

En el caso de Colombia, el paradigma de redes es útil para explicar que nunca ha existido una macroorganización con la capacidad de abarcar todo el mercado de la cocaína, ni mucho menos determinar el precio del producto. El sistema de narcotráfico ha estado compuesto por nodos distribuidos en varias ciudades del país, que cuentan con la capacidad de enviar cargamentos de droga a Centroamérica, el Caribe, África Occidental, el Cono Sur, Norteamérica y Europa. Estos nodos se organizan por medio de la existencia de lazos familiares, de amistad o de confianza por experiencias previas en el negocio. Al trabajar y organizarse en red, las estructuras del narcotráfico pueden disminuir el riesgo de ser arrestados por las autoridades (Zaitch, 2002; Kenney, 2007; Benson & Decker, 2010; Bichler et al., 2017).

Aquellos nodos con un mayor poder y capacidad de fuerza, incluso con algún dominio territorial, son conocidos en la literatura como nodos centrales y trabajan en red

con nodos periféricos que se encargan de tareas más específicas dentro del sistema. Así, la operación en red mitiga el riesgo para que las personas de alto perfil (nodos centrales) sean capturados o asesinados. Esto se debe a la compartimentación de la información. A través de la red, las personas conocen solamente aquella parte de la información necesaria para realizar sus tareas, pero desconocen a otros miembros de la red, o incluso a los grandes dueños de los narcóticos (Kenney, 2007; Morselli, 2008; Spapens, 2010).

Cabe anotar que los nodos centrales y periféricos en Colombia hacen parte de la red de comercialización de sustancias ilícitas a nivel mundial. Existen nodos periféricos que se encargan del cultivo de plantas de coca o de amapola ubicados normalmente en países como Bolivia, Perú y Colombia, quienes venden los cultivos a otros nodos periféricos encargados de la producción de base de cocaína o heroína. Esta transacción se ha efectuado, en ciertos casos, por medio de intermediarios. Posteriormente, la base de cocaína es comprada por los nodos de transporte, cuyo objetivo es llevar la mercancía hasta países de Centroamérica y Estados Unidos, por ejemplo. Finalmente, la droga es comercializada en las calles para su consumo y las ganancias son lavadas a través del sistema financiero legal (Kenney, 2007; Benítez et al., 2019).

Desde una visión macro, el sistema de narcotráfico en Colombia es en sí mismo un sistema complejo de redes que cuenta con la participación de diferentes tipos de actores. Entre ellos se encuentran los grupos armados organizados (GAO), con buena capacidad militar y un número de miembros a través de los cuales ejercen control territorial. Entre los GAO se encuentran el Clan del Golfo, Los Puntilleros, las disidencias de las FARC, el ELN y Los Pelusos (*Verdad Abierta*, 12 de mayo de 2016). Además, existen los grupos delincuenciales organizados, que tienen dinámicas de confrontación o cooperación con otros agentes de su nivel, e incluso con los mismos GAO. A su vez, se encuentran las oficinas de cobro y servicios, que realizan tareas específicas al servicio de otras empresas criminales por un pago estipulado.

Otro tipo de actores son los denominados narcotraficantes “invisibles”. A diferencia de las cabecillas de GAO, estos son desconocidos, no identificados. No están interesados en la violencia ni en el control territorial, viven en ciudades principales y tienen vidas relativamente normales (McDermott, 2018). Contrario a Pablo Escobar o a los hermanos Rodríguez Orejuela, estos actores no son ostentosos y su propósito es estar por fuera del radar de las instituciones de seguridad. En ocasiones, estos narcotraficantes cuentan con personas de un perfil profesional elevado, con conocimientos de finanzas, derecho o administración, lo que les permite realizar operaciones y conseguir las ganancias. De forma congruente con lo abordado antes, es presumible que actores y nodos en la legalidad (por ejemplo, en las instituciones de seguridad) también hacen parte del sistema como apoyo a las actividades del narcotráfico.

Este tipo de sistema se caracteriza por sus dinámicas de cambio y su proceso adaptativo, lo que deriva en patrones de cooperación y conflicto entre muchos de sus actores, que varían de acuerdo con el contexto. Así, los actores pueden ser aliados en algún mo-

mento y después ser enemigos. De igual manera, el debilitamiento de una organización puede representar el surgimiento de nuevas organizaciones, el fortalecimiento de otras o la fragmentación en muchas. Muchos cabecillas son dados de baja o capturados, pero las organizaciones se adaptan y el sistema sigue existiendo. El mercado global sigue recibiendo los flujos de narcóticos que produce el sistema, de modo que las bajas de grandes capos y la destrucción de enormes carteles como Medellín o Cali para nada representan su destrucción.

Existen abundantes ejemplos de estas dinámicas. La desmovilización del Bloque Centauros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) llevó a la emergencia de disidencias, una de las cuales estuvo comandada por alias Cuchillo, bajo el nombre de Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC). Las Fuerzas Militares dieron de baja a “Cuchillo”, quien fue reemplazado por alias Caracho, pero la debilidad de este llevó a la división de la organización en otros dos grupos: Bloque Meta y Libertadores de Vichada. “Caracho” también fue dado de baja por las Fuerzas Militares, y su reemplazo, alias Puntilla, volvió a unificar ambos grupos en lo que se conoce como Los Puntilleros (*Insight Crime*, 17 de abril de 2019).

No es diferente el caso de Los Caparros, organización que surgió tras las desmovilizaciones de las AUC. En su inicio, la debilidad los llevó a formar parte del Clan del Golfo o Urabeños, pero, ante la ofensiva del Estado con las operaciones Agamenón I y II, este GAO no solo se separó de su antiguo aliado, sino que se lanzó a luchar en su contra (*Insight Crime*, 17 de abril de 2019).

Según lo expuesto, se hace evidente la complejidad de las redes de narcotráfico, que responden a lógicas de adaptación y evolución en distintos niveles de la cadena de producción. Asimismo, su comunicación ha evolucionado hasta el punto en que es imposible realizar la trazabilidad de la información. Lo mismo ha sucedido con sus métodos de producción, transporte, comercialización y legalización de las ganancias. Estas redes han sabido cómo integrar su operación ilícita a un sistema de mercado abierto global, impulsado por la globalización.

En el caso específico de las redes de narcotráfico marítimo, se observan también altos niveles de adaptabilidad, emergencia e innovación. Estas redes están conformadas por un alto número de nodos que operan por medio de distintas modalidades de transporte (Centro Internacional de Investigación y Análisis contra el Narcotráfico Marítimo [CIMCON], 2020). Una observación de las variaciones en el uso de dichas modalidades permite identificar su adaptabilidad. En momentos específicos, los traficantes han variado sus formas de transportar las drogas ilícitas como consecuencia de la presencia y acción de las fuerzas armadas de varias naciones, incluyendo las estadounidenses, colombianas, panameñas, costarricenses, hondureñas, guatemaltecas e incluso nicaragüenses (CIMCON, 2020). Como ejemplo, se puede observar el descenso temporal del uso de lanchas *go-fast* y el leve aumento en el uso de embarcaciones de alto bordo, medido en decomisos.

En 2016, el 25 % de las 150 incautaciones de ese año fueron hechas en embarcaciones *go-fast* (CIMCON, 2017), mientras que para 2018 el porcentaje disminuyó al 13 % en un total de 215 eventos (CIMCON, 2019). Para el mismo periodo, la droga decomisada en contenedores de buque comercial aumentó del 16 % al 21 %. (CIMCON, 2017; 2019). La variación en las formas de transporte no es aleatoria, sino que responde a la capacidad de adaptación de los sistemas complejos, por la cual sus comportamientos pueden cambiar rápidamente en reacción al contexto.

Sumado al nivel de adaptación de las redes de narcotráfico marítimo, se evidencia un grado de emergencia, otro concepto de la complejidad. Si bien el concepto de *emergencia* no está ligado necesariamente al número de actores en un sistema, se podría afirmar que, entre más actores existan y operen en un tiempo y espacio determinado, mayor es la probabilidad de que estos tomen decisiones y ejecuten acciones de manera autónoma.

Las operaciones del narcotráfico marítimo no están a cargo de una sola empresa que ejerza el monopolio del negocio o que concentre el poder y determine las acciones de todos los actores en el sistema. En lugar de ello, son ejecutadas por una gran cantidad de actores, grandes y pequeños, cada uno motivado por su interés de ganancia en la lucrativa actividad del narcotráfico. Los grupos más grandes, como el Clan del Golfo, el cartel de Sinaloa, el cartel de Tijuana, el cartel de Jalisco y Los Zetas, son dueños de varias de las más activas rutas del narcotráfico, así que se podría decir que ejercen cierto tipo de monopolio y dominio territorial sobre esos espacios geográficos. Sin embargo, como se mencionó, existen otras organizaciones traficantes más pequeñas, como en el caso de Los Invisibles, conformadas por dos o tres personas (McDermott, 2018), con la capacidad de tomar decisiones autónomas, pero que contratan con las grandes organizaciones el transporte de su mercancía. De esta forma, el sistema de narcotráfico marítimo emerge de estas interacciones entre las partes.

Un ejemplo de lo anterior fue dado por un Coronel de Infantería de Marina (R) durante una entrevista en la ciudad de Bogotá. Él afirmó que, en Colombia, el Clan del Golfo es la organización que ejerce control sobre varias rutas del narcotráfico en el Caribe. Sin embargo, existen pequeñas organizaciones narcotraficantes menores, que no dominan una ruta, pero hacen parte de la red regional del tráfico de cocaína en la medida en que compran su participación en la ruta controlada por la organización mayor.

Los grupos pequeños producen sus panelas de cocaína, las empacan y las sellan con un distintivo único de cada microempresa, para que, en el lugar de destino, sea reconocida la propiedad de cada organización. En operaciones de incautación realizadas por la Armada Nacional en el Caribe, se identifican sellos provenientes de distintas regiones del país: Nariño, Cauca y Antioquia (Coronel de Infantería de Marina, comunicación personal, 4 de septiembre de 2019). En este ejemplo se evidencia la capacidad de pequeñas empresas del narcotráfico en Colombia de enviar cargamentos de cocaína hacia países centroamericanos. En últimas, son estos comportamientos e interacciones los que determinan la emergencia del sistema de narcotráfico en el continente.

Además de su carácter adaptativo y emergente, las redes de narcotráfico también presentan un grado muy avanzado de innovación, otra característica de los sistemas complejos. La innovación en las organizaciones narcotraficantes se evidencia en las distintas modalidades de transporte que utilizan para llevar la mercancía desde Colombia hasta países centroamericanos o Estados Unidos, lo que también responde a las operaciones de incautación realizadas por las fuerzas armadas. Esto le otorga a las organizaciones un mayor componente adaptativo, con modalidades de transporte desde lanchas *go-fast* hasta plataformas semisumergibles (CIMCON, 2019).

La modalidad de transporte más empleada son las lanchas *go-fast*, con motores fuera de borda de gran capacidad que les permiten alcanzar altas velocidades. También se hace uso de buques de alto bordo, bastante llamativos para las organizaciones de crimen transnacional, debido a que en estos se moviliza la gran mayoría del comercio mundial. Los buques de alto bordo son utilizados de diferentes maneras en el narcotráfico marítimo, y cada modalidad de ocultamiento tiene un nombre distinto dependiendo del lugar donde se esconda la carga ilícita. Por ejemplo, las sustancias ilícitas pueden estar ocultas en la estructura del buque, en sus compartimentos, en la cubierta, en la carga mediante el uso de parásitos o en los equipos del buque (CIMCON, 2019; 2020). Estas técnicas de ocultamiento denotan episodios de corrupción en algún punto del proceso logístico, ya sea de abastecimiento, seguridad o transporte de mercancías.

Adicionalmente, los narcotraficantes hacen uso de boyas en las que atan cargamentos de droga, para que queden a la deriva y sean recuperadas por otros integrantes de la red (CIMCON, 2017). Muchas veces el seguimiento de esta carga se hace por medio de GPS. Además, cuando la mercancía no puede ser transportada, las organizaciones manejan caletas que son almacenadas en playas o riberas para su posterior recolección. Por último, algunas pocas organizaciones cuentan con semisumergibles, que a lo largo de los años han venido aumentando su capacidad de almacenamiento y transporte para cubrir distancias cada vez mayores.

Los semisumergibles evidencian un mayor nivel de innovación. Con el tiempo, esta técnica ha evolucionado en aspectos que van desde el uso de materiales para su construcción hasta sus equipos y componentes, lo cual es de conocimiento público debido a la labor de la Armada Nacional en distintas operaciones de interdicción. Desde 1997 se han incautado más de 100 semisumergibles y sus características han mutado a lo largo del tiempo. Es pertinente aclarar que las organizaciones criminales pueden gastar alrededor de un millón de dólares en la construcción de estos artefactos (Romero, 2017). La innovación en los semisumergibles se ha dado tanto en la capacidad de transportar personas y mercancía como en la tecnología empleada para su eficaz funcionamiento. Hoy en día, los semisumergibles incautados tienen la capacidad de transportar a tres personas y hasta quince toneladas de cocaína. Adicionalmente, sus dimensiones son cada vez mayores: miden entre diecinueve metros de largo y tres metros de ancho. Por último, la tecnología

empleada en los mecanismos de inmersión ha evolucionado hasta tal punto que el procedimiento se hace de manera automática (*El País*, 20 de septiembre de 2019).

Para intentar comprender las dinámicas de un sistema complejo como el de las redes de narcotráfico marítimo, uno de los instrumentos metodológicos que pueden aportar bastante es la simulación basada en agentes, en particular el *software* NetLogo 5.0. A continuación se presenta este enfoque metodológico y cómo puede ayudar en la comprensión del fenómeno estudiado.

La simulación basada en agentes

Tradicionalmente, los estudios en torno a las redes de crimen organizado, especialmente del fenómeno del narcotráfico, se han basado en metodologías cualitativas. Los investigadores han realizado extenuantes revisiones de literatura, tanto académica como periodística, sobre el fenómeno; han obtenido información de fuentes primarias, a través de entrevistas tanto a miembros de las fuerzas armadas de los países que tradicionalmente han combatido el fenómeno del narcotráfico como a exmiembros de organizaciones traficantes de sustancias psicoactivas que se encuentran privados de la libertad. Además, miembros de las fuerzas militares ya retirados han hecho uso de sus experiencias en el campo para documentar la acción de las autoridades frente a este fenómeno, así como la manera en que operan y se organizan las agrupaciones dedicadas al negocio ilícito del narcotráfico (Serrano & Gamboa, 1999).

A través de estos estudios cualitativos, la literatura sobre organizaciones narcotraficantes se ha ampliado exponencialmente. Dichos estudios han cimentado las bases para poder comprender todo el fenómeno, desde el contexto político, social y económico en que han surgido y se han organizado dichas estructuras criminales, hasta el detalle de sus operaciones al explicar los roles de cada una de las personas que participan en el proceso de producción, carga, transporte y distribución de sustancias ilícitas. Esto ha sido muy útil para comprender las características sistémicas del fenómeno del narcotráfico. Según Michael Kenney (2007), las organizaciones narcotraficantes responden a lógicas evolutivas potenciadas por su contexto, lo que quiere decir que están en constante proceso de aprendizaje, adaptación y mutación, tanto en su forma de organización como en sus operaciones.

Teniendo en cuenta esto, al margen de reconocer la importancia de los estudios sistémicos sobre el fenómeno del narcotráfico, sería una contribución al campo recurrir a metodologías que permitan la simulación de sistemas complejos. Esto responde a una tendencia investigativa en la disciplina de las relaciones internacionales —especialmente en el área de los estudios de seguridad— que busca enfocarse cada vez más en el individuo como actor racional que hace parte de un sistema social. Los individuos son procesadores de información y su comportamiento individual es capaz de constituir o alterar comportamientos colectivos. La metodología que permite este tipo de aproximaciones es la simula-

ción basada en agentes, como herramienta computacional con la capacidad de representar sistemas sociales complejos.

De acuerdo con Siebers et al. (2010), la simulación basada en agentes busca modelar realidades dentro de las cuales los agentes (individuos o entidades) interactúan permanentemente y son autónomos. Este tipo de modelos presentan a los agentes como elementos computacionales cuyo propósito es representar actores sociales heterogéneos, que se adaptan, aprenden e interactúan constantemente, de acuerdo con reglas que se estipulan en el espacio de modelación (Gilbert, 2008).

La simulación basada en agentes resulta útil para caracterizar el comportamiento de los agentes en sistemas sociales, gracias a la habilidad del programador para definir tanto las propiedades de los agentes como las del contexto (reglas) donde ocurren las interacciones. Helbing (2012) sostiene que estos métodos facilitan la comprensión de los mecanismos sociales y determinan cómo los cambios influyen las dinámicas y comportamientos del sistema. Estas representaciones computacionales posibilitan analizar la relación entre comportamientos e interacciones, reflejando la naturaleza innovadora, evolutiva y la adaptabilidad continua, aspectos esenciales de los sistemas socioeconómicos.

La simulación basada en agentes también permite caracterizar el desarrollo evolutivo de las reglas, usadas para abstraer situaciones o fenómenos reales en términos de continua interacción de agentes en el ámbito digital (Noguera, 2016). Se utilizan plataformas especializadas, como NetLogo 5.0, diseñadas para simular sistemas sociales que evolucionan y se adaptan a lo largo del tiempo. Gracias a la programación, los agentes del sistema reciben atributos específicos y operan de forma autónoma. Es posible ajustar los periodos de simulación, que tienden a ser extensos, especialmente en comparación con sistemas más sencillos donde los agentes poseen menos atributos y hay menos diversidad (Castro & Noguera, 2022).

La simulación del proceso evolutivo con este tipo de enfoques (North & Macal, 2007) posibilita el manejo y caracterización de la heterogeneidad de un sistema, lo que facilita identificar estructuras, emergencias y cambios en el tiempo, debido a las variaciones de los individuos y la modificación de condiciones del entorno del sistema. Todo esto se basa en esquemas flexibles que permiten agregar o desagregar agentes, cambiar las características del sistema y modificar las reglas. Toda esta diversidad de situaciones facilita observar regularidades y abre un campo para explorar dinámicas, procesos individuales y colectivos (Olaya, 2012).

De acuerdo con Siebers et al. (2010), en este tipo de simulación, las características macro de los sistemas emergen de las interacciones entre los agentes. Su surgimiento puede explicarse mediante el uso de herramientas que permitan mostrar estas interacciones. Este tipo de características fueron contempladas por Epstein (1999) al establecer que la simulación basada en agentes avanza en un enfoque distintivo, orientado a la perspectiva generativa como medio que permite comprender la emergencia de regularidades sociales de tipo macroscópico, perspectiva que contrasta con las perspectivas inductivas y deductivas.

En este orden de ideas, es pertinente aclarar que todo proceso evolutivo (como sistema social) puede comprenderse como el procesamiento constante de información desarrollado al interior de sistemas humanos. Los individuos crean rutinas producto de la variación, selección y retención de reglas por medio de las cuales se desarrollan distintas actividades y se resuelven problemas. De esta forma se presenta un proceso evolutivo de conocimiento que, en últimas, configura los sistemas organizacionales.

La simulación basada en agentes y el análisis del narcotráfico

Nardin et al. (2016) afirman que la metodología de simulación basada en agentes funciona como puente para conectar el análisis teórico y la investigación empírica sobre el crimen organizado. Esto significa que, al hacer uso de esta metodología, los tomadores de decisiones cuentan con mayor flexibilidad y margen de error para estudiar escenarios y evaluar políticas destinadas a combatirlo antes de llevarlas a la práctica.

Teniendo en cuenta esto, la simulación basada en agentes es una herramienta computacional para representar sistemas sociales complejos. A diferencia de la simulación tradicional, en la que no se tiene en cuenta el componente social y de comportamiento en un fenómeno, la simulación basada en agentes reconoce estas características al tener en cuenta que un agente toma decisiones basado en la relación con otros agentes y la interacción con su entorno.

La modelación basada en agentes permite, a través de una simulación computacional, comprender los comportamientos emergentes que surgen de las decisiones individuales e independientes que simultáneamente deben realizar los diferentes miembros de las redes criminales. Un ejemplo del modelo que se podría programar es estudiar la creación, mutación, evolución y eliminación de rutas del narcotráfico en Colombia, en la región del Caribe y Pacífico latinoamericano, así como la evolución de los modos como se transporta la mercancía: lanchas *go-fast*, embarcación de pesca artesanal, embarcación de carga, caleta, contenedores del comercio legal, droga a la deriva, embarcación de recreo, radioboya, parásito, embarcación de pesca industrial y semisumergibles, entre otros.

El modelo permitiría evaluar elementos de las políticas de interdicción diseñadas por las autoridades antes de su despliegue operativo, lo que posibilitaría anticiparse a las posibles reacciones e innovaciones de los distintos grupos criminales que operan en Colombia y en la región. Esto aportaría a que las fuerzas armadas de la región cuenten con mayor capacidad de planeación y anticipación en sus operaciones de interdicción, lo cual es muy importante, dado que en cada operación de interdicción se emplean un sinnúmero de recursos humanos y económicos sin tener la certeza de alcanzar el éxito. Aunque la implementación del modelo no significa que todas las operaciones de interdicción marítima vayan a ser exitosas, sería realmente provechoso contar con elementos que contribuyan a una aproximación más cercana al comportamiento real de los distintos grupos criminales que se dedican al tráfico y comercialización de cocaína y otras sustancias psicoactivas.

La Armada Nacional, al igual que las organizaciones criminales, ha sabido adaptar sus capacidades tecnológicas e intelectuales. Hoy en día, las operaciones de interdicción se realizan a través de mecanismos nacionales, bilaterales y multilaterales. Un ejemplo de esto es la campaña de interdicción Orión VII, en la cual participaron 38 países de América y Europa, 88 instituciones nacionales e internacionales, en múltiples operaciones coincidentes. Durante esa campaña se decomisaron 116 toneladas de cocaína y 95 de marihuana (Armada Nacional de Colombia, 2021). Sin embargo, a pesar de esos importantes esfuerzos, grandes cargamentos de sustancias ilícitas siguen burlando los controles y alcanzan su destino en Centroamérica y Estados Unidos.

En otros tipos de simulación, el narcotráfico se reduce a un desafío puramente logístico, obviando la capacidad de innovación y adaptación de las redes de narcotraficantes. Pero se ha visto que estas redes, en función de variables ambientales como el clima, operaciones de interdicción o la percepción de riesgo, deciden cómo actuar. Por tanto, la simulación sugerida no sigue un enfoque probabilístico, ya que no existen distribuciones de probabilidad que predeterminen o regulen el entorno; en lugar de ello, el enfoque es de tipo adaptativo, al reconocer que el entorno es un producto emergente de las decisiones independientes de los agentes.

Un ejemplo de esto es la simulación del patrullaje de costas. En el caso tradicional se modelarían las incautaciones con una distribución de probabilidad basada en datos históricos. Por otro lado, con la simulación basada en agentes se pueden fijar políticas o patrones de patrullaje (patrullaje en zigzag, en recorridos paralelos, etc.) en un espacio geográfico determinado. Esto hace que solamente haya incautación cuando exista una proximidad geográfica suficiente con las embarcaciones ilegales, lo cual implica que la probabilidad de incautación en una ruta es cambiante conforme corre la simulación, así que no está predeterminada. De manera similar, las redes narcotraficantes en tiempo real irán adaptando sus rutas según su percepción de riesgo: buscarán evadir las autoridades, minimizar el recorrido total, buscar nuevas rutas, usar nuevos métodos de transporte, etc.

Esta simulación estudiaría las propiedades emergentes y los efectos macro que surgen con el establecimiento de reglas simples y las decisiones simultáneas y no coordinadas de diferentes agentes del sistema. Un modelo de esta naturaleza, en una etapa inicial, podría estar compuesto por cuatro elementos: nodos, conexiones, patrullas y cargamentos (Tabla 2).

Para cerrar, ante lo propuesto en la Tabla 2, resulta relevante dar a conocer un ejemplo final de ejercicios de simulación, como el desarrollado por Magliocca et al. (2019), desde la propuesta denominada “NarcoLogic”, en el que se muestra la generación de predicciones reales de dónde y cuándo los narcotraficantes se mueven dentro y alrededor de un espacio geográfico —en su caso, Centroamérica— como respuesta a las distintas operaciones de interdicción.

Tabla 2. Descripción de los agentes de simulación

Elemento	Descripción
Nodos	En el programa NetLogo 5.0, los nodos representarían puntos de emisión, transición o destino de cargamentos narcotraficantes. Estos nodos corresponden a parcelas ubicadas en un plano cartesiano tradicional.
Conexiones	Durante la modelación, las conexiones serían trazas entre dos o más nodos, con el fin de representar las rutas utilizadas por las redes narcotraficantes. Estas trazas se evidenciarán en el plano cartesiano gracias a las interacciones que se presenten entre los agentes creados.
Patrullas	Serían los primeros agentes creados. Estos representarían a las autoridades y sus operaciones de interdicción en el mar. NetLogo 5.0 permite dotar de color y forma a cada uno de sus agentes. El color y forma de las patrullas será seleccionado al momento de la programación.
Cargamentos	Serían los segundos agentes creados. Estos representarían los diferentes tipos de embarcaciones que utilizan las redes narcotraficantes para transportar estupefacientes.

Fuente: Elaboración propia

El modelo ofrece tres lecciones. La primera es que conviene operacionalizar el efecto globo sobre los patrones de tráfico de cocaína como respuesta a los distintos eventos de interdicción. La segunda lección es que la interacción entre redes de narcotráfico y las fuerzas de interdicción se deben entender como sistemas complejos adaptativos, lo que quiere decir que la disposición espacial y temporal de las redes de narcotráfico marítimo dependen de las operaciones históricas de interdicción, que ponen en evidencia capacidades de aprendizaje y estrategias adaptativas. La tercera lección es que las actividades criminales tienen dinámicas espaciales distintas. Finalmente, el modelo ofrece una herramienta preliminar para evaluar distintos escenarios de políticas de drogas y su impacto sobre el comportamiento de los narcotraficantes y los daños colaterales asociados a la guerra contra las drogas (Magliocca et al., 2019).

Conclusión

El tráfico de sustancias ilícitas sigue y seguirá siendo durante muchos años un problema de seguridad que afecta tanto a los individuos y las comunidades como al Estado y sus instituciones. Aunque se ha entendido como un problema de seguridad nacional, es en realidad un problema de seguridad regional e incluso global. Las dinámicas de producción, tráfico y consumo se extienden a lo largo de grandes distancias entre continentes, regiones y países, y por medio de comportamientos humanos que no distinguen nacionalidades ni razas.

El narcotráfico, en particular, reúne una gran cantidad de actores de diferente naturaleza. Desde poderosas organizaciones armadas y mafias de variada procedencia, hasta pequeñas células, firmas de seguridad y logística, narcotraficantes al frente de distintas empresas, individuos contratados para tareas específicas y comunidades en áreas margi-

nadas económica y socialmente. A pesar de la existencia de una o más organizaciones dominantes con líderes destacados, las estructuras del narcotráfico se configuran como redes descentralizadas. Estas, conformadas por múltiples actores, están en flujo constante, son resilientes y se transforman según las circunstancias ambientales. Las redes del narcotráfico marítimo no son la excepción a la regla, siguen esta misma lógica.

Con el interés de contribuir a la comprensión de los comportamientos de estas redes de narcotráfico marítimo, se ha abordado el problema desde la perspectiva teórica de la complejidad y su noción de comportamiento evolutivo. Según este paradigma, los fenómenos sociales son procesos en constante evolución, que emergen a partir de las interacciones entre las unidades o partes del sistema. Como se ha mostrado, sus criterios de emergencia, adaptabilidad, innovación y transnacionalidad resultan útiles para explicar de forma más apropiada las dinámicas del narcotráfico marítimo.

Esto se puede lograr, metodológicamente, a través de la simulación de sistemas sociales, que permiten modelar sistemas complejos bajo las características analizadas en este artículo, justo las necesarias para hacer una explicación de la lógica de las actividades del narcotráfico marítimo. Para ello, programas de *software* como NetLogo 5.0 son herramientas de simulación útiles, con miras al estudio de las dinámicas del narcotráfico, para descubrir patrones de acción como rutinas y reglas retenidas respecto de situaciones específicas, que permitan entender variaciones y procesos de aprendizaje asociados a este tipo de organizaciones. De esta manera, se pueden establecer mecanismos de intervención y anticipar su efectividad con un mayor conocimiento de los impactos y reacciones de los actores involucrados en este sistema complejo.

Más allá de proponer un enfoque teórico y el instrumento metodológico correspondiente para un proyecto de investigación, este artículo también abordó las aplicaciones prácticas de dichos instrumentos. Se han llevado a cabo diversos estudios que examinan componentes del sistema de narcotráfico marítimo, como el comportamiento de los narcotraficantes, sus métodos y rutas de transporte, y las intervenciones de los agentes estatales. En resumen, los sistemas de simulación basada en agentes brindan herramientas para un entendimiento más empírico del narcotráfico marítimo en cualquier parte del mundo, y, de manera más amplia, del narcotráfico en su totalidad.

Tal como se explicó al inicio, este artículo se presenta como una reflexión teórica y metodológica inicial en el marco de un proyecto de investigación más amplio, que, en una etapa posterior, presentará los resultados de la simulación de las dinámicas del narcotráfico marítimo a través de NetLogo 5.0. Los resultados de los avances de esta investigación se presentarán en próximos artículos.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Universidad del Rosario y al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. El proyecto de investigación al cual se asocia este artículo se titula “Aproximación a la comprensión del comportamiento de las redes de narcotráfico marítimo, incluyendo las prácticas de corrupción asociadas al mismo, desde el marco evolutivo, a partir de la simulación de sistemas sociales”, del Grupo de Investigación en Estudios Políticos e Internacionales (GEPI) de la Universidad del Rosario, Bogotá.

Financiamiento

Los autores declaran que la fuente de financiamiento para el proyecto de investigación del que surge este artículo provino de la Convocatoria 852 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. El proyecto se identifica con el número 78161, y es parte del programa de investigación número 70593 que cuenta con financiación de dicho Ministerio.

Sobre los autores

Oscar Palma es doctor en relaciones internacionales, London School of Economics and Political Science; máster en estudios en seguridad internacional, Universidad de Leicester, Inglaterra, como becario Chevening del Gobierno Británico. Es profesor asociado de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario.

<https://orcid.org/0000-0001-6767-741X>

Contacto: oscar.palma@urosario.edu.co

Ángela Lucía Noguera Hidalgo es doctora en ciencias de la dirección, Universidad del Rosario, Bogotá; MBA, e ingeniera industrial. Becaria del programa Liderazgo por Bogotá en la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Es profesora principal de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario.

<https://orcid.org/0000-0003-2193-4454>

Contacto: angela.noguera@urosario.edu.co

Juan Sebastián Hernández Sandoval es estudiante de la Maestría en “Development Management” del London School of Economics and Political Science. Es joven investigador de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario.

<https://orcid.org/0009-0006-5555-5929>

Contacto: juanseba.hernandez@urosario.edu.co

Daniel Santiago Ávila Robayo es estudiante de la Maestría en Ciencia de Datos y Tecnologías de la Información, Universidad de Tsinghua, China; e ingeniero industrial, Universidad de los Andes. Tiene experiencia profesional en estrategia organizacional y analítica de datos.

<https://orcid.org/0009-0003-8679-8251>

Contacto: daniel.avila@bairesdev.com

Referencias

- Albanese, J., & Reichel, P. (2014). *Transnational organized crime: An overview from six continents*. Sage.
- Armada Nacional de Colombia. (2021, 3 de agosto). *Culmina exitosamente la VII versión de la Campaña Naval "Orión"*. <https://tinyurl.com/2efc5xh9>
- Arquilla, J., & Ronfeldt, D. (2001). *Networks and netwars: The future of terror, crime, and militancy*. RAND Corporation. <https://doi.org/10.7249/MR1382>
- Arquilla, J., Ronfeldt, D., & Zanini, M. (1999a). Networks, netwar and information age terrorism. En I. Lesser, B. Hoffman, J. Arquilla, D. Ronfeldt, M. Zanini, & B. Jenkins (Eds.), *Countering the new terrorism* (pp. 39-81). RAND Corporation. <https://tinyurl.com/2a2467j8>
- Arquilla, J., Ronfeldt, D., & Zanini, M. (1999b). Networks, netwar and information age terrorism. En Z. Khalilzad, J. White, & A. Marshall (Eds.), *Strategic Appraisal. The changing role of information in warfare* (pp. 75-105). RAND Corporation. <https://doi.org/10.7249/MR1016>
- Arrieta, C. G. (1990). *Narcotráfico en Colombia: Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*. Tercer Mundo.
- Asmann, P., & Den Held, D. (2019). Boom de cocaína en Colombia motivaría aumento de decomisos en Europa. *Insight Crime*. <https://tinyurl.com/8962bxux>
- Athortúa Cruz, A. L., & Rojas Rivera, D. M. (2014). El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos. *Historia y Espacio*, 4(31), 169-207. <https://doi.org/10.25100/hye.v4i31.1680>
- Benítez, G. J., Chandra, S., Cuadros Velozo, L., & Díaz Cárdenas, J. (2019). Following the price: Identifying cocaine trafficking networks in Colombia. *Global Crime*, 20(2), 90-114. <https://doi.org/10.1080/17440572.2019.1588116>
- Benson, J. S., & Decker, S. H. (2010). The organizational structure of international drug smuggling. *Journal of Criminal Justice*, 38(2), 130-138. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2010.01.001>
- Bichler, G., Malm, A., & Cooper, T. (2017). Drug supply networks: A systematic review of the organizational structure of illicit drug trade. *Crime Science*, 6(1).
- Bouchard, M. (2020). Collaboration and boundaries in organized crime: A network perspective. *Crime and Justice*, 49, 425-469. <https://tinyurl.com/4mxxn9kr>
- Bouchard, M., & Morselli, C. (2014). Opportunistic structures of organized crime. En L. Paoli (Ed.), *The Oxford handbook of organized crime*. Oxford University Press.
- Bowden, M. (2007). *Killing Pablo: The hunt for the world's greatest outlaw*. Grove/Atlantic.
- Bright, D., & Leyva, A. (2022). Transnational criminal networks. En F. Allum & S. Gilmour (Eds.), *Routledge handbook of transnational organized crime* (pp. 35-50). Routledge.
- Bright, D., Greenhill, C., Britz, T., Ritter, A., & Morselli, C. (2017). Criminal network vulnerabilities and adaptations. *Global Crime*, 18, 424-441. <https://doi.org/10.1080/17440572.2017.1377614>
- Bright, D., Hughes, C., & Chalmers, J. (2012). Illuminating dark networks: A social network analysis of an Australian drug trafficking syndicate. *Crime, Law and Social Change*, 57, 151-176.
- Britto, L. (2010). A trafficker's paradise: The 'war on drugs' and new cold war in Colombia. *Historia y Problemas del Siglo XX*, 1(1), 159-177. <https://ojs.fhce.edu.uy/index.php/cont/article/view/1063>
- Castells, M. (2010). *End of millennium* (vol. 3). John Wiley & Sons.
- Castro Ríos, G. A., & Noguera Hidalgo, A. L. (2022). ¿Los seguidores eligen a sus líderes? Explicación desde la simulación basada en agentes. *Revista Venezolana de Gerencia*, 27(100), 1594-1612. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.27.100.19>
- Centro Internacional de Investigación y Análisis contra el Narcotráfico Marítimo (CIMCON). (2017). *Dinámica del narcotráfico marítimo en Colombia y la región, año 2016 (001)*.

- Centro Internacional de Investigación y Análisis contra el Narcotráfico Marítimo (CIMCON). (2018). *Dinámica del narcotráfico marítimo en Colombia y la región, año 2017 (002)*.
- Centro Internacional de Investigación y Análisis contra el Narcotráfico Marítimo (CIMCON). (2019). *Dinámica del narcotráfico marítimo, año 2018 (003)*.
- Centro Internacional de Investigación y Análisis contra el Narcotráfico Marítimo (CIMCON). (2020). *Catálogo de modalidades del narcotráfico marítimo 2020 (001)*.
- Duijn, P., Kasihir, V., & Slood, P. (2014). The relative ineffectiveness of criminal network disruption. *Scientific Reports*, 4, 4238. <https://doi.org/10.1038%2Fsrep04238>
- El Espectador*. (2013, 27 de octubre). Hugo Aguilar y la historia de la persecución a Pablo Escobar. <https://tinyurl.com/35h7m9ce>
- El País*. (2019, 20 de septiembre). Incautan ocho toneladas de cocaína en un semisumergible en Tumaco, Nariño. <https://tinyurl.com/34zyttvd>
- Fernández Menéndez, J., & Ronquillo, V. (2010). *De los Maras a los Zetas, los secretos del narcotráfico, de Colombia a Chicago*. Debolsillo.
- Franco, K. (2019). *Globalization and crime*. Sage.
- Gilbert, N. (2008). *Agent-based models (Quantitative applications in the social sciences)*. Sage Publications.
- Gilman, N., Goldhammer, J., & Weber, S. (Eds.). (2011). *Deviant globalization: Black market economy in the 21st century*. A&C Black.
- Guillermoprieto, A. (2000). *Las guerras en Colombia*. Aguilar.
- Helbing, D. (Ed.). (2012). *Social-self organization (understanding complex systems)*. Springer Verlag.
- Henderson, J. (2013). *Victima de la globalización: La historia de cómo el narcotráfico destruyó la paz en Colombia*. Siglo del Hombre Editores.
- Insight Crime*. (2019, 17 de abril). Los Caparrapos. <https://tinyurl.com/mrxbjcdu>
- Kan, P. R. (2016). *Drug trafficking and international security*. Rowman and Littlefield.
- Kenney, M. (2007). *From Pablo to Osama: Trafficking and terrorist networks, government bureaucracies, and competitive adaptation*. Penn State University Press.
- Lesser, I., Hoffman, B., Arquilla, J., Ronfeldt, D., Zanini, M., & Jenkins, B. (Eds.). (1999). *Countering the new terrorism*. RAND Corporation. <https://tinyurl.com/2a2467j8>
- Lessing, B. (2018). *Making peace in drug wars*. Cambridge University Press.
- Lin, L. S. F. (2022). Globalization of crime and digitized societies: A recent survey. En A. Choudury, T. Singh, A. Biswas, & M. Anand (Eds.), *Evolution of digitized societies through advanced technologies* (pp. 153-163). Springer.
- Magliocca, N., McSweeney, K., Sesnie, S., & Wrathall, D. (2019). Modeling cocaine traffickers and counter-drug interdiction forces as a complex adaptive system. *PNAS Journal*, 116(16), 7784-7792. <https://doi.org/10.1073/pnas.1812459116>
- McDermott, J. (2018). *La nueva generación de narcotraficantes colombianos post-FARC: "Los Invisibles"*. Insight Crime. <https://tinyurl.com/bdhp7my>
- McIlwain, J. (1999). Organized crime: A social network approach. *Crime, Law and Social Change*, 32, 301-323. <https://doi.org/10.1023/A:1008354713842>
- Morselli, C. (2008). *Inside criminal networks*. Springer.
- Nardin, L., Andrighetto, G., Conte, R., Székely, Á., Anzola, D., Elsenbroich, C., Lotzmann, U., Neumann, M., Punzo, V., & Troitzsch, K. (2016). Simulating protection rackets: A case study of the Sicilian Mafia. *Autonomous Agents and Multi-Agent Systems*, 30(6), 1117-1147. <https://doi.org/10.1007/s10458-016-9330-z>

- Noguera Hidalgo, A. L. (2016). *La relación organización-entorno y la ontología evolutiva: Una propuesta para la comprensión de las interacciones como producto del proceso evolutivo de reglas con la caracterización de la prestación del servicio de salud en urgencias* [tesis doctoral, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá]. <https://tinyurl.com/3hpk9jrj>
- North, M. & Macal, C. (2007). *Managing business complexity: Discovering strategic solutions with agent-based modeling and simulation*. Oxford University Press.
- Olaya, C. (2012). The importance of being atheoretical: Management as engineering. En S. Groesser & R. Zeier (Eds.), *Systemic management for intelligent organizations: Concepts, model-based approaches and applications* (pp. 21-46). Springer.
- Palma, O. (2013). *Transnational networks of insurgency and crime: Explaining the spread of the revolutionary armed forces of Colombia beyond national borders* [tesis doctoral, The London School of Economics and Political Science]. <https://tinyurl.com/mr3ttthw>
- Palma, O. (2019). *Commercial insurgencies in the networked era: The revolutionary armed forces of Colombia*. Routledge.
- Proceso. (1997). *Comprueban en Colombia la "conexión mexicana" con el Cártel de Cali*.
- Romero, M. (2017, 19 de diciembre). Colombia supera 100 semisumergibles incautados. *Diálogo. Revista Militar Digital*. <https://bit.ly/3F6RFV5>
- Sáenz Rovner, E. (2014). Los colombianos y las redes del narcotráfico en Nueva York durante los años 70. *Innovar*, 24(53), 223-234. <https://doi.org/10.15446/innovar.v24n53.43947>
- Salazar Jaramillo, A. (2001). *Drogas y narcotráfico en Colombia*. Planeta.
- Salomon, J. (2018, 14 de marzo). Los Puntilleros. *Insight Crime*. <https://tinyurl.com/56vvzamy>
- Semana. (1982). Bonanza marimbera, adios! <https://bit.ly/3tnXLxX>
- Serrano Cadena, R. J., & Gamboa, S. (1999). *Jaque mate: De cómo la policía le ganó la partida a "el ajedrecista" y a los carteles del narcotráfico*. Editorial Norma.
- Shelley, L. (2018). *Dark commerce: How a new illicit economy is threatening our future*. Princeton University Press.
- Siebers, P., Macal, C., Garnett, J., Buxton, D., & Pidd, M. (2010). Discrete-event simulation is dead, long live agent-based simulation! *Journal of Simulation*, 4, 204-210. <https://doi.org/10.1057/jos.2010.14>
- Spapens, T. (2010). Macro networks, collectives, and business processes: An integrated approach to organized crime. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 18(2), 185-216. <https://tinyurl.com/2z9zabj8>
- Sullivan, J., & Bunker, R. (2002a). Drug cartels, street gangs, and warlords. *Small Wars and Insurgencies*, 13(2), 40-53.
- Sullivan, J., & Bunker, R. (2002b). Multilateral counterinsurgency networks. *Low Intensity Conflict and Law Enforcement*, 11(2-3), 353-368.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2022). *Drug market trends: Cocaine, amphetamine-type stimulants, new psychoactive substances. World Drug Report 2022*. <https://tinyurl.com/bdhnzvdj>
- Varese, F. (2011). *Mafias on the move: How organized crime conquers new territories*. Princeton University Press.
- Verdad Abierta. (2016, 12 de mayo). La Directiva N. 15: Estrategia tardía que abre varios interrogantes. <https://tinyurl.com/4x2bz46f>
- Zaitch, D. (2002). Trafficking cocaine: Colombian drug entrepreneurs in the Netherlands. *British Journal of Criminology*, 44(4), 629-631.
- Zanini, M., & Edwards, S. (2001). The networking of terror in the information age. En J. Arquilla & D. Ronfeldt (Eds.), *Networks and networks: The future of terror, crime and militancy* (pp. 29-60). RAND Corporation. <https://doi.org/10.7249/MR1382>



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

Volumen 21, número 43, julio-septiembre 2023, pp. 765-788

<https://doi.org/10.21830/19006586.1252>

La violencia política tras la independencia en el pensamiento de Lucas Alamán, José María Luis Mora, Juan B. Alberdi y Domingo F. Sarmiento

Political violence after independence in the thought of Lucas Alamán, José María Luis Mora, Juan B. Alberdi and Domingo F. Sarmiento

Eduardo Andrés Hodge Dupré

Universidad de Santiago de Chile, Chile

RESUMEN. Este trabajo aborda el tema de la violencia política tras el proceso independentista en el pensamiento de los mexicanos Lucas Alamán y José María Luis Mora, y de los argentinos Juan Bautista Alberdi y Domingo Faustino Sarmiento. Durante la primera mitad del siglo XIX, reflexionaron sobre la compleja situación de sus naciones, sumidas en la inestabilidad y la violencia por los conflictos y odios surgidos entre facciones tras la independencia. A partir de sus principales obras, se analizan las causas de dicha violencia, sus características y las consecuencias que ellos veían para el orden y el progreso de las nuevas repúblicas. En general, desde sus distintas perspectivas ideológicas, más liberales o más conservadoras, los cuatro coinciden en su preocupación por la violencia y en su ambivalencia sobre la influencia de la Revolución francesa en las naciones hispanoamericanas.

PALABRAS CLAVE: construcción de la nación; pensamiento político hispanoamericano; república; siglo XIX; violencia

ABSTRACT. This paper addresses the issue of political violence after the independence process in the thoughts of the Mexicans Lucas Alaman and Jose Maria Luis Mora, and the Argentines Juan Bautista Alberdi and Domingo Faustino Sarmiento. During the first half of the 19th century, they reflected on the complex situation of their nations, immersed in instability and violence due to the conflicts and hatreds that arose between factions after independence. Based on their main works, the causes of such violence, its characteristics, and the consequences they saw for the order and progress of the new republics are analyzed. In general, from their different ideological perspectives, more liberal or more conservative, the four coincide in their concern for violence and in their ambivalence about the influence of the French Revolution on the Spanish-American nations.

KEYWORDS: 19th century; hispanic-american political thought; nation building; republic; violence

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 2 de enero de 2023 • Aceptado: 8 de junio de 2023

CONTACTO: Eduardo Andrés Hodge Dupré ✉ ehodged@uft.edu

Introducción

La literatura sobre las independencias hispanoamericanas es abundante y exquisita. Los aportes que han realizado Lynch (2008), Guerra (2009), Costeloe (2010) y, más recientemente, González (2015), Ávila y Salmerón (2012) y Cid (2019), entre otros autores, han dejado una huella historiográfica a todas luces indeleble. Todos estos trabajos, desde sus respectivos enfoques y dimensiones, han aportado en algún sentido al conocimiento sobre estos procesos fundacionales y, por tanto, determinantes para la historia republicana de la región. Este trabajo recoge esa tradición, pero se enfoca en dos temáticas que no han sido mayormente exploradas por los historiadores, al menos hasta ahora: en primer lugar, las ideas que surgieron después de la etapa independentista, por cuanto la atención se ha centrado en el proceso de emancipación mismo; y en segundo lugar, la violencia política, tema que los especialistas han mencionado, pero se han enfocado principalmente en los hechos de armas y no en sus causas (Howard, 1982; Tavera, 1985; Herrejón, 1985; Meyer, 1992; Herrero, 2001; Guzmán, 2002; Van Young, 2006; 2021).

Después de las guerras de independencia, las nuevas naciones hispanoamericanas entraron en un proceso de organización institucional no exento de dificultades. Todos los países, sin excepción, iniciaron la ardua tarea de construir el Estado, de fortalecer el espíritu nacional y de alcanzar el tan anhelado orden político y social. Pero poco de esto se alcanzó. Una vez derrotados los ejércitos realistas y expulsadas las autoridades monárquicas, los patriotas iniciaron un proceso de organización nacional no solo lento, sino también sumamente violento, que se evidenció en las múltiples guerras civiles, revoluciones y despotismos que se expandieron por toda la región¹. En ese ambiente de virulencia habrían convergido dos factores: por una parte, el vacío de poder producido por la ruptura institucional con España y, por otra, la pugna entre las facciones que buscaban llenar ese vacío. A causa de esos elementos, la República no estaba cumpliendo las promesas libertarias, igualitarias y fraternarias que habían hecho sus impulsores (Rojas, 2009).

Si desde el punto de vista historiográfico existe una suerte de consenso sobre lo alborotado, anárquico, implacable, vehemente y agresivo del período posindependentista (González, 2015), desde el punto de vista histórico/empírico la diversidad de casos marcados por la exaltación política hablan por sí solos. A nivel hispanoamericano, ningún país se salvó del enfrentamiento entre facciones ideológicamente distintas, encarnadas, principalmente, por liberales y conservadores (o federalistas y unitarios, entendidos como

1 En este trabajo se entenderá como violencia política “toda acción no prevista en reglas, realizada por cualquier actor individual o colectivo, dirigida a controlar el funcionamiento del sistema político de una sociedad o a precipitar decisiones dentro de ese sistema” (Aróstegui, 1994). En otras palabras, en todas las naciones hispanoamericanas, y en particular los dos casos abordados en esta investigación, la violencia y los fenómenos que se le asocian (el desorden, la anarquía, las guerras civiles, la represión, la virulencia, entre otros) fueron generados por grupos que luchaban por el poder, nacional o interregional, y que estaban dispuestos a la destrucción absoluta de sus oponentes para alcanzar sus objetivos. Esa razón es suficiente para orientar el trabajo en la línea de esta área de la violencia, cuyo sentido material es siempre racional. Una obra que brinda un panorama completo al respecto es la de Lucena (2012).

una extensión de aquellos). En consecuencia, si la causa principal de esa pugna era entre posiciones políticas radicalmente diferentes, se hace necesario mirar el proceso desde el punto de vista eidético/intelectual. En este sentido, examinar las interpretaciones de algunos intelectuales a quienes les correspondió vivir esa violencia ofrece insumos importantes para conocer algunos pormenores sobre la realidad política de entonces (Dunn, 1968).

Es difícil encontrar excepciones a este ambiente de violencia y desconcierto generalizado, producto de las guerras independentistas, porque todas las repúblicas que surgieron de los virreinos españoles entraron en un complejo escenario político. En esta investigación, sin embargo, se abordarán solo dos casos: México, que desde la coyuntura de 1810 en adelante entró en un cuadro de inestabilidad política que prácticamente cruzó las fronteras del siglo XIX, proyectándose incluso hasta la Revolución de 1910 y más allá (al respecto, véase Ávila & Salmerón, 2012); y Argentina, que estuvo sumida en un conflicto interprovincial que solo apaciguó la federalización de Buenos Aires en 1880 (Bragoni & Miguez, 2010). Para comprender la violencia en estas naciones, se abordarán algunas obras de los mexicanos José María Luis Mora y Lucas Alamán, y de los rioplatenses Juan Bautista Alberdi y Domingo Faustino Sarmiento. Más allá de sus posiciones, ellos tuvieron la particularidad no solo de haber vivido esta convulsionada época, sino también de haberla observado y analizado con profundidad, de forma que conocer algunos de sus aportes más relevantes es indispensable a la hora de reconstruir el contexto de esta problemática².

Esta investigación, que se enmarca entre las décadas de 1820 y 1850³, intentará responder las siguientes preguntas: ¿Qué pensaron Alamán, Mora, Alberdi y Sarmiento sobre la violencia política producida en los tiempos posteriores a la emancipación? ¿Cuáles serían las causas de esa violencia política que marcó los primeros años de las repúblicas, según las ideas de cada pensador? ¿En qué se basaron estos autores para formular sus planteamientos sobre la violencia política? ¿Cómo concibieron y proyectaron la violencia política, tanto en sus países como en el escenario hispanoamericano? La hipótesis que motiva este trabajo parte del supuesto de que la violencia política es un tema recurrente en las obras de estos intelectuales, y que la concibieron no solo como una paradoja dentro del proceso emancipador, dado que las repúblicas aspiraban a resolver todo lo negativo

2 Para conocer más en profundidad los aportes políticos e intelectuales de estos pensadores, véase Hale (1972), Van Young (2021) y Hamilton (2011).

3 La delimitación temporal se explica, en primer lugar, porque el proceso independentista comenzaba a cerrarse en 1824, después de la batalla de Ayacucho, y a partir de ahí fue que las grandes preguntas de ese contexto ya no eran las mismas; ahora giraban en torno a la organización política. En segundo lugar, para mediados de siglo la situación no era más estable: los enfrentamientos civiles, los gobiernos despóticos y la presencia comercial europea seguían impidiendo los sueños de la libertad. Pero también fue una época importante para estos autores: Mora y Alamán murieron en 1850 y 1853, respectivamente, después de una vida intelectualmente prolífica, mientras que Alberdi y Sarmiento publicaron en esos años algunas de sus obras más importantes. Adicionalmente, los destinos de Argentina y México parecían decidirse en esos años, al punto que Halperin (1994) lo denominó “el tiempo de espera”. Fue durante la década de 1850 cuando ambas repúblicas iniciaron sus procesos constitucionales, que dieron una luz de esperanza a una época marcada por la constante inestabilidad interna (Williamson, 2014).

del estatus colonial y en lugar de ello generaron este nuevo problema, sino también como un obstáculo para alcanzar la modernidad y el progreso que los nuevos tiempos exigían.

El objetivo general de esta investigación es identificar la noción de *violencia política* en el pensamiento de Alamán, Mora, Alberdi y Sarmiento, mientras que los objetivos específicos son 1) estudiar las características de la violencia que estos pensadores mexicanos y argentinos analizaron y vivieron en la agitada época posterior a los gritos de independencia; 2) asociar la violencia política analizada por ellos a nociones como el orden, la seguridad, la paz y el progreso; 3) indagar e identificar en sus ideas las posibles causas de esa violencia política que azotó a las naciones hispanoamericanas durante el proceso posindependentista. Para alcanzar estos objetivos, se revisarán las principales obras de estos pensadores, que serán analizadas desde el enfoque del estudio de caso; de esta manera se espera conocer las perspectivas individuales de cada uno y luego generar algunos cruces entre ellos.

La violencia como herencia colonial

Los intelectuales liberales del siglo XIX estaban empeñados en demostrar que todos los males que afectaban a las naciones hispanoamericanas eran causados por la herencia colonial. La sociedad vertical y jerárquica que se había heredado desde España, consolidada durante trescientos años, había producido relaciones de poder que no solo eran concebidas como abusivas, sino también violentas. Esa realidad se fue haciendo cada vez más patente a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, cuando las autoridades reales aplacaron con fuerza los distintos movimientos sociales que surgieron en ese contexto en respuesta a los abusos que por entonces se cometían⁴. Pero todo se complejizó con la coyuntura de 1808, cuando las tropas napoleónicas invadieron España y debilitaron las bases del poder monárquico y, por tanto, de su estructura política. Desde ese momento, todo pareció resolverse a través de la violencia: en Europa, españoles contra franceses; en América, españoles contra criollos; y finalmente, cuando la monarquía era cosa del pasado, americanos contra americanos.

El liberal mexicano José María Luis Mora pensaba que la transición de una época a otra explicaba, en parte, la violencia política sucedida por aquellos años. Sin más referencias que la verticalidad colonial, era razonable que las naciones hispanoamericanas siguieran en la misma línea del despotismo que se venía produciendo desde al menos dos décadas. Una sociedad que hasta ese momento había sido gobernada por un sistema autoritario, y que de pronto comenzaba a autogobernarse, era lógico que siguiera en la misma

⁴ Algunos ejemplos fueron las resistencias indígenas en Paraguay (1750-1753) y México (1767); los levantamientos de esclavos en Venezuela (1792), Nueva Granada (1781) y Perú (1768-1798), y las diversas protestas que se hicieron en la región a causa de los altos impuestos que cobraba la Corona; un caso interesante fueron las que se organizaron en Nueva Granada en 1781.

senda; no tenía más modelos que aquel que se quería dejar atrás. Al menos eso intenta explicar en una de sus reflexiones:

La autoridad pública en una nación que por primera vez ha cambiado de instituciones, pasando del absolutismo a la libertad, es constantemente retrógrada, no tiene otra idea de gobierno que la que pudo recibir del régimen anterior, ni se persuade ser fácil reprimir los crímenes y precaver la ruina del Estado por otros medios que los que se aprendieron en la escuela del despotismo: como los principios de éste están en oposición abierta con las nuevas instituciones, los reclamos no sólo son frecuentes y repetidos, sino justos, fundados e incontestables. (Mora, 1837, pp. 86-87)

Algo completamente distinto postulaba el conservador Lucas Alamán, quien, en su obra sobre la historia de México, hizo todo un análisis apologético del sistema político “indiano”, donde afirmaba que todo funcionaba de forma próspera y ordenada. Con una visión más amplia de la realidad hispanoamericana, señaló que “los unos estables y ordinarios, los otros temporales y de las circunstancias, todo el inmenso continente de América, caos hoy de confusión, de desorden y de miseria”, existía en esa época “con uniformidad, sin violencia, puede decirse sin esfuerzo, y todo él caminaba en un orden progresivo a mejoras continuas y substanciales”. Esto, según su visión, no era sino “el resultado del saber y de la experiencia de tres siglos” (Alamán, 1849, pp. 83-84).

Sin embargo, a pesar de su hispanismo romántico, Alamán conectó en varias oportunidades la violencia con el orden colonial. Después de la crisis administrativa que había ocasionado en el virreinato mexicano la invasión napoleónica en España, y los posteriores avances de Miguel Hidalgo con sus huestes populares hacia la Ciudad de México, el conservador adjuntó a su obra un documento publicado en Querétaro por el Conde de la Cadena, donde se expresaba de forma categórica en nombre de las autoridades monárquicas y virreinales: “vosotros habéis de ser también los defensores [de la Ciudad]; pero si contra mi modo de pensar sucediese lo contrario, volveré como un rayo sobre ella, quintaré a sus individuos, y haré arroyos de sangre por las calles” (Alamán, 1849, p. 469). Más adelante, Alamán argumentaba que toda la violencia reinante por entonces había favorecido “ocultamente la revolución”, o al menos la había “germinado”.

En el Río de la Plata, la situación era bastante similar a México. Los intelectuales argentinos pensaban de igual manera que la violencia política posterior a la independencia se podía explicar a través del legado hispánico colonial. Con cierta perspectiva histórica, teniendo en cuenta que esto lo escribía al menos dos décadas después de dichos acontecimientos, Juan Bautista Alberdi señalaba sobre la situación de las provincias argentinas lo siguiente: “aquí tenemos en pelea al valor patriótico, al espíritu de libertad y de independencia recién aparecidos en América, contra el despotismo colonial unido en desesperada derrota, a la barbarie indígena” (Alberdi, 1840, p. 424). El tucumano planteaba esto para exponer la violencia con la que había actuado el poder hispánico durante tres siglos, primero contra las poblaciones indígenas y luego contra los patriotas. Refiriéndose a las huestes españolas, señaló:

Los regimientos de Burgos, Talaveras y Cantabrias, vencedor de la victoria misma, que después de derrotar a Napoleón en las montañas Pirineas ha doblado el Cabo de Hornos para venir a combatir contra el americano insurgente, en las montañas de los Andes, unido al Puelche, guerrillero selvático, que habita con el cóndor, las mayores alturas de los Andes, desde donde se arroja a la llanura en busca de su presa con la prontitud del águila, aliado con el que no contó Lautaro y que al contrario aparece en la nueva época batallando en favor del pendón de la Conquista. (Alberdi, 1840, p. 424)

Domingo Faustino Sarmiento coincidió con Mora, Alamán y Alberdi sobre la conexión entre la violencia de la época posterior a la independencia y la herencia colonial. Después de analizar la figura del gaucho argentino, al que describía como un hombre fuerte físicamente, diestro en el manejo del caballo y profundamente valiente, señalaba: “el gaucho anda armado del cuchillo que ha heredado de los españoles. Esta peculiaridad de la Península, este grito característico de Zaragoza: ¡Guerra a cuchillo! Es aquí más real que en España”. El gaucho “juega a las puñaladas como jugaría a los dados. Tan profundamente entran estos hábitos pendencieros en la vida íntima del gaucho argentino, que las costumbres han creado sentimientos de honor y una esgrima que garantiza la vida” (Sarmiento, 1845, p. 93). Pero la figura del gaucho es una representación folclórica en el pensamiento de Sarmiento porque el problema de la violencia superaba los límites de la pampa.

Mientras describía las eternas y violentas disputas entre “federales” y “unitarios”, de pronto señaló, a propósito de los caudillos platenses —en especial de Juan Manuel de Rosas, de quien era un acérrimo enemigo—:

[...] es que el terror es una enfermedad del ánimo que aqueja a las poblaciones, como el cólera morbus, la viruela, la escarlatina. Nadie se libra, al fin del contagio. Y cuando se trabaja diez años consecutivos para inocularlo, no resisten al fin, ni los vacunados. (Sarmiento, 1845, p. 216)

Luego realizaba una exhortación clara: “¡No riais, pues, pueblos hispanoamericanos, al ver tanta degradación! ¡Mirad que sois españoles, y la Inquisición educó así a la España! Esta enfermedad la traemos en la sangre” (p. 216).

Así, Mora, Alamán, Alberdi y Sarmiento coincidieron en que las raíces de la violencia posindependentista debían rastrearse en la herencia hispánica. De sus obras se desprende que el orden colonial tenía ciertos componentes sociales y culturales que propiciaron esa vehemencia con la que actuaban los grupos que pugnaban por el poder. Todo indica que los factores más determinantes para explicar la violencia eran, por una parte, el despotismo con el que actuaban las autoridades políticas y sociales, y, por otra, la verticalidad misma de la sociedad criolla, configurada con base en el legado español. Si se miran en perspectiva, ambos elementos eran necesarios para mantener el orden social y los intereses de ciertos sectores, que no estaban dispuestos a ceder en los privilegios provenientes de su abolengo.

Odios y radicalismos durante el proceso libertador

El pensamiento de Alamán, Mora, Alberdi y Sarmiento permite establecer que, en la época posindependentista, se cultivó un odio muy profundo entre las partes que pugnaban por el poder político. Ese odio se manifestaba de múltiples maneras, que iban desde el claro afán de cancelar al otro hasta la poca capacidad de diálogo que había entre las partes. En esas aversiones había motivos ideológicos, principalmente entre quienes apostaban por el liberalismo o por el conservadurismo, con los argumentos religiosos propios de esa época; pero también había explicaciones sociales y económicas. Los intereses que perseguían estas facciones de la élite hacían que los ciudadanos perdieran el sentido de comunidad para defender no solo sus ideas, amenazadas por el bando contrario, sino además sus propios intereses. En el desarrollo de estas aversiones, la antipatía y la repulsión habrían derivado rápidamente en el deseo de devastar a los opositores. De modo contrario, no habría otra posible explicación para toda esta violencia.

José María Luis Mora, convencido de que los revolucionarios habían peleado por la libertad y no por la independencia propiamente tal, reflexionó en este sentido. Luego de plantear la importancia de organizar un gobierno “sabio y justo”, capaz de fomentar la “ilustración para que conozcan sus intereses y sepan promoverlos” de forma que despierten en la sociedad y en los políticos “el amor a la patria”, propuso que la primera tarea que debía suceder al proceso emancipador era la construcción del “majestuoso edificio del imperio mexicano”. El problema radicaba, según su punto de vista, en las odiosidades sociales que existían por entonces. Con cierto escepticismo, se preguntaba:

¿Pero se podrá acaso llegar al término de esta laudable y grandiosa empresa, si se abusa del inestimable bien que proporciona la libertad de pensar e imprimir: si en lugar de batir y echar por tierra los establecimientos que han servido para perpetuar la tiranía y opresión en este suelo, digno de mejor suerte, solo se procura, sin tocar a ellos, zaherir a las personas particulares, presentándolas bajo un aspecto ridículo, haciéndolas objeto del escarnio y odio popular, y perpetuando por este abuso criminal los odios y rivalidades que no deben existir entre los ciudadanos que constituyen una misma sociedad? (Mora, 1986, p. 75)

Esto supone, entonces, que una de las razones más importantes que explicaría la violencia en esta época es la ausencia de libertades, restringidas y coaccionadas precisamente por esas aversiones internas. Al menos así lo entendía Mora (1986):

Cuando se trata de cambiar nuestras ideas y pensamientos, o de inspirarnos otras nuevas, y para esto se hace uso de preceptos, prohibiciones y penas, el efecto natural es, que los que sufren semejante violencia, se adhieran más tenazmente a su opinión, y nieguen a su opresor la satisfacción que pudiera caberle en la victoria. (p. 131)

La razón modular de esta interpretación radicaba en que “la persecución hace tomar un carácter funesto a las opiniones sin conseguir extinguirlas, porque esto no es posible” (Mora, 1986, p. 131).

Por su parte, Lucas Alamán también reconoció la existencia de odiosidades irreconciliables en ese contexto. En la introducción de su *Historia de Méjico* (1849), explicó las razones que lo habían llevado a escribir esta obra. Luego de sentirse responsable por registrar lo que estaba sucediendo por aquel entonces —“época tan importante”, según sus propias palabras—, sostuvo que todo lo que se estaba escribiendo se hacía “plagado de errores, hijos unos de la ignorancia, otros de la mala fe y de las miras siniestras de los escritores, que todos se han dejado llevar por el espíritu de partido”, del mismo modo que “sucede casi siempre en los que escriben, recientes todavía los odios de las facciones a que han pertenecido” (Alamán, 1849, p. 3).

En otro pasaje de su obra, Alamán (1849, p. 278) señaló: “se aumentaron pues con este golpe las rivalidades, crecieron los odios y se multiplicaron los conatos de revolución, que terminaron en una abierta y desastrosa guerra, favorecidos por las circunstancias que se fueron complicando”. Al igual que los demás intelectuales estudiados en este trabajo, Alamán pensaba que la aversión existente se debía, por una parte, a las fricciones producidas entre los bandos que disputaban por el poder y, por otra, a los rencores que se habían cultivado en los tiempos de la revolución misma; es decir, una suerte de herida que nunca cerró, y que animaba a las partes a tomar venganza por los hechos sucedidos. A todo esto se sumaba la ausencia de una institucionalidad vigorosa que impidiera la violencia como única alternativa para resolver las diferencias ideológicas o políticas que había entre las partes. La combinación entre la violencia y la odiosidad queda muy bien plasmada en este otro pasaje de su obra:

El Licenciado Aldama se refirió a los excesos que por todas partes se cometían, habiendo visto él mismo cerca de San Felipe los cadáveres de tres europeos y un americano, los primeros con papel de resguardo del cura, atrocemente asesinados por los indios que impidieron al cura del pueblo darles sepultura, todo lo cual exigía pronto remedio. Hidalgo contestó con frialdad que era menester pasar por esos males, pues si se trataba de castigar a los perpetradores de tales crímenes, no podrían contar con gente ninguna. (Alamán, 1849, p. 493)

Al sur del Continente, la situación no era muy distinta a lo observado por los mexicanos Mora y Alamán. Alberdi analizaba en los cuarenta lo que él llamaba los “Clubs políticos”, algo así como las logias francesas, norteamericanas y mexicanas que basaban sus acciones en la violencia política propiamente dicha. El tucumano partía de la base de que “la historia de nuestros clubs es lamentable a la vez que escandalosa”. Para sostener esto se remontaba incluso a los tiempos de la revolución de mayo; su posición crítica respecto a estas facciones era clara: atentaban contra la democracia, promovían un debate desleal y, sobre todo, transgredían todas las condiciones para que existiera un sufragio honesto y transparente. Después de preguntarse sobre los aportes de estos grupos, se respondía: “Da vergüenza decirlo, pero nada, ¡absolutamente nada! Nuestros Clubs han estado muy lejos de realizar algo benéfico para la Patria”. Luego cierra esta idea de forma categórica:

Presididos desde su creación por hombres ambiciosos, que a todo trance trataban de explotar en favor suyo la buena fe, las nobles creencias, los sagrados principios, los Clubs solo han sido elementos de tiranía y barbarie. Ellos han servido para que los charlatanes más lúcidos y audaces, y los oradores más exaltados y ardientes, sedujeran y arrastraran las masas a sus ruines propósitos; para que los Judas políticos y los aspirantes astutos, aprovechándose de la exaltación de los odios de los unidos, y de la ignorancia o apatía de los otros, escalaran las magistraturas y el poder; han servido por fin, para organizar mazorcas electorales, y por medio de maquinaciones, de fraudes y violencias, hacer triunfar sus candidatos. (Alberdi, 1845, pp. 15-16)

Bastante cercano a Alberdi andaba Sarmiento en *Facundo*, cuando propuso que el origen de las odiosidades estaba precisamente en el proceso de revolución, en el cual aparecieron dos bandos marcadamente definidos, con anhelos e intereses diferentes, y que rápidamente se fueron organizando en torno a partidos o facciones hostiles que pugnaban por el poder. Ambos sectores encarnaban posiciones ideológicas no solo disímiles, sino también irreconciliables, por cuanto unos deseaban mantener el *statu quo* colonial, mientras que otros querían construir sobre sus ruinas un nuevo proyecto político nacional. Así, era en la aversión entre “realistas” y “patriotas” donde Sarmiento buscaba las causas:

Natural es que, después del triunfo, el partido vencedor se subdivida en fracciones de moderados y exaltados; los unos, que querrían llevar la revolución en todas las consecuencias; los otros, los que querrían mantenerla en ciertos límites. También es de carácter de las revoluciones que el partido vencido primitivamente vuelva a reorganizarse y triunfa, a merced de la división de los vencedores. Pero, cuando una revolución, una de las fuerzas llamadas a su auxilio, se desprende inmediatamente, forma una tercera entidad, se muestra indiferentemente hostil a uno y a otros combatientes, esta fuerza que se separa es heterogénea; la sociedad que la encierra no ha conocido, hasta entonces, su existencia, y la revolución sólo ha servido para que se muestre y se desenvuelva. (Sarmiento, 1845, p. 106)

Tal como se ha visto en este acápite, los cuatro pensadores coincidieron finalmente en reconocer que durante la época posterior a la independencia reinó un odio radical entre las partes que luchaban por el poder, cuyo origen habría sido la revolución misma, que dividió a la sociedad en dos grupos, uno que defendía los elementos de permanencia, y otro, los de transformación. Esto permite suponer que el proceso de emancipación no solo derivó en un vacío de poder, sino también en una polarización social alimentada y sostenida en el tiempo por dichos grupos facciosos, que mantuvieron sus tensiones, fuertemente, durante décadas. No es injustificado afirmar, entonces, que el proceso de emancipación ocasionó fracturas sociales, políticas e institucionales que no se recompusieron con el tiempo.

Fracturas posrevolucionarias

De acuerdo con lo anterior, habría que comprender la violencia política posterior a la coyuntura emancipadora como una derivación del proceso revolucionario mismo. Las

independencias americanas en general —incluyendo el proceso iniciado por las trece colonias inglesas en 1774— no fueron alcanzadas a través de mecanismos institucionales, democráticos o pacíficos; el principio de autodeterminación de los pueblos solo fue protegido prácticamente un siglo después. Por tanto, el único camino que les quedaba a los americanos para zafarse del poder monárquico europeo era la revolución armada, que, en ambos casos, se recrudeció cuando las monarquías no estuvieron dispuestas a renunciar a sus intereses de ultramar (Costeloe, 2010). El problema radicaba en que, una vez alcanzada la libertad después de las últimas y decisivas batallas, la violencia estuvo lejos de cesar, y en algunos casos casi se extendió por toda la centuria. ¿El motivo? Tal vez el carácter fratricida del conflicto. José María Luis Mora (1837) señaló, en este sentido, lo siguiente:

la paz y el orden público, que constituyen la primera necesidad de un pueblo, han sido frecuentemente alterados entre nosotros con semejantes pretextos, que aunque en el curso de la revolución han perdido mucho de su fuerza, todavía no dejan de hacer su efecto en algunos a quienes no ha sido posible desengañar de la imposibilidad de realizar el optimismo político. (p. 349)

Por aquel entonces, Lucas Alamán (1849) se preguntaba, muy en sintonía con el doctor Mora: “¿Cuándo había habido nunca, desde la independencia, el orden, arreglo y economía en la administración de la hacienda que en los años 1830 y 1831 hasta que la revolución de 1832 vino a interrumpirlo?” (p. 51). De acuerdo con su experiencia, la situación mexicana habría tenido cortos lapsos de paz durante esos años; antes, sin embargo, habría reinado una virulencia social y política constante y sanguinaria.

Incluso con más fuerza que el mismo Mora, Alamán hizo varias referencias a las fracturas que había producido la revolución independentista. En la misma introducción de su clásico sobre la historia mexicana, mientras explicaba y fundamentaba las motivaciones que había tenido para escribir esta obra, señalaba que los “trastornos políticos” que se estaban experimentando eran tan relevantes, que “habían hecho olvidar el nombre de Nueva España” para “sustituirlo” por el de México (Alamán, 1849, p. 2). Con esta obra, el insigne pensador conservador buscaba dar explicaciones al contexto que le había tocado vivir. Sus verdaderas preguntas partían de su propia realidad. Proponía entender toda la coyuntura revolucionaria en perspectiva de larga duración, por cuanto él veía que todas las ideas y acciones producidas por el alzamiento popular no eran en ningún caso fenómenos azarosos; muy por el contrario, venían cultivándose desde hace décadas. En otro pasaje afirmó:

Hacer notar el influjo que tuvo sobre la moralidad de la masa de la población el primer impulso que a aquella [la revolución] se dio, y las consecuencias que ha producido el pretender hacer cambiar no sólo el estado político, sino también el civil, atacando las creencias religiosas y los usos y costumbres establecidos, hasta venir a caer en el abismo en el que estamos; y c[ó]mo el extravío de las ideas y la falsa luz bajo que se han considerado las cosas, ha sido la causa de los desaciertos que se han cometido. (Alamán, 1849, p. 12)

En el Río de la Plata, Alberdi tenía la misma impresión que los mexicanos Alamán y Mora. Luego de exponer las “maravillas” que había producido el proceso revolucionario, que formaba el “honrosísimo monumento de nuestra primera poesía nacional”, concluía:

Pero la lucha de independencia terminó, y con ella los odios que la guerra enciende. Intervalos de paz —breves, por desgracia, como el relámpago— dieron lugar al pensamiento para elevarse a la contemplación de las grandes verdades filosóficas y morales; permitieron mirar en derredor con ojos, que no anublaba la pólvora de las batallas: empezaron los pueblos a meditar en su destino, a buscar el fin porque habían derramado su sangre, a correr tras las mejoras, y el progreso social. (Alberdi, 1840, p. 72)

En otro pasaje, el tucumano señaló:

sí, destinada la América a ser en lo venidero la reina del universo, hoy yace soñolienta bajo el largo y oscuro crepúsculo que ha sucedido a la noche de su existencia colonial. Las trompetas de sus victorias han sido un coro efímero que han entonado sus aves para anunciar la aproximación del día venidero. (Alberdi, 1840, p. 168)

La visión del tucumano respecto a España era clara:

Allí está y estará por largo tiempo nuestra gran capital: no nos gobiernan ya sus reyes; tampoco el ejemplo de su actual vida pública, pero el yugo de su acción anterior, la influencia de su poder pasado, nos es tanto más difícil sacudir, cuanto que se hallan radicados hasta en la forma de nuestros cráneos y la sangre de nuestras venas: somos la España, ¿cómo emanciparnos de España? La calma de la reflexión nos dará a conocer que la independencia de América no es más que la desmembración del poder político de la España: la división de esta nación en dos familias independientes y soberanas. [...] El tipo de su civilización, el molde de su carácter, la forma de sus ciudades, la conducta y régimen de vida, todo es idéntico y común. El hacha de la revolución ha podido trozar el gajo por donde se transmitía la savia y el tronco hasta las ramas de nuestro árbol genealógico. [...] Así las ideas generales y la ciencia nos traerán un día al seno de nuestra familia, que hemos desconocido y negado en el calor del pleito doméstico llamado revolución americana. (Alberdi, 1840, p. 317)

Sarmiento compartía la tesis de que la violencia política de la época posterior al proceso independentista era el resultado de la revolución misma. Las divisiones sociales habían derivado en fracturas que no se recompusieron ni con el triunfo patriota: “Como todas las guerras civiles, en que profundas desemejanzas de educación, creencias y objetos dividen a los partidos, la guerra interior de la República Argentina ha sido larga, obstinada, hasta que uno de los elementos ha vencido” (Sarmiento, 1845, p. 111). El sanjuanino propuso que la guerra de independencia había sido doble. Por una parte, lo que él llamaba la “guerra de las ciudades contra los españoles”, en alusión a la resistencia de los americanos contra la cultura europea, todo con la finalidad de “dar mayor ensanche a esa cultura”. Y, por otra, “la guerra de los caudillos contra las ciudades”, cuyo único propósito era “librarse de toda sujeción civil y desenvolver su carácter de odio contra la civilización”.

Sarmiento (1845) definía así ese interminable conflicto: “he aquí explicado el enigma de la revolución argentina, cuyo primer tiro se disparó en 1810 y el último aún no ha sonado todavía” (p. 111).

Si se mira en perspectiva, Alamán, Mora, Alberdi y Sarmiento coincidieron en que la revolución independentista había causado una herida tan profunda que ni siquiera los ideales republicanos y nacionales pudieron cerrar. La violencia que inusitadamente practicaron los bandos en disputa frustró cualquier intento de construir un proyecto democrático común, con los frutos que se esperaban: igualdad, libertad, fraternidad, orden, progreso, entre otros. Ejemplos de eso fueron, por una parte, la inestable situación política de la región durante buena parte del siglo XIX y, por otra, la existencia de regímenes despóticos que desplegaron sus administraciones con base en la represión, exilios y asesinatos. Sin ir más lejos, Alberdi y Sarmiento experimentaron la persecución de Juan Manuel de Rosas en el Río de la Plata, mientras que Mora murió expatriado en Francia en 1850.

Influencia de la Revolución francesa

La Revolución francesa no solo puso sobre la mesa los ideales de la libertad, la igualdad y la fraternidad, sino que además, contradictoriamente con esos valores, había convencido a sus admiradores de que la violencia era una condición *sine qua non* para derrocar monarquías, desestructurar el orden vigente y comenzar a diseñar una nueva sociedad basada en ideales liberales. La revolución burguesa de 1789 había sido un modelo para los hispanoamericanos, pero sus dificultades para alcanzar el orden y el progreso después de la era napoleónica habían sido tan patentes que poco a poco los intelectuales cambiaron el eje de sus inspiraciones hacia el norte de América, donde la situación era bastante diferente, con estabilidad, prosperidad y pujanza. Una vez concluidas las independencias hispanoamericanas, Mora, Alamán, Alberdi y Sarmiento identificaron una conexión entre la violencia política de su época y los resabios de lo que podría llamarse la “influencia francesa”.

Así, José María Luis Mora sostuvo que “se han empezado a sentir ciertos males, más aún que no se perciben todos. Insensiblemente va cambiando la escena”. El México que él había conocido previo a 1810 ya no existía. La violencia se había apoderado de la escena pública, de la cual todos “querían formar parte”. Señalaba que en el ámbito político aparecían “hombres de un carácter nuevo, educados en una clase inferior, y no acostumbrados a vivir en aquella especie de sociedad que suaviza el carácter y disminuye la violencia natural de la vanidad, civilizándola constante y moderadamente”. Esa mirada de clase, impropia de un liberal como él, reflejaba tanto sus temores respecto a lo que estaba sucediendo en México como también las conexiones que él veía entre su realidad y la realidad de la Francia revolucionaria (Mora, 1837, p. 324). La relación entre “bajo pueblo”, “violencia” y “ejemplo francés” estaba muy presente en sus pensamientos:

Esta clase de hombres envidiosos y encarnizados contra todo género de distinción que da superioridad, y a la cual llaman aristocracia, apechugan con las doctrinas y teorías

más exageradas, tomando a la letra y sin las modificaciones sociales cuanto ciertos libros dicen sobre libertad e igualdad. Con estos hombres honrosos cubren sus miras personales que acaso ellos mismos todavía no conocen claramente. Unos llenos de Rousseau que mal entienden, beben en sus obras el odio cuanto es superior a ellos; otros adquieren en Mably la admiración de las repúblicas antiguas, y pretenden reproducir sus formas entre nosotros a pesar de la inmensa distancia de tiempo y diferencia de lugares, hábitos y costumbres [...]; aquellos dignos discípulos del fanático Diderot braman de cólera solo de oír el nombre de sacerdotes, religión y culto. (Mora, 1837, p. 324)

En sintonía con Alberdi y Sarmiento, Mora pensaba que las luchas entre facciones eran una de las causas más fuertes y endémicas de la violencia en la época posindependen-
tista. Y para explicarlas, nuevamente recurría a la experiencia de la Francia revolucionaria, la cual “ministra comprobantes decisivos de esta verdad”, sobre todo desde la “instalación de los Estados Generales”. Era a partir de ese momento en que se “desataba el espíritu perseguidor que no acabó ni aún con la Restauración”, en una nación en la que la “destrucción de un partido vencedor, arrastraba consigo constantemente al gobierno”. Según su perspectiva, lo ocurrido en Francia en los tiempos turbulentos de la revolución era lo más similar a lo que pasaba en el México posterior a la emancipación:

Los constitucionales proscribieron a los realistas, los republicanos a los constitucionales, los girondinos los fueron por las comisiones de salud pública y seguridad general, los que componían estos cuerpos fueron sucesivamente al caldso por las órdenes de Danton y Robespierre; estos famosos antropófagos cayeron al golpe de los termidorianos, y en todas estas convulsiones la Francia se inundó de sangre, la anarquía lo taló todo, y el gobierno, que no supo o no quiso hacer efectivas las garantías tutelares de la seguridad personal, fue siempre víctima del torrente de las facciones. (Mora, 1837, p. 83)

A pesar de sus diferencias ideológicas, Lucas Alamán coincidía con Mora respecto al papel que jugaban las facciones políticas en el fenómeno de la violencia. El fin de la época *iturbidista* “dio diversa dirección a los partidos que su elevación había creado, y formó otros nuevos en que se dividió la república, resultando por una multitud de acontecimientos e incidentes” que dañaron profundamente la vida social. El origen de estos males, según su perspectiva, eran las pugnas que se habían suscitado entre los masones mexicanos —escoceses y yorkinos—, a propósito del modelo político que ambas vertientes querían instaurar. Las tramas y conspiraciones motivadas por ambas facciones fueron “el origen y raíz de cuantos males ha experimentado la nación, y lo será de todos los que le resta aún que pasar” (Alamán, 1849). Pero es interesante ver también que Alamán (1849) vislumbraba en toda esta pugna la influencia de la Revolución francesa, por cuanto

la clase de personas que en lo general habían ocurrido a alistarse en ella, hizo conocer muy luego, que vendría a ser en esta república lo que los jacobinos fueron en la francesa; y el justo temor que esto inspiraba, hacía engrosar el partido escoces, no precisamente por entrar en sus logias un gran número de personas, pero sí uniéndose a él sus votos e intereses los propietarios y gente acomodada, con lo que en realidad cesó de

ser un partido, pues no puede darse este nombre al conjunto de todas las personas respetables por su fortuna, educación y conocimientos que hay en una nación a quienes liga el peligro común, y que no llevan más mira que conservar el orden público y los principios fundamentales de toda asociación política. (p. 11)

El guanajuatense postulaba que la violencia se debía al interés de algunos sectores por replicar la experiencia francesa, por cuanto la concebían, románticamente, como la madre de las revoluciones. Al menos eso suponía cuando escribía:

[La] destrucción de todo cuanto existe, formado por la lectura de los desvaríos de Diderot y demás sofistas que se llamaron filósofos en el siglo pasado, cuyas obras no lee ya ningún hombre de juicio sino para admirar y compadecer los excesos a que conduce el extravío de la razón humana [...] cuando se obstina en tomar por única guía su loca soberbia presunción. (Alamán, 1849, p. 20)

La crítica de Alamán era evidente: el intento deliberado de replicar en México las ideas y acontecimientos que posibilitaron el movimiento revolucionario francés, además de ser un despropósito, reflejaba, según su posición, la irracionalidad y la soberbia de estos grupos obsesionados con la violencia. En otro pasaje de su obra anotaba:

Las sociedades secretas son el medio más fácil para efectuar un movimiento revolucionario, pues por ellas la acción se transmite rápidamente de un punto céntrico hasta las extremidades, contándose en todas las partes con colaboradores activos y obedientes a las órdenes de la sociedad central: así hemos visto en la actual época la uniformidad con que en los estados se ha obrado, de acuerdo con lo que han dispuesto los que dirigen la máquina política desde la capital, como la sociedad de jacobinos de Francia obraba por medio de las sociedades sus afiliadas, género de centralismo que ahora existe, y que es tanto más pernicioso, cuando su acción es más enérgica y del todo misteriosa. (Alamán, 1849, p. 72)

Respecto a la experiencia francesa, al sur del continente existieron dos Alberdi. El primero, que durante las décadas de 1830 y 1840 pensaba que la Revolución de 1789 y el proyecto político que desplegó a partir de ese momento era el camino que debían seguir las naciones hispanoamericanas. Y el segundo, que comenzaba a desconfiar de toda iniciativa que intentara emular lo que Robespierre y otros habían sembrado en Francia a finales del siglo anterior. Al menos así lo evidenciaba a mediados del siglo XIX, cuando sostuvo que los países de América del Sur, con su “revolución republicana”, se “extraviaron” con “el ejemplo del despotismo moderno de la Francia que le servía de modelo” (Alberdi, 1886, p. 262). Esa imagen de violencia era complementada con otras que seguían desnudando las tensiones propias de dicho proceso revolucionario: “sabido es que la Revolución francesa, que sirvió a todas las libertades, desconoció y persiguió la libertad de comercio” (Alberdi, 1886, p. 4).

Sarmiento, por su parte, reconocía abiertamente la influencia de la Revolución francesa en el proceso de emancipación platense desde sus comienzos. Refiriéndose al movimiento originado en Buenos Aires, señalaba:

Llevada a este sentimiento de la propia suficiencia, inicia la revolución con una audacia sin ejemplo, la lleva por todas partes, se cree encargada de lo Alto para la realización de una grande obra. El *Contrato Social* vuela de mano en mano; [...] Robespierre y la Convención, los modelos. (Sarmiento, 1845, p. 189)

Pero esta mirada romántica con la que analiza los vínculos entre ambos procesos no es para nada optimista. Aunque a veces los ponía en carriles diferentes, lo cierto es que Sarmiento asociaba la “época del terror” de Francia a lo que él vociferaba como la “época del terror” en los tiempos de Rosas y Facundo Quiroga, refiriéndose a la “enfermedad contra la cual no se ha hallado remedio en la República Argentina, hasta el día de hoy” (Sarmiento, 1845, p. 316). Esa asociación, no exenta de contradicciones, está muy patente en su obra:

Es inaudito el cúmulo de atrocidades que se necesita amontonar, unas sobre otras, para pervertir a un pueblo, y nadie sabe los ardiles, los estudios, las observaciones y la sagacidad que ha empleado don Juan Manuel de Rosas para someter la ciudad a esa influencia mágica que trastorna la conciencia de lo justo y de lo bueno, que quebranta al fin, los corazones más esforzados y los doblega al yugo. El terror de 1793 en Francia era un efecto, no un instrumento; Robespierre no guillotina nobles y sacerdotes para crearse una reputación ni elevarse él sobre los cadáveres que amontonaba. [...] El terror entre nosotros es una invención gubernativa para ahogar toda conciencia, todo espíritu de ciudad, y forzar al fin, a los hombres a reconocer como cabeza pensadora el pie que les oprime la garganta; es un despique que toma el hombre inepto armado del puñal, para vengarse del desprecio que sabe que su nulidad inspira a un público que le es infinitamente superior. (Sarmiento, 1845, p. 299)

Tal como se ha podido apreciar hasta ahora, Mora, Alamán, Alberdi y Sarmiento compartían la misma visión pesimista sobre la Revolución francesa; no la consideraban como un modelo a seguir y estaban convencidos de que ese afán de replicarla era una de las razones que explicaba la violencia en sus naciones. Este hecho histórico era recordado por sus contradicciones, por la violencia inusitada que había provocado y por la incapacidad que tuvieron sus líderes de canalizarla en beneficio de la república. Se entiende que Alamán, por sus convicciones ideológicas, haya criticado los efectos revolucionarios en ambos lados del Atlántico; pero es interesante ver que incluso aquellos que tenían una mirada más liberal tenían prácticamente la misma percepción negativa. El deseo de transformar sus naciones en repúblicas liberales, al más estilo francés, había producido un ambiente fracturado y violento, donde el diálogo, el consenso y la democracia simplemente no tenían cabida.

La necesidad absoluta de un orden

Mora, Alamán, Alberdi y Sarmiento estaban completamente persuadidos de lo importante que era superar la violencia política que azotaba a sus respectivas naciones. Pensaban

que el permanente estado de agitación, anarquía y decadencia afectaba sus sociedades no solo en términos materiales o políticos, sino también humanos, espirituales y morales. Por eso aparece reiteradamente en sus obras la necesidad de alcanzar el orden, porque solo así se podría cimentar el proyecto institucional de las nuevas repúblicas, que los patriotas venían persiguiendo desde hace años. El anhelo de orden no era más que una muestra patente de la desesperada sensación de que sus naciones se estaban despedazando irreversiblemente. Sus obras reflejan la percepción de que los proyectos emancipatorios se estaban desmoronando, por lo cual era urgente ofrecer soluciones concretas a esa compleja realidad. El problema, y en eso también había un consenso entre los cuatro, era la ausencia de un Estado capaz de garantizar la paz y la estabilidad, reflejos fieles de ese tan anhelado orden.

La posición de José María Luis Mora era clara: “el orden es importante para los intereses sociales, la prosperidad pública y la de los particulares”. Este debe ser uno de los pasajes más concretos de su obra al respecto. La violencia había llegado a un nivel tan exacerbado que nuevamente comparaba su realidad con la francesa de finales del siglo XVIII: “Robespierre y Marat no se hicieron dueños de los destinos de la Francia ni derramaron tanta sangre sino por estos medios, y fueron mil veces más perniciosos que lo habían sido todos juntos los reyes cuya raza destronaron”. Si bien es sugerente que un liberal de su talla criticara a los revolucionarios y planteara que ellos habían sido más violentos que los mismos reyes, no deja de llamar la atención lo que postulaba después:

Ellos al fin cayeron como caerán todos los de su clase; pero dejando abierto el camino para la elevación de otros que aunque más sordamente pero con éxito más feliz logran por algún más tiempo realizar sus miradas colocándose en la cumbre del poder, violando todas las garantías sociales, y perpetuando la desgracia de los pueblos, que por un círculo prolongado de miserias y desventuras, vuelven al mismo punto de esclavitud de donde partieron para emprender el camino de la libertad. (Mora, 1837, p. 71)

Conectar la violencia con la “transgresión”, la “desgracia”, la “misericordia”, la “desventura” y la “esclavitud” no era azaroso; tenía un propósito bastante claro. Para Mora, la violencia que se estaba produciendo en México durante esta época estaba teniendo consecuencias muy complejas para la libertad, lo cual causaba una contradicción importante que era necesario tener en consideración: la independencia, y por tanto la libertad que se había impulsado después del “grito de Dolores”, no solo estaba resultando infructuosa, sino que además estaba sufriendo riesgos totalmente perniciosos. Todos los esfuerzos humanos, políticos y económicos empleados durante la revolución de 1810 parecían en vano. La vehemencia con la que actuaban las diferentes facciones que disputaban el poder nacional estaba conduciendo a México directo al abismo.

Más o menos en la misma época, después de las agitaciones que sacudieron México entre 1828 y 1830, Lucas Alamán (1849) escribía con esperanza: “la aprobación general que obtuvo el nuevo orden de esas cosas hacía esperar se consolidase, afirmándose con él la paz, y asegurándose el bienestar de los ciudadanos. Parecía llegado el momento de

ver extinguir los partidos” (p. 14). A pesar de las diferencias ideológicas que había entre ambos, Alamán tenía la misma percepción de Mora: México estaba subsumido en un nivel de violencia verdaderamente sanguinario. Por eso destacaba en su obra este lapso de tranquilidad que se estaba experimentando. La sensación de que lo malo estaba quedando en el pasado lo llevó a postular con fuerza la necesidad de sembrar el orden en el México post-independentista: “Quiera la Providencia Divina, que sabe dirigir los sucesos de las naciones por caminos incomprensibles, completar la obra a que se ha dignado dar tan feliz principio, estableciendo en nuestra patria un orden firme y seguro”, que haga “olvidar los males que hemos sufrido, y que impida para siempre la posibilidad de volverlos a padecer”.

Alamán partía del supuesto de que ningún individuo tenía el “derecho de excitar una guerra civil, solo por su propia seguridad, a la que puede proveer de mil maneras”. Él veía que en este contexto todas las facciones, sin excepción, se aprovechaban del movimiento revolucionario “para promover —artificialmente— el deseo de una variación”; lo mismo sucedía con quienes deseaban mantener el *statu quo*, quienes defendían la conservación de “lo presente”, “sobre la base de la prosperidad y el orden público” (Alamán, 1849, p. 40). Si unos y otros recurrían a la violencia para lograr sus objetivos, difícilmente se alcanzaría el orden, que Alamán relacionaba con la felicidad de los pueblos. En clara alusión a los liberales, proponía que no bastaba “que los pueblos digan somos federalistas; es menester que puedan decir: somos federalistas, y por serlo somos felices; pues sin esta última condición las formas de gobierno nada valen, porque su objeto no es más que llegar a aquel resultado” (Alamán, 1849, pp. 72-73). La posición de Alamán era clara: el orden y la seguridad tenían efectos multiplicadores. Al menos eso intentaba sostener al escribir lo siguiente:

Ciertamente que la masa general de la población no aspira a una mudanza, cuando en el orden actual se halla bien; si en él encuentra seguridad para su persona, y bienes el ciudadano pacífico; confianza en sus giros el capitalista, y exactitud en sus pagos el empleado y el militar, no puede presentárseles atractivo ninguno hacia una mudanza, en la cual no sólo no adelantarían nada, sino que por el contrario, aventurarían el bien que de hecho están disfrutando en medio de las vicisitudes consiguientes a un trastorno general. (Alamán, 1849, pp. 72-73)

En el Río de la Plata la violencia era asociada a la barbarie, mientras que la paz, el orden y la prosperidad eran concebidas como muestras de civilización. Alberdi estaba convencido de que “como toda civilización política de un país está representada por la seguridad de que disfrutan sus habitantes, así también toda su barbarie consiste en la inseguridad”. Al igual que Mora, Alberdi pensaba inevitablemente en las libertades políticas y civiles, y cómo estas corrían peligro con toda la violencia reinante. Nadie tenía el derecho a carecer de esas libertades, ni incluso las autoridades políticas, las cuales debían gobernar “sin riesgo de perder por eso su vida, su honor o sus bienes como culpable de traición al

país”. Sus planteamientos sobre el orden y la seguridad eran claros: si el país no se estabilizaba corría el riesgo de desaparecer. Como Sarmiento, Alberdi (1840) desconfiaba del caudillismo gobernante:

Este era el sentido en que Facundo Quiroga representaba, como gobernante, la barbarie política de su país. [...] El país en que la seguridad deja de existir o de ser completa por esa y otra causa, puede hacer todos los progresos materiales que se quiera, no por eso dejará de merecer su orden político y social de cosas, el título de Civilización o Barbarie, como el Facundo, y su Gobierno, con todas sus intenciones, el de un Facundo II. (p. 167)

Casi en la misma sintonía de Alberdi, Sarmiento concebía el orden como antesala del progreso. Al menos eso dejaba entrever al analizar la figura del campesino argentino que poco a poco se acercaba a lo que él llamaba la “edad viril”: “le hemos visto hombre independiente de toda necesidad, libre de toda sujeción, sin ideas de gobierno, porque todo orden regular y sistemado [sic] se hace de todo punto imposible” (Sarmiento, 1845, p. 103). Esa transición significaba “entrar en otra escala de la vida campestre que es el punto de partida de todos los grandes acontecimientos que vamos a ver desenvolverse muy luego”. La esperanza de Sarmiento por estabilizar Argentina lo llevaba a suponer que todo sería lento, pero alcanzable.

El problema, sostenía, era que “el progreso está sofocado, porque no puede haber progreso sin la posesión permanente del suelo, sin la ciudad, que es la que desenvuelve la capacidad industrial del hombre y le permite extender sus adquisiciones” (Sarmiento, 1845, p. 46). La violencia tenía completamente sometido al campo y a las ciudades, por lo cual era fundamental promover la paz para que hubiera progreso. Las soluciones que Sarmiento vislumbraba eran, por una parte, la inmigración europea que, con sus conocimientos, capacidad industrial y cultura, podían colmar de civilización un “desierto” dominado por la barbarie; el punto era que a esos inmigrantes había que garantizarles la seguridad, para lo cual se requería un gobierno “capaz de dirigir los movimientos” (Sarmiento, 1845, p. 317).

Y por otra parte, estaba la instalación de modelos foráneos en el suelo argentino, que destacaban por su orden y progreso. Refiriéndose a su propia experiencia, Sarmiento señaló, a propósito de los jóvenes estudiosos que Rosas había estado persiguiendo durante décadas:

Se han desparramado por toda la América, examinando las diversas costumbres, penetrado en la vida íntima de los pueblos, estudiando sus gobiernos y visto los resortes que en unas partes mantienen el orden, sin detrimento de la libertad y del progreso, notando, en otras, los obstáculos que se oponen a una buena organización. (Sarmiento, 1845, p. 441)

Las consecuencias del desorden, de la anarquía y de la violencia política eran evidentes. Entonces se preguntaba: “¿Qué consecuencias trajo para La Rioja la destrucción del

orden civil?” Su respuesta era clara: bastaba ir hasta allá y “ver el teatro en que estos sucesos se desenvolvieron, y se tiende la vista sobre él”. Luego precisó:

Los llanos de La Rioja están hoy desiertos; la población ha emigrado a San Juan; los aljibes que daban de beber a millares de rebaños se han secado. En esos llanos, donde ahora veinte años pacían tantos millares de rebaños, vaga tranquilo el tigre que ha reconquistado su dominio, algunas familias de pordioseros recogen algarroba para mantenerse. Así han apagado los Llanos los males que extendieron sobre la República. ¡Ay de ti Betsaida y Corozáin! En verdad os digo que Sodoma y Gomorra fueron mejor tratadas que lo que debíais serlo vosotras. (Sarmiento, 1845, pp. 172-173)

Mora, Alamán, Alberdi y Sarmiento estaban convencidos de que la violencia política tenía subsumidas a sus naciones en el descontrol absoluto. Décadas de tanta destrucción habían sembrado no solo el desconsuelo, sino también la preocupación por el porvenir de la república. Los cuatro pensadores sabían que el orden era indispensable para alcanzar la paz, la estabilidad y el progreso. El problema radicaba en que todo esto era aún más difícil sin un Estado capaz de entregar las garantías necesarias para aplacar la violencia y promover la paz. Ese *Leviatán* que tantos independentistas habían soñado solo estaba en las buenas intenciones o encarnado en caudillos que perpetuaban la violencia e impedían el orden. Esa claridad está muy patente en el pensamiento de Mora (1837, pp. 83-84): “estos han sido hasta aquí y serán siempre los resultados deplorables de la criminal indiferencia y abandono con que ven los ataques a la seguridad individual los que están encargados de reprimirlos”. Sus ideas respecto a la autoridad eran claras:

Un gobierno que se merezca el nombre de tal debe sacudir el temor y no permitir que se proscriba, debe permanecer firme e impasible en medio de los partidos. Abandonar los principios de justicia por buscar el apoyo en la facción dominante es perderse, es cometer un crimen sobre atroz, ineficaz e inconducente al fin que se pretende alcanzar. En efecto, cuando el gobierno no piensa en gobernar, sino en existir por condescendencias criminales, se concilia indefectiblemente el odio de los que padecen y el desprecio de los que persiguen.

En la otra vereda ideológica e intelectual, Alamán tenía la misma percepción de Mora. Pensaba que, hasta la década de 1830, México poseía un aparato estatal absolutamente débil, a causa del desorden, la violencia y las luchas intestinas que protagonizaban las facciones que se enfrentaban por alcanzar el poder político de la Nación. Pero a comienzo de los 1830 comenzó a ver una luz de esperanza: “la República gozó entonces por algunos meses de una tranquilidad que no había disfrutado mucho tiempo hacia atrás”. Mientras la “confianza renacía”, “el gobierno iba adquiriendo vigor y concepto, y con todo prosperaba a pesar de aquellas oscilaciones ligeras, reducidas a meros escritos, a que daba lugar la mal arreglada libertad de imprenta y el limitado derecho de petición” (Alamán, 1849, p. 16). Más adelante afirmaba de forma categórica y aludiendo específicamente al uso de la violencia:

La fuerza y el respeto que el gobierno adquiriría a medida que la tranquilidad se afirmaba, dieron motivo a una carta que un señor diputado del Congreso [...] escribió [...] que el gobierno se iba consolidando demasiado, y que era preciso tratar de debilitarlo, para que no estuviese expuesta la libertad. ¡Extrañas ideas de equilibrio, según las cuales es preciso que el gobierno sea siempre débil y vacilante para que la libertad subsista! Si se entiende la libertad de hacer mal, y de no dejar nunca tranquilo al ciudadano pacífico, en ese sentido podrá admitirse ese principio, y para ponerlo en práctica ya hemos visto los medios que se han empleado. (Alamán, 1849, p. 118)

En el Río de la Plata, Alberdi asociaba la violencia con la fragilidad del Estado, incapaz de sembrar el orden, promover la concordia social y asegurar la unión de las provincias argentinas, origen de grandes tensiones⁵. Refiriéndose a la necesidad de asegurar todas las fuerzas posibles contra el “despotismo y la violencia del legislador que, en las turbulencias geniales de la República naciente”, eran habituales, sostuvo que la virulencia política se explicaba por la existencia de tres factores fundamentales. En primer lugar, la misma “soberanía de la espada” que ejercían las autoridades contra el pueblo con el único afán de asegurar el orden y la imposición de sus ideas; en segundo lugar, la violencia del “soberano pueblo en persona, que hace a un tiempo de legislador y de alguacil ejecutor secuestrando el capital de algún traidor a la buena causa”; y finalmente, las acciones del “legislador mismo, que desde lo alto de la tribuna cambia la Constitución, que son golpes de Estado y golpes de pueblo” (Alberdi, 1886, pp. 494-495).

Con cierta perspectiva, Sarmiento pensaba que había tres factores que explicaban la desorganización del Estado y, por tanto, la ausencia de una autoridad política bien establecida, capaz de garantizar la paz entre las provincias argentinas. En primer lugar, la “vida pastoril”, propia de las campañas, donde él veía que reinaba la “barbarie” y el rencor a la civilización, al orden, al progreso. En segundo lugar, la presencia de caudillos provinciales, atrincherados en sus visiones “federales” o “unitarias”, cultivadas desde los tiempos de la independencia⁶. Y en tercer lugar, en sintonía con el punto anterior, estaba la figura de Juan Manuel de Rosas, cuyas preocupaciones no eran “nacionales”, sino “porteñas”, más allá del papel que desempeñaba como representante de la Confederación que agrupaba a las provincias argentinas. Esta sola condición lo llevó a postular que en el Plata había un vacío de poder irreversible, que solo se resolvería con la salida de Rosas (Sarmiento, 1845, p. 433). Sobre esto último, Sarmiento (1845) fue categórico:

5 En otra obra, sostenía lo siguiente: “En lugar de gobierno común, el país presenta catorce gobiernos que no tienen dependencia entre sí, ni respecto de otra autoridad suprema. Donde falta el gobierno nacional, la paz no puede existir por sí sola, aunque la nación esté poblada de ángeles” (Alberdi, 1886, p. 156).

6 Irónicamente se preguntaba en *Facundo*: “¿Pensadores como López, como Ibarra, como Facundo, eran los que con sus estudios históricos, sociales, geográficos, filosóficos, legales, iban a resolver el problema de la conveniente organización de un Estado? ¡Eh!” (Sarmiento, 1845, p. 217).

Lo que la República Argentina necesita antes de todo; lo que Rosas no le dará jamás, porque ya no le es dado darle, es lo que la vida, la propiedad de los hombres, no esté pendiente de una palabra indiscretamente pronunciada, de un capricho del que manda; dadas estas dos bases, seguridad de la vida y de la propiedad, forma de gobierno, la organización política del Estado, la dará el tiempo, los acontecimientos y circunstancias. (p. 448)

Tal como se ha demostrado en este acápite, Mora, Alamán, Alberdi y Sarmiento coincidieron en sus interpretaciones sobre la necesidad de contar con un Estado (e instituciones) que promoviera el orden y la paz social, y superara el estado de naturaleza que parecía reinar tanto en México como en el Río de la Plata. Ese ideal, que atravesaba indistintamente a los liberales y a los conservadores, está patente en las obras de estos cuatro intelectuales hispanoamericanos. Todos, sin excepción, pensaban que la ausencia de una autoridad política central era una variable determinante al momento de explicar la violencia política que azotaba a sus sociedades, razón por la cual promovían con ímpetu la construcción de un Estado nacional moderno, garante de la paz, la seguridad y el progreso.

Conclusiones

A pesar de que Lucas Alamán, José María Luis Mora, Juan Bautista Alberdi y Domingo Faustino Sarmiento tenían inclinaciones políticas divergentes, sus ideas permiten comprender las posibles causas de la violencia política producida en los tiempos posteriores a la emancipación, tanto en México como en Argentina. Estudiarlos ha permitido, en primer lugar, contribuir a los estudios de esta época con la revisión de las percepciones y experiencias de quienes la vivieron de primera mano; eso le da una riqueza histórica invaluable y hace posible ofrecer una mirada distinta a lo que comúnmente existe en la historiografía hispanoamericana. En segundo lugar, ha permitido demostrar que la violencia política no debe ser concebida como un aspecto circunstancial del contexto posterior a las independencias, sino más bien como una de sus características fundamentales; lo que los historiadores han llamado tradicionalmente “anarquía” en realidad fue un enfrentamiento radical de tipo fratricida. Y en tercer lugar, también se ha evidenciado que la violencia como fenómeno social tiene impactos muy complejos en las sociedades, pues son deterioradas por la destrucción, no logran generar consensos y viven siempre condicionadas por la desconfianza y la sed permanente de venganza.

Eso en el plano histórico-político. En el plano de las ideas, el principal hallazgo de este trabajo fue el interés de estos pensadores por analizar, exponer y resolver el problema de la violencia que asolaba a sus naciones. Muy a grandes rasgos, los especialistas han destacado los aportes liberales de Mora, el tradicionalismo romántico de Alamán, las propuestas organizacionales de Alberdi y las ideas políticas y educativas de Sarmiento. Sus percepciones sobre la violencia, sin embargo, no habían sido materia de estudio hasta aho-

ra, por lo cual esta investigación contribuye al respecto. Todas las proyecciones y pretensiones republicanas y democráticas que estos intelectuales cultivaron después de la época independentista quedaban truncadas por la inestabilidad, el desorden y la violencia que existía por entonces. Por este motivo, el principal obstáculo que ellos veían para construir con plenitud la república era la violencia.

Como lo ha demostrado esta investigación, la relevancia de la violencia política en la región se puede medir en el hecho de que esta no se detuvo con la oleada constitucional de mediados del siglo XIX ni tampoco con los proyectos democratizadores del siglo siguiente. Eso se puede ver en distintos frentes, como la guerra de la Reforma en 1858, la Revolución de 1910 y la posterior guerra cristera en México a finales de los 1920, así como en la tiranía de Rosas y los permanentes enfrentamientos y guerras civiles que protagonizaron las provincias argentinas del interior con Buenos Aires durante casi toda la centuria. Ese carácter endémico de la violencia está muy presente en el pensamiento de estos intelectuales; al menos eso deja entrever el mexicano Lucas Alamán (1849, p. 325) al sostener que “la independencia se habría hecho por sí misma, sin los sacudimientos violentos que la nación ha sufrido y que tendrá todavía que sufrir por largo tiempo”. El mismo Alberdi (1840, p. 148) complementaba muy bien esta idea: era un “sofisma ignominioso y cruel el suponer que este orden de cosas haya dejado de existir, porque ya no se hagan estragos nuevos, y el sosiego deba reemplazar en adelante a las pasadas medidas de terror”.

Agradecimientos

El autor desea agradecer al profesor doctor Eduardo Devés Valdés por su acompañamiento en este proceso de formación posdoctoral desarrollado en el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile.

Declaración de divulgación

El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Financiamiento

El autor no declara fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre el autor

Eduardo Andrés Hodge Dupré es doctor en historia, Universidad de los Andes, Chile; magíster en estudios internacionales, Universidad de Santiago, Chile, y licenciado en historia, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile. Actualmente se desempeña como profesor de Formación General en la Universidad Finis Terrae, Chile.

<https://orcid.org/0000-0002-4750-2986> - Contacto: ehodged@uft.edu

Referencias

- Alamán, L. (1849). *Historia de Méjico, desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año 1808, hasta la época presente*. Imprenta de J. M. Lara (Ciudad de México). <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/5561>
- Alberdi, J. B. (1840). *Obras completas*. S. d. (Argentina).
- Alberdi, J. B. (1845). *Veinte días en Génova*. Imprenta del Mercurio (Chile).
- Alberdi, J. B. (1886). *Obras completas*. La Tribuna Nacional.
- Aróstegui, J. (1994). Violencia, sociedad y política: la definición de la violencia. *Revista Ayer* (España). <https://tinyurl.com/4r2w4te9>
- Ávila, A., & Salmerón, A. (Coords.). (2012). *Partidos, facciones y otras calamidades. Debates y propuestas acerca de los partidos políticos en México, siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica.
- Bragoni, B., & Miguez, E. (2010). *Un nuevo orden político. Provincias y Estado nacional, 1852-1880*. Biblos.
- Cid, G. (2019). *Pensar la revolución. Historia intelectual de la independencia chilena*. Ediciones UPD.
- Costeloe, M. (2010) *La respuesta a la independencia. La España Imperial y las revoluciones hispanoamericanas, 1810-1840*. Fondo de Cultura Económica.
- Dunn, J. (1968). *The identity of the history of ideas*. Cambridge University Press.
- Fernández, J. (2009). *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. La era de las revoluciones, 1750-1850* (vol. I). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- González, P. (2015). *Independencias iberoamericanas. Nuevos problemas y aproximaciones*. Fondo de Cultura Económica.
- Guerra, F. (2009). *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Howard, L. (1982). *Terrorism: Roots, impact, responses*. Praeger.
- Guzmán, M. (2002). Los métodos de represión realista en la Revolución de Independencia de México, 1810-1821. En M. Terán (Ed.), *Los procesos de independencia en la América española*. Instituto Nacional de Antropología e Historia; El Colegio de Michoacán.
- Hale, C. (1972). *El liberalismo mexicano en la época de Mora (1821-1853)*. Siglo XXI.
- Halperin, T. (1994). *Historia contemporánea de América Latina*. Alianza.
- Hamilton, J. (2011). *Cuyano alborotador: la vida de Domingo Faustino Sarmiento*. DeBolsillo.
- Herrejón, C. (Ed.). (1985). *Repaso de la independencia*. Ediciones El Colegio de Michoacán.
- Herrero, C. (2001). *Revolución, rebelión y revolución en 1810. Historia social y estudios de caso*. Centro de Estudios Históricos Internacionales.
- Lucena, M. (2012). *Naciones de rebeldes: las revoluciones de independencia latinoamericana*. Taurus.
- Lynch, J. (2008). *Las revoluciones hispanoamericanas, 1808-1826*. Planeta.
- Meyer, J. (1992). *Tres levantamientos populares: Pugáchov, Túpac Amaru, Hidalgo*. CEMCA.
- Mora, J. M. L. (1837). *Obras sueltas*. Librería de Rosa.

- Mora, J. M. L. (1986). *Obra política I*. SEP.
- Rojas, R. (2009). *Las repúblicas de aire. Utopía y desencanto en la revolución de Hispanoamérica*. Taurus.
- Sarmiento, D. F. (1845). *Facundo o civilización y barbarie*. Library of Alexandria (Argentina).
- Tavera, X. (1985). Calleja, represor de la insurgencia. E C. Herrejón (Ed.), *Repaso de la independencia*. Ediciones El Colegio de Michoacán.
- Van Young, E. (2006). *La otra rebelión. La lucha por la independencia de México, 1810-1821*. Fondo de Cultura Económica.
- Van Young, E. (2021). *A life together: Lucas Alaman and Mexico*. Yale University Press.
- Williamson, E. (2014). *Historia de América Latina*. Fondo de Cultura Económica.



Revista Científica

General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Editorial: Gobernanzas criminales y soberanías compartidas

Lorena Erazo Patiño, César Niño y Andrés Eduardo Fernández-Ororio

DOSIER

Gobernanzas criminales: análisis bibliométrico de la agenda de investigación

César Niño, Lorena Andrea Erazo-Patiño, Hugo Fernando Guerrero Sierra y Jaime Edison Rojas Mora

Gobernanza en el Sahel por actores armados no estatales: un modelo teórico y aplicado

Concepción Anguita Olmedo

El impacto de la delincuencia organizada transnacional en el sistema internacional contemporáneo

Henry Cancelado Franco y Valeria Rodríguez Ardila

Ruling Violently: The exercise of criminal governance by the Mexican Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG)

Carolina Sampó, Nicole Jenne and Marcos Alan Ferreira

Neopatrimonialismo y gobernanza criminal en América Latina

Sonia Alda Mejías

La relación entre homicidio y mercado ilegal de drogas en Ciudad de México

Mario Pavel Díaz Román y Carlos Alfonso Laverde Rodríguez

El concepto de microsoberanía y su importancia para la soberanía estatal

David Elliott Spencer

Inteligencia criminal en Argentina. Entre la legitimidad y la efectividad (2011-2021)

Iván Poczynok

Redes de narcotráfico marítimo: un análisis desde la complejidad y la simulación de sistemas sociales

Oscar Palma, Ángela Lucía Noguera Hidalgo, Juan Sebastián Hernández Sandoval y Daniel Santiago Ávila Robayo

La violencia política tras la independencia en el pensamiento de Lucas Alamán, José María Luis Mora, Juan B. Alberdi y Domingo F. Sarmiento

Eduardo Andrés Hodge Dupré

Rev. Cient. Gen. José María Córdova	Bogotá Colombia	julio-septiembre 2023	Vol. 21	Núm. 43	pp. 573-788	ISSN 1900-6586
--	--------------------	--------------------------	---------	---------	-------------	-------------------

