

ORGANIZACIONES CRIMINALES Y GOBERNANZA CRIMINAL

Marcos Alan Ferreira*

Resumen

Este artículo analiza la gobernanza criminal en América Latina, destacando cómo las organizaciones criminales no solo desarrollan actividades ilícitas, sino que también ejercen formas de autoridad y control social. A partir de conceptos como gobernanza híbrida, se muestra que estas estructuras no reemplazan totalmente al Estado, sino que coexisten con él, complementándolo o compitiendo en territorios urbanos, rurales y penitenciarios. Casos como el Primeiro Comando da Capital en Brasil, el Clan del Golfo en Colombia y el Tren de Aragua en Venezuela evidencian que los grupos criminales establecen reglas, proveen servicios y construyen legitimidad entre la población, a menudo aprovechando vacíos estatales. El texto también explora las tipologías de la relación crimen-Estado, que van desde la confrontación violenta hasta la integración simbiótica. Asimismo, se destacan las variaciones territoriales de la gobernanza criminal, más violentas en zonas rurales estratégicas y más institucionalizadas en centros urbanos o cárceles. Finalmente, se proponen respuestas basadas en tres ejes: reforma penitenciaria, fortalecimiento estatal en áreas críticas y reconceptualización del rol del Estado para recuperar legitimidad y disputar la autoridad criminal.

1. Introducción**

Uno de los aspectos cruciales de las organizaciones criminales contemporáneas es su capacidad de gobernanza. Independientemente de las actividades y estructuras en las que operan, la gobernanza constituye un elemento que merece un análisis más exhaustivo cuando hablamos sobre organizaciones criminales (Von Lampe, 2015).

En el ámbito de la gobernanza criminal, existen amplios estudios que contribuyen a una comprensión integral de este fenómeno, particularmente en el contexto latinoamericano. Estos estudios emplean diversos términos similares para referirse a la gobernanza criminal, como “sistemas políticos paralelos” (Leeds, 1996), “regímenes normativos” (Feltran, 2020), “reglas informales” (Zaluar, 2004) y “poder paralelo” (Koonings y Krujit, 2007). Sin embargo, el término más común para referirse a la capacidad criminal de gobernar es “gobernanza criminal” (Arias, 2006, 2017; Lessing, 2021; Koonings y Krujit, 2007; Willis, 2015; Magaloni *et al.*, 2020; Mantilla y Feldmann, 2021; Ferreira y Richmond, 2021; Ferreira y Gonçalves, 2022).

* Marcos Alan Ferreira es Profesor Asociado de la Universidad Federal de Paraíba (Departamento de Relaciones Internacionales) (DRI/UFPB), y coordina la Liga Académica de Estudios para la Paz y Analisis de Conflictos (LEPAC/UFPB).

** Agradezco por los aportes e sugerencias de Carolina Sampó (Universidad Camilo José Cela) e María Julieta Ortiz Fernández (Universidad Santo Tomas, Colombia) en las versiones preliminares de este capítulo.

Algunas perspectivas en la literatura sugieren que la gobernanza del crimen organizado no opera aisladamente de la autoridad estatal; más bien, coexiste con la fuente legal de autoridad —el Estado—, ya sea en connivencia o complementándose con la soberanía legal estatal, lo que da lugar a *una gobernanza híbrida* (Collona y Jaffe, 2016; Boege *et al.*, 2008; López-Vallejo y Fuerte-Celis, 2021; Villa *et al.*, 2021; Pimenta *et al.*, 2021; Koonings y Krujit, 2023). Estas interacciones entre los Estados y las organizaciones violentas, impulsadas principalmente por la búsqueda de riqueza y la acumulación informal de poder, también se conceptualizan como “política criminal” (Barnes, 2017).

Las siguientes secciones de este documento exploran cuatro aspectos de este discurso. En primer lugar, examina cómo se estructura la gobernanza criminal y las características que permiten a las organizaciones criminales (OC) acumular poder local capaz de extender su capacidad para convertirse en un actor significativo en la seguridad internacional contemporánea. Posteriormente, introduce una extensión de este debate, denominada gobernanza híbrida. Tercero, reflexiona sobre las tipologías de conexión entre Estado y el crimen organizado. Finalmente, reflexionamos como esta gobernanza tiene diferencias dependiendo del territorio donde opera, sea rural o urbano.

2. La gobernanza como dimensión clave para los actores criminales

Si bien el Estado actúa como el agente central y estructurador que gobierna la sociedad, existen otras fuerzas privadas capaces de establecer códigos y normas

que ejercen un poder significativo dentro de una sociedad (Latham, 2000), como es el caso de las organizaciones criminales. Generalmente, estos surgen como actores no soberanos sin el objetivo de alterar la estructura política de los estados-nación en los que operan (Rosenau, 1990). En cambio, podrían establecer una nueva forma de “soberanía social” capaz de organizar las prácticas y la agencia dentro de un ámbito específico de la vida social (Latham, 2000: 3).

Por gobernanza criminal, tenemos dos conceptos complementarios que pueden adoptarse en combinación. De forma más sencilla, puede definirse como “la imposición de normas o restricciones al comportamiento por parte de una organización criminal” (Lessing, 2021: 3; Sampó, 2021). Además, la gobernanza criminal puede entenderse como la regulación del orden social, incluidas las economías informales o ilegales mediante el establecimiento de instituciones formales e informales que reemplazan, complementan o compiten con el Estado y distribuyen bienes públicos (por ejemplo, servicios sociales, justicia y seguridad) (Mantilla y Feldmann, 2021).

Si bien el crimen organizado no está legitimado por la ley, esto no implica que no se lo perciba como legítimo dentro de los espacios sociales en los que opera. Schlichte y Schneckener (2015), así como Podder (2017), describen cómo los grupos armados no estatales pueden establecer formas mínimas de legitimidad, similares a la construcción histórica del Estado moderno (Tilly, 1985). En este discurso, se entiende que las organizaciones criminales también tienen la capacidad de crear

órdenes legítimos compartidos junto con la autoridad estatal, lo que cuestiona la noción de que la gobernanza reside únicamente en el ámbito de los estados (Williams, 2008: 6).

En este sentido, uno de los casos más ilustrativos de la última década es el del Primeiro Comando da Capital (PCC) en São Paulo y en decenas de cárceles de Brasil. Esta organización criminal ha sido experta en crear complejas esferas de autogobierno en barrios periféricos y prisiones, donde controla el narcotráfico, establece códigos de conducta entre el crimen y la sociedad, e incluso desarrolla sistemas de justicia paralelos a través de lo que denominan “tribunales penales” (Willis, 2015; Manso y Dias, 2018; Richmond y Ferreira, 2021; Ferreira y Gonçalves, 2022). Podría argumentarse que su gobernanza trasciende el persona-

lismo de sus miembros, adoptando una naturaleza racional-burocrática, utilizando los ideales weberianos de dominación. Casos similares se observan en otras partes de Latinoamérica, como las operaciones del Clan del Golfo y Los Urabeños en Colombia y el Comando Vermelho (CV) en Brasil (Ferreira, 2025).

Sin embargo, se podría argumentar que esta autoridad sobre la población civil representa un tercer y último nivel dentro del proceso de gobernanza de una organización criminal. En este contexto, el marco de Benjamin Lessing (2021) es particularmente ilustrativo, ya que postula tres niveles progresivos: la gobernanza de los miembros de la organización criminal, seguida de los actores criminales no miembros y finalmente, los civiles no criminales. La figura 1 ilustra esta estructura jerárquica.

Figura 1. Niveles y desarrollo de la gobernanza criminal en un espacio social determinado



Fuente: Elaborado por el autor, con base en Lessing (2021: 5).



La gobernanza interna puede entenderse como la fase inicial de la capacidad de gobernanza de una organización criminal. En esta etapa, el control y la imposición sirven tanto para proteger a sus miembros de otras organizaciones como para organizar actividades ilícitas, incrementando las ganancias de forma más coordinada. En la segunda etapa, se observa una evolución hacia el control de todo el mercado, donde la violencia se convierte en una herramienta crucial para eliminar a la competencia (Badillo-Sarmiento y Trejos-Rosero, 2023). Basándose en investigaciones realizadas en el contexto colombiano, Badillo-Sarmiento y Trejos-Rosero (2023) destacan tres características comunes presentes en la gobernanza del submundo criminal: el uso de la violencia, creación de una reputación y la concesión de beneficios a quienes se encuentran bajo su control.

En cuanto al tercer nivel de gobernanza, este amerita un análisis más minucioso, ya que marca el embrión de un sistema de gobernanza local que sustenta la expansión internacional de las empresas criminales transfronterizas. En este escenario, uno de los factores iniciales es la explotación por parte de los criminales de la negligencia del Estado dentro de un espacio social específico. Los modos informales de gobernanza que surgen en áreas con una estatalidad limitada (Lilyblad, 2014), operando ya sea "más allá" del control gubernamental o de forma híbrida, pueden alcanzar cierto nivel de legitimidad entre las poblaciones locales (Leeds, 1996), e incluso de forma encubierta con el propio Estado (Willis, 2015). Los grupos criminales establecen un "orden so-

cial ilícito" integral cuando consolidan su dominio en tres ámbitos principales: control territorial, competencia por la autoridad y la capacidad de instituir nuevos ordenamientos, incluyendo normas y reglas que definen "la ley" dentro de un espacio social particular (Lilyblad, 2020).

En este debate, Marcos Ferreira y Oliver Richmond (2021: 162-163) enfatizan que la gobernanza criminal va de la mano con la negligencia del Estado en la provisión de autoridad y servicios públicos. Desde la perspectiva de los autores, "cuando el monopolio estatal de la violencia no satisface las necesidades básicas de sus ciudadanos en términos de protección física, dignidad humana y seguridad social —sobre todo en zonas con altos niveles de violencia estructural—, aumenta la probabilidad de que surjan zonas no gobernadas por el Estado".

Además, como destaca Victória Santos (2021), cabe destacar que estos "espacios sin gobierno" son eventualmente explotados por el propio Estado para suprimir los derechos de los segmentos empobrecidos de la población mediante políticas militaristas, como se vio recientemente en la represión de Nayib Bukele contra las pandillas en El Salvador, o incluso en las redadas policiales más mortíferas en Río de Janeiro en los últimos años, que ilustran la violencia extrajudicial ejercida por el Estado (Cruz, 2016). En este contexto, la violencia estatal puede ser otro factor que facilita la aceptación del crimen organizado como una fuente legítima de autoridad para la población civil.





En otras palabras, cuando las instituciones formales de justicia y derecho del Estado no asumen roles en materia de seguridad y gobernanza —donde las fuerzas de seguridad son percibidas como poco fiables y violentas— surge un “orden social completo con sus propias normas, nociones de justicia y métodos de castigo” (Willis, 2015: 57). Este dominio no siempre es percibido negativamente por la población. Si bien la legitimidad y la autoridad de la gobernanza criminal a menudo provienen de un clima de miedo y coerción prevaleciente en los espacios sociales que controlan, también es común que las relaciones se sustenten en el respaldo popular a través de conexiones clientelistas y paternalistas (Arias, 2006; Leeds, 1996).

El interés de las organizaciones criminales en el control social puede variar. Entre estos intereses se encuentra la recaudación de impuestos y la extorsión (Lessing, 2021), un fenómeno observado con las milicias criminales en Río de Janeiro. En este caso particular, pequeños comerciantes, mototaxistas y taxistas, entre otros, deben pagar una cuota de protección para operar en espacios sociales dominados por estas milicias (Soares, 2023). Otra actividad podría consistir en reducir la exposición a la vigilancia policial y la represión (Lessing, 2021), un concepto claramente observado en las periferias dominadas por el PCC en São Paulo (Feltran, 2020), así como por organizaciones que operan en las fronteras amazónicas entre Brasil y Colombia (Ferreira, 2025).

Otros intereses pueden girar en torno al poder político, ya que establecer confianza en la población puede impulsar los intereses económicos obtenidos a través

del apoyo político de simpatizantes de la organización criminal. Sin embargo, el aspecto más crucial en este caso es el control del mercado, que implica la eliminación o el debilitamiento de la competencia, el aprovechamiento de actividades ilegales y el reclutamiento de nuevos miembros para su gobernanza interna (Lessing, 2021).

En este control territorial, se puede pensar en diferentes tipologías de gobernanza criminal o, en palabras de Magaloni *et al.* (2020), regímenes criminales. Los (1) insurgentes y (2) los bandidos que ejercen la gobernanza coinciden en emplear estrategias de confrontación violenta contra el Estado, pero se diferencian en su relación con la comunidad: los primeros establecen mecanismos de gobernanza colaborativa, mientras que los segundos someten y victimizan a la población. Esta dinámica de cooperación o conflicto con las comunidades depende de factores como el perfil del liderazgo, la capacidad organizativa de la población y la estructura del grupo criminal¹.

Por otro lado, tanto los regímenes criminales (3) simbióticos como los (4) depredadores mantienen acuerdos colusorios con el Estado, aunque con enfoques opuestos hacia la comunidad. Los líderes simbióticos desarrollan sus actividades ilícitas en colaboración con los residentes, mientras que los depredadores aprovechan su conexión con el Estado para explotar económicamente a la población.

¹ Esta idea de alguna manera dialoga con la conceptualización de “insurgencia criminal”. Esta describe a grupos delictivos que, más allá del lucro, desafían al Estado mediante violencia y control territorial. Para más, véase Sullivan y Jones (2021).

Finalmente, en los (5) regímenes divididos, varios grupos delictivos compiten por el control territorial, fracturando a las comunidades en zonas bajo el dominio paralelo de distintas facciones armadas (Magaloni *et al.*, 2020: 16-17).

Otro aspecto importante en este debate es la relación entre los actores sociales dentro de un espacio social determinado y la presencia de gobernanza criminal. Un estudio sobre este tema muestra que la gobernanza criminal puede obstaculizar la labor de los agentes de la sociedad civil en la promoción de la paz social (Ferreira y Richmond, 2021). Esto se ve particularmente en el caso colombiano, el país más letal para defensores de derechos humanos en las Américas (Ownby, 2024). Mas allá, las interacciones con la sociedad civil se dividen en tres categorías: participación en la prestación de servicios a nivel comunitario, participación en mecanismos de gobernanza local e interacción con beneficiarios e intermediarios de programas estatales (Abello-Colak y Guarneros-Meza, 2014). En definitiva, la tolerancia (es decir, reconocer y continuar) y las negociaciones tácitas son las opciones más frecuentes que tienen los trabajadores de las ONG para lidiar con las pandillas (Rosen y Cruz, 2022), mientras que los ciudadanos comunes a menudo necesitan navegar en un entorno complejo entre la legitimidad estatal y la criminal para protegerse a sí mismos y a sus familias.

3. Gobernanza híbrida: cuando la autoridad estatal y la criminal coexiste en un espacio social

La literatura sobre gobernanza criminal se desprende que la gobernanza de las orga-

nizaciones criminales no es excluyente, sino que puede coexistir con la autoridad estatal (Barnes, 2017; Lessing, 2021; Villa *et al.*, 2021; Pimenta *et al.*, 2021; Magaloni *et al.*, 2020; Snyder y Durán-Martínez, 2009), promoviendo formas horizontales e informales de gobernanza que desafían las estructuras verticales tradicionales de la autoridad estatal. En este contexto, se da la denominada gobernanza híbrida².

Tras la observación, se hace evidente que las organizaciones criminales desempeñan un papel importante en la implementación de dinámicas de gobernanza híbrida dentro de territorios específicos, junto con el Estado. Como lo expresan Pimenta, Suárez y Ferreira (2021, en línea),

La gobernanza híbrida es la presencia de diferentes fuentes de autoridad en un mismo espacio, donde la violencia, las normas y la conducta moral son gestionadas tanto por actores legales como ilegales. El nivel de análisis más adecuado para este fenómeno es el local, como los distritos y barrios marginados, ya sean urbanos o rurales, que pueden solaparse a nivel nacional, regional o incluso transnacional.

A su vez, López-Vallejo y Fuerte-Celis (2021) añaden que la gobernanza híbrida presenta tres características principales similares a la gobernanza tradicional: la continua transferencia de autoridad entre diversos actores, la privatización de la dinámica de autoridad en la provisión de

² Términos similares son desarrollados por otros autores, como “regímenes normativos coexistentes” (Feltran 2020) y “órdenes híbridos” (Stepputat 2013).



bienes públicos (y también de “males”) y el cumplimiento de los acuerdos. Dado que la distribución del poder en el Estado de derecho enfrenta limitaciones, el alcance se amplía para otros actores, incluyendo las organizaciones criminales (López-Vallejo y Fuerte-Celis, 2021: 106).

El concepto de gobernanza híbrida ofrece varias ventajas. En primer lugar, resulta adecuado para comprender los mecanismos de gobernanza y los órdenes políticos que no encajan en el modelo europeo, ampliamente difundido e impulsado por la lógica weberiana y westfaliana. En este caso, el Estado no es el único actor central ni secundario (Colona y Jaffe, 2016). Una segunda ventaja es “el matiz que los enfoques de gobernanza híbrida aportan a las distinciones entre los diferentes actores involucrados en estos mecanismos, sus intereses específicos y la evolución de sus roles a lo largo del tiempo” (Colona y Jaffe, 2016: 177).

Sin embargo, también se debe tener cierta cautela al utilizar el concepto. Al considerar la gobernanza híbrida en estos territorios, no debemos pasar por alto la influencia de otros actores sociales en los espacios sociales donde operan tanto la delincuencia como el Estado. Las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y los gobiernos extranjeros pueden desempeñar un papel en el control de la violencia, aunque son actores secundarios en la provisión de gobernanza. Otra preocupación es reconocer que no toda la gobernanza es híbrida (Colona y Jaffe, 2016).

Tomando en cuenta estas limitaciones, la realidad es que, en los espacios sociales

con fuerte presencia y gobernanza criminal, es común que presenciemos la coexistencia de estructuras de gobernanza formales (verticales/estatales) e informales (horizontales/criminales). Así, dentro de estos espacios socialmente delimitados, las organizaciones criminales pueden competir por llevar a cabo sus actividades ilícitas y posteriormente, compartir la gobernanza con el Estado, ofreciendo potencialmente servicios públicos en caso de necesidad, como higiene básica, seguridad y resolución de conflictos, televisión por cable y recolección de residuos (Lessing, 2021). En definitiva, “implica procesos interdependientes y mecanismos de cooperación para la provisión de bienes públicos” (López-Vallejo y Fuerte-Celis, 2021: 105).

Este enfoque contrasta con otros análisis de las estrategias empleadas por las organizaciones criminales para la gobernanza. Introduce un matiz crucial en la gobernanza criminal al sugerir que no opera en un territorio sin gobierno. A pesar de la evidente fuerza del crimen organizado en lugares como las cárceles paraguayas o las afueras de Manaos (Ferreira, 2025), no opera de forma aislada en un territorio estatal sin gobierno. Se podría argumentar lo contrario, ya que un espacio social donde existe gobernanza criminal suele contar con al menos dos fuentes de autoridad y legitimidad. Se trata de una *estructura de gobernanza dual*, incluso de triple gobierno si existe competencia entre las organizaciones criminales operativas, como en el caso de los regímenes criminales divididos conceptualizados por Magaloni *et al.* (2020), o más bien con un rol activo también de la sociedad civil en algunos casos (Ferreira *et al.*, 2025).

4. Tipologías del nexo entre delincuencia y Estado en la gobernanza

La relación entre el Estado y el crimen varía a lo largo de un espectro que va de lo competitivo a lo cooperativo (Barnes, 2017; Rosen y Cruz, 2022). Magaloni *et al.* (2020) también ven que la relación con el Estado puede ser de colusión o de confrontación.

Dentro de este espectro, hay cuatro tipologías, siendo la más competitiva la de *confrontación*, en la que el crimen organizado desafía violentamente al Estado, como se observó en los ataques del PCC (Primer Comando de la Capital) contra las fuerzas de seguridad en mayo de 2006, que abogaban por mejores condiciones en las cárceles del estado de São Paulo. Allí, el PCC coordinó una serie de ataques en São Paulo contra fuerzas de seguridad y el sistema penitenciario. Hubo enfrentamientos, motines y más de 70 muertos entre policías, civiles y otros oficiales del Estado. Posteriormente, la policía reprimió violentamente en las zonas donde operaba el PCC, matando más de 400 personas entre miembros del grupo e inocentes. Fue una muestra inédita del poder del crimen organizado en Brasil (Ferreira, 2025).

Otro ejemplo fue en enero de 2024, cuando Ecuador experimentó un desafío directo al Estado por parte de organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico, lo que llevó a la declaración de “conflicto armado interno”. Un evento destacado fue la irrupción armada en un canal de televisión en Guayaquil, donde criminales tomaron rehenes y amenazaron a la población, demostrando audacia y capacidad

para confrontar la autoridad gubernamental. Aunque diferente en naturaleza de los ataques del PCC en 2006, este episodio ecuatoriano ilustró la creciente osadía del crimen organizado al desafiar al Estado y la necesidad de una respuesta enérgica por parte de las autoridades para restablecer el orden y la seguridad.

En una etapa posterior, está la *evasión*, donde los actores criminales no-estatales intentan evadir el control estatal mientras que este último persigue métodos tradicionales para contrarrestarlos (Barnes, 2017). Un ejemplo notable aquí es el estado de la extinta Familia do Norte en la década de 2010, durante la guerra de baja intensidad por el control del narcotráfico contra el PCC en Brasil. En aquella ocasión, más de 200 individuos murieron en los conflictos dentro de prisiones administradas por los estados brasileños, en un claro intento de evadir los conflictos en las calles que podrían ser más combatidos por la policía (Ferreira y Framento, 2019).

Al pasar a tipologías que se inclinan por la cooperación entre el Estado y la delincuencia, la tercera tipología transita hacia una cooperación de baja intensidad a través de *la alianza* entre la delincuencia y el Estado, evidente en la década de 2000 con la complicidad del Estado colombiano con las fuerzas paramilitares que operan en el crimen organizado (Barnes, 2017). Esta alianza también se puede ver en las negociaciones periódicas entre el Estado y las organizaciones criminales para mantener la paz (Durán-Martínez, 2023). Un ejemplo acá fue cuando durante la crisis de mayo de 2006 que expliqué anteriormente, el entonces gobernador de São Paulo, Cláudio Lembo, autorizó una



negociación informal con líderes del PCC. El diálogo, facilitado por intermediarios, buscaba frenar la ola de violencia. La tregua resultante generó críticas por legitimar al grupo criminal (Manso y Dias, 2018).

Finalmente, la cuarta tipología se da cuando el hibridismo es absoluto, lo que marca la *integración* entre el Estado y la delincuencia (Barnes, 2017). Un ejemplo ilustrativo incluye las relaciones de organizaciones latinoamericanas con la mafia en Italia o incluso la integración absoluta de las milicias criminales con los concejales de Río de Janeiro en las últimas décadas, incluyendo el asesinato selectivo de enemigos y la financiación de campañas electorales en zonas bajo el control de milicias criminales (Soares, 2023).

También se puede mencionar el caso de México, en que un ejemplo de hibridismo absoluto se observa en la profunda infiltración de cárteles del narcotráfico en las estructuras gubernamentales y la economía. Organizaciones como el Cártel de Sinaloa o el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) han demostrado una capacidad para corromper funcionarios a diversos niveles (Sampó *et al.*, 2023), desde la policía local hasta la política estatal, facilitando sus operaciones y garantizando impunidad. En estados como Tamaulipas o Michoacán, se han documentado casos donde las autoridades locales han sido acusadas de trabajar directamente con estos grupos, influir en elecciones o incluso participar en la desaparición de personas. La violencia selectiva contra periodistas como Javier Valdez Cárdenas en Sinaloa en 2017, o candidatos políticos en diversas regiones, subraya cómo estas

organizaciones buscan consolidar su poder e influencia en la esfera política, difuminando las fronteras entre el Estado y la delincuencia organizada (Nicolás Gavillan, 2018).

Mirando estos contextos, es correcto afirmar que la taxonomía desarrollada por Benjamin Lessing (2021) respecto a los tipos de vínculos cooperativos entre el Estado y las organizaciones criminales se relaciona directamente con el trabajo de Barnes (2017). Además, junto con la alianza y la integración, introduce dos tipos adicionales en el discurso. Lessing enfatiza un tercer tipo de cooperación conocido como extorsión de *protección* estatal. Esta tipología se refiere a “instituciones informales mediante las cuales los funcionarios públicos se abstienen de aplicar la ley o alternativamente, la aplican selectivamente contra los rivales de una organización criminal, a cambio de una participación en las ganancias generadas por la organización” (Snyder y Durán-Martínez, 2009: 255). En un espectro, se podría quizás ubicar esta tipología en relación con una alianza, dadas sus similitudes, pero la principal diferencia radica en que el beneficio del Estado no es solo político, sino también económico, involucrando a sus agentes, quienes forman parte de la estructura que protege al crimen organizado. Un buen ejemplo de esto es el “jogo do bicho” en Río de Janeiro, una forma ilegal de juego que recibe extorsiones de protección estatal a través de funcionarios corruptos.

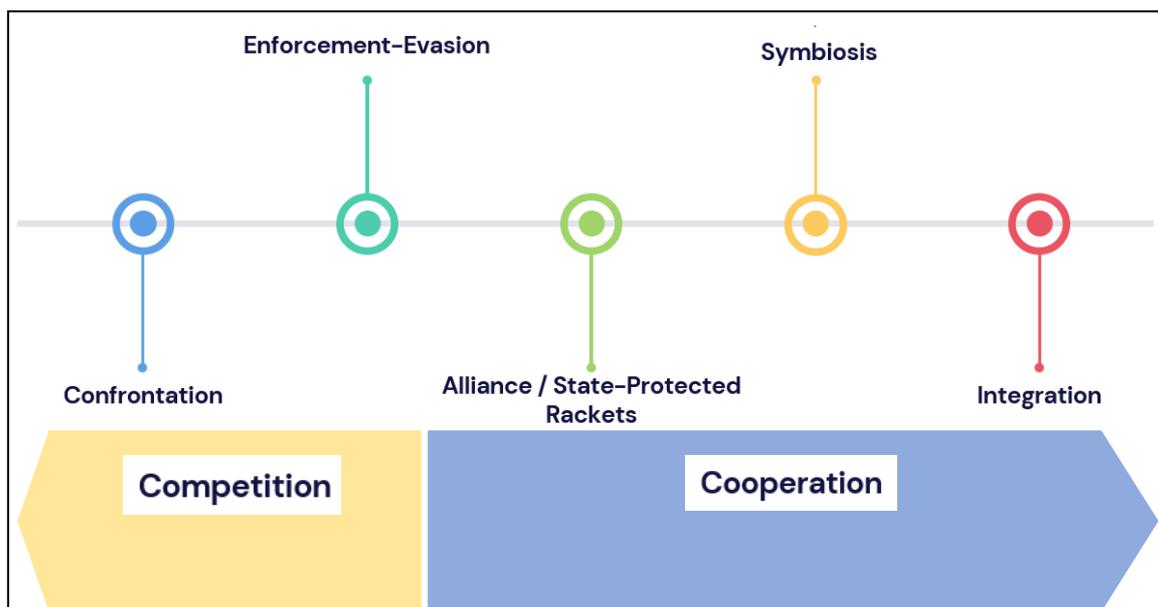
Sin embargo, según Lessing (2021), un concepto más adecuado sería otra tipología: la *simbiosis*. En biología, la simbiosis se define como la interacción estrecha y a

largo plazo entre dos especies biológicas diferentes. En esta relación, ambas especies se benefician mutuamente, y la asociación puede ser obligatoria o facultativa. Esto se ve muchas veces entre el Estado y las organizaciones criminales. Ambas comparten beneficios y dependencia mutua, pero no estarían completamente integradas; más bien, son dos especies que se sustentan mutuamente.

Al considerar la relación simbiótica entre la delincuencia y el Estado, cabe reflexionar sobre diversas organizaciones criminales en Brasil, como Comando Vermelho (CV), el ya mencionado PCC (Primer

Comando de la Capital) y Okaida, este último un pequeño grupo criminal que opera en el estado de Paraíba. Todas estas entidades lograron pacificar ciertas cárceles en diferentes partes de Brasil, lo que resultó en un mayor prestigio para las facciones políticas de esas zonas. Pudieron capitalizar políticamente un logro — la pacificación— a pesar de no ser los principales protagonistas de este control carcelario. En esta discusión, con base en la literatura revisada, se representa en la figura 2 el espectro de la relación entre el crimen y el Estado en un territorio bajo una gobernanza híbrida de la violencia.

Figura 2. Relaciones entre el crimen y el Estado en el contexto de la gobernanza híbrida de la violencia



Fuente: Elaboración propia (con base en Barnes, 2017; Lessing, 2021; y Snyder y Durán-Martínez, 2009).

5. Espacios sociales, territorio y gobernanza criminal

Al examinar el escenario latinoamericano, es importante considerar que hay tres tipos distintos de espacios sociales donde

la gobernanza criminal ejerce un poder significativo. Aquí, se hace necesaria una breve aclaración. Para comprender el concepto de gobernanza criminal, puede ser útil considerar la idea de espacio so-

cial propuesta por Pierre Bourdieu (2018). Para él, “la estructura del espacio social se manifiesta, en los contextos más diversos, en forma de oposiciones espaciales, donde el espacio físico apropiado funciona como una metáfora espontánea del orden social” (Bourdieu, 2018: 106). Además, los espacios sociales representan territorios delimitados, definidos por los grupos que los controlan, difuminando las fronteras entre lo que se encuentra dentro y fuera de estos espacios sociales de forma fluida y dinámica.

Volviendo a los tres espacios donde actúa la gobernanza criminal en América Latina, tenemos en primer lugar las zonas urbanas desatendidas por el Estado, pero cruciales para los mercados ilícitos. Estas regiones sirven no solo como puntos de tránsito de drogas destinadas a los mercados internacionales, sino también para el consumo interno dentro de los países. Algunos ejemplos incluyen las afueras de Río de Janeiro, Cali, Recife y Manaus, entre otras (Ferreira y Richmond, 2021). En la última década, emergen otros espacios urbanos como centrales en la cadena económica del narcotráfico, lo que trae desafíos importantes para países como Ecuador (con Guayaquil y Quito), Brasil (con Natal, Fortaleza, Macapá y Belém), más allá de otros espacios urbanos ya conocidos en México, por ejemplo, en zonas como Tijuana y diversas municipalidades de Jalisco, entre otros.

En segundo lugar, existen zonas rurales estratégicamente importantes que facilitan el tráfico de bienes ilícitos por agua, tierra y aire. Esta categoría incluye espacios sociales como las fronteras pacificadas con baja presencia estatal (Kacowicz *et*

al., 2021), las regiones remotas de la Amazonía, el Valle del Cauca (Colombia) y los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) en Perú (Van Dun, 2023).

Particularmente, en estos espacios lo que se ve es una intensidad de la violencia marcada por la baja presencia estatal y las fragilidades socioeconómicas que vive la población. Frente a territorios poco habitados y en los que la competencia por el control de ríos, haciendas y caminos en las selvas se vuelve violenta, hay poco espacio para procesos negociados de gobernanza híbrida. En consecuencia, la violencia es el medio por el cual se impone la gobernanza criminal en estos espacios, ya sea un desierto en México o una densa selva amazónica.

Finalmente, los centros penitenciarios funcionan como cuarteles generales para organizaciones criminales en América Latina (Skarbek, 2011). En estos establecimientos, debido a la negligencia del Estado en la implementación de políticas públicas efectivas para la reinserción social de los reclusos, las organizaciones criminales asumen el control de las rutinas carcelarias. Si bien el ejemplo más claro es el PCC en São Paulo, un fenómeno similar se observó en la década de 1980 con el Cártel de Medellín y actualmente, con la organización criminal venezolana Tren de Aragua. La figura 3 ilustra algunos ejemplos de espacios sociales con una presencia significativa de gobernanza criminal en Sudamérica.

Figura 3. Ejemplos de espacios sociales con presencia de gobernanza criminal en América del Sur

Áreas urbanas	Áreas rurales	Prisiones
<ul style="list-style-type: none"> • Fronteras urbanas con baja presencia estatal • Barrios desfavorecidos socialmente de las ciudades como: <ul style="list-style-type: none"> • Guayaquil • São Paulo • Cali • Río de Janeiro 	<ul style="list-style-type: none"> • Fronteras rurales (especialmente porosas) con baja presencia estatal • Valle del Cauca • Valle del VRAEM • Selva amazónica 	<ul style="list-style-type: none"> • Penitenciarías como: <ul style="list-style-type: none"> • Tacumbú, Paraguay • Tocarón, Venezuela • Tremembé, Brasil • COMPAJ, Brasil

Fuente: Elaboración propia.

6. Recomendaciones y conclusiones: posibles políticas para combatir gobernanza criminal e híbrida

Acá se analizó extensamente la conceptualización de la gobernanza criminal y su coexistencia con la autoridad legítima del Estado en contextos descritos como gobernanza híbrida. Estas relaciones de gobernanza son clave para comprender los casos de organizaciones resilientes en América Latina, como son el PCC, el CV, el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), entre otros.

De esta forma, el desarrollo de las organizaciones criminales más allá de la gobernanza interna o de un mercado específico lleva a la integración de sus estructuras y actividades en el tejido social más profundo de los territorios donde operan. Al arraigarse firmemente no solo en el submundo criminal, sino también en la so-

ciudad en general, estas organizaciones adquieren una dimensión que les permite expandir su alcance internacional.

Con tal alcance, ¿podrían organizaciones como el PCC, el CJNG, el CV o Los Urabeños —entre otros— alcanzar tal escala basándose únicamente en la estructura de sus actividades? La respuesta obvia es no. Esta capacidad solo fue posible gracias a su compleja gobernanza criminal, entrelazada con la autoridad estatal, lo que les permitió tener una capacidad global de acción, impactando la salud pública y la seguridad en todos los continentes.

Ante la expansión de la gobernanza criminal en América Latina, resulta imperativo trascender la mera descripción del problema y proponer estrategias concretas para su contención, especialmente en aquellos espacios donde el Estado ha perdido capacidad de control y legitimidad.

Se proponen tres ejes principales: reforma integral del sistema penitenciario (profesionalización, control externo, aislamiento de líderes, reinserción); estrategia de presencia estatal activa en áreas urbanas (políticas públicas, inteligencia, control territorial estratégico, participación comunitaria); y reconceptualización del rol del Estado (transparencia, justicia, derechos humanos, cooperación).

Las prisiones, convertidas en centros de poder criminal en lugar de instituciones de rehabilitación (como ilustran los casos del PCC en Brasil, las masacres carcelarias en Ecuador y la operación de redes criminales en Colombia), exigen una reforma integral del sistema penitenciario. Esta debe enfocarse en la profesionalización y capacitación continua del personal penitenciario, el establecimiento de mecanismos de control externo independientes para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, el desarrollo de protocolos de aislamiento de liderazgos criminales que impidan la comunicación y coordinación de actividades ilícitas desde prisión, y la implementación de programas de reintegración social basados en evidencia y adaptados a las necesidades específicas de los internos.

En el ámbito urbano, la recuperación de territorios dominados por economías ilegales y la ausencia institucional requiere una estrategia de presencia estatal activa y multifacética. Inspirados en los desafíos de ciudades como Río de Janeiro, Medellín o Guayaquil, donde el crimen organizado suple funciones estatales, se propone una inversión sostenida en políticas públicas que aborden las causas estructurales de la criminalidad: educación de cali-

dad, acceso universal a servicios de salud, desarrollo de infraestructura básica y fomento del empleo digno. Una semilla de esta práctica puede verse en la política de los Territorios de Paz, en la ciudad de Belém, que ya ha disminuido en algunos casos los homicidios hasta en un 92% en los barrios donde opera (Costa, 2022).

Paralelamente, la política de seguridad debe evolucionar hacia un enfoque que priorice la inteligencia policial y financiera para desarticular las redes criminales, el control territorial estratégico basado en análisis de riesgo y la participación activa de la comunidad en la construcción de la seguridad, alejándose de la dependencia exclusiva de la militarización.

Finalmente, la contención de la criminalidad organizada en América Latina demanda una reconceptualización profunda del rol del Estado. La respuesta no puede limitarse a la represión; implica una recuperación activa de la legitimidad institucional mediante la garantía efectiva de derechos, la lucha frontal contra la corrupción en todos los niveles y el fortalecimiento del estado de derecho. Solo a través de esta estrategia integral será posible disputar el control territorial al crimen, romper los vínculos perniciosos entre crimen y poder político, y ofrecer protección efectiva a las poblaciones más vulnerables a la violencia y la exclusión.

7. Síntesis de recomendaciones para frenar la gobernanza criminal

Reforma integral del sistema penitenciario

- Implementar programas de formación continua y especializada para el per-



sonal penitenciario en áreas de seguridad, derechos humanos y gestión de poblaciones complejas.

- Establecer órganos de control externo independientes con facultades de inspección y auditoría para supervisar las condiciones y el funcionamiento de las prisiones.
- Desarrollar protocolos de aislamiento de alta seguridad para líderes criminales, garantizando la incomunicación con el exterior y entre diferentes facciones.
- Diseñar e implementar programas de reintegración social que incluyan educación, capacitación laboral, apoyo psicológico y seguimiento posliberación.
- Invertir en tecnología para el monitoreo y la seguridad de las prisiones, como sistemas de vigilancia avanzados y control de comunicaciones.

Estrategia de presencia estatal activa en áreas urbanas

- Desarrollar e implementar políticas públicas de largo plazo en educación, salud, infraestructura y empleo, focalizadas en áreas de alta criminalidad.
- Fortalecer las capacidades de inteligencia policial y financiera para desarticular las estructuras económicas y operativas del crimen organizado.
- Implementar programas de control territorial estratégico que combinen presencia policial con inversión social y servicios públicos.
- Fomentar la participación comunitaria en la prevención del delito y la construcción de la seguridad a través de mesas de diálogo, proyectos locales y mecanismos de denuncia segura.
- Promover la regularización de economías informales y ofrecer alternati-

vas económicas lícitas en áreas de alta influencia del crimen organizado.

Reconceptualización del rol del Estado y recuperación de legitimidad

- Implementar políticas de transparencia y rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno para combatir la corrupción.
- Fortalecer el sistema judicial y garantizar el acceso a la justicia para toda la población.
- Promover la protección de los derechos humanos y la inclusión social como pilares de la estrategia contra el crimen.
- Desarrollar campañas de comunicación efectivas para reconstruir la confianza de la ciudadanía en las instituciones estatales.
- Establecer mecanismos de cooperación interinstitucional y multinivel para abordar la naturaleza transnacional del crimen organizado.

Referencias bibliográficas

- ABELLO-COLAK, A. Y GUARNEROS-MEZA, V. (2014): "The role of criminal actors in local governance", *Urban Studies*, 51(15), pp. 3268-3289.
- ARIAS, E. D. (2017): *Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean*, Cambridge University Press.
- (2006): "The dynamics of criminal governance: networks and social order in Rio de Janeiro", *Journal of Latin American Studies*, pp. 293-325.
- BADILLO-SARMIENTO, R., Y TREJOS-ROSETO, L. F. (2023): "Governing the underworld: how organized crime governs other criminals in Colombian cities", *Trends in Organized Crime*, pp. 1-27.
- BARNES, N. (2017): "Criminal politics: An integrated approach to the study of organized crime, politics, and violence", *Perspectives on Politics*, 15(4), pp. 967-987.
- BOEGE, V.; BROWN, A.; CLEMENTS, K.; Y NOLAN, A. (2008): "On Hybrid Political Orders and Emerging States", Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Disponible en: <https://berghof-foundation.org/library/on-hybrid-political-orders-and-emerging-states-state-formation-in-the-context-of-fragility>.
- BOURDIEU, P. (2018): "Social Space and the Genesis of Appropriated Physical Space", *International Journal of Urban and Regional Research*, 46, pp. 106-114.
- CLUNAN, A. Y HAROLD, T. A. (eds.) (2010): *Ungoverned spaces: Alternatives to state authority in an era of softened sovereignty*, Stanford University Press.
- COLONA, F. Y JAFFE, R. (2016): "Hybrid governance arrangements", *The European Journal of Development Research*, 28, pp. 175-183.
- COSTA, E. B. (2022): *Crime, violência e segurança pública: um estudo do Programa territórios pela paz no bairro do Guamá, Belém-PA*, III Congresso Regional de Grupos de Pesquisas em Geografia, GIDS/UFCG, pp. 54-69.
- CRUZ, J. M. (2016): "State and criminal violence in Latin America", *Crime, Law and Social Change*, 66(4), pp. 375-396. Doi: <https://doi.org/10.1007/s10611-016-9631-9>.
- DUN, M. VAN (2023): "Rural cocaine elites and resilient clandestine connections in Peru's high Amazonia", *Political Geography*, 105, 102933.
- FELTRAN, G. (2020): *The entangled city. Crime as urban fabric in São Paulo*, Manchester University Press.

- FERREIRA, M. A. (2022): “Organizaciones Criminales y Gobernanza Híbrida en Sudamérica: El Contexto de la COVID-19”, *Revista Relaciones Internacionales*, 95(2), pp. 106-127.
- (2025): *Criminal Non-State Actors: Historical Developments and Impacts in South America*, Springer.
- FERREIRA, M. A. Y FRAMEN TO, R. S. (2019): “Degradação da Paz no Norte do Brasil: O Conflito Entre Primeiro Comando da Capital (PCC) e Família do Norte (FDN)”, *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 4(2), pp. 91-114.
- FERREIRA, M. A. Y 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.
- FERREIRA, M. A. Y RICHMOND, O. P. (2021): “Blockages to peace formation in Latin America: The role of criminal governance”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 15(2), pp. 161-180.
- FERREIRA, M. A.; VILLA, R. D. Y BRAGA, C. M. (2025): “Complex Hybrid Governance in the South American Borderlands: The Agency of Grassroots Actors in Transforming Violent Conflicts”, *Conflict Resolution Quarterly*, 42(3), Spring, pp. 325-336.
- KACOWICZ, A.; LACOVSKY, E.; SASSON, K. Y WAJNER, D. (2021): *The Unintended Consequences of Peace: Peaceful Borders and Illicit Transnational Flows*, Cambridge University Press. Doi: 10.1017/9781009003537.
- KOONINGS, K. Y KRUIJT, D. (2007): *Fractured cities, second-class citizenship and urban violence*, London, Zed Books.
- (2023): “Hybrid violence and criminal governance in Latin America”, *Social Sciences & Humanities Open*, 8(1), 100623. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2023.100623>.
- LAMPE, K. VON (2015): *Organized crime: analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance*, Sage Publications.
- LATHAM, R. (2000): “Social sovereignty”, *Theory, culture & society*, 17(4), pp. 1-18.
- LEEDS, E. (1996): “Cocaine and parallel politics in the Brazilian urban periphery: Constraints on local-level democratization”, *Latin American Research Review*, 31 (3), pp. 47-83.
- LESSING, B. (2021): Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*, 19(3), 854-873. Doi: <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.
- (2020): *Sovereignty and Illicit Social Order: Global Modernity, Local Agony*, London, Routledge.
- LÓPEZ-VALLEJO, M. Y FUERTE-CELIS, M. DEL P. (2021): “Hybrid governance in Northeastern Mexico: crime, violence, and legal-illegal energy markets”, *Latin American Perspectives*, 48(1), pp. 103-125.
- MAGALONI, B.; FRANCO-VIVANCO, E. Y MELO, V. (2020): “Killing in the slums: Social order, criminal governance, and police violence in Rio de Janeiro”, *American Political Science Review*, 114 (2), pp. 552-572.
- MANSO, B. Y DIAS, C.N. (2018): *A Guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*, São Paulo, Todavía.
- MANTILLA, J. Y FELDMANN, A. E. (2021): “Criminal Governance in Latin America”, *Oxford Research Encyclopedia of Criminology*, 26 de mayo. Doi: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264079.001.0001/acrefore-9780190264079-e-697>.
- NICOLÁS GAVILÁN, M. T. (2018): “El peligro de ejercer periodismo en México: Análisis de la cobertura informativa del asesinato de Javier Valdez según el enfoque del *peace journalism*”, *Revista de Comunicación*, 17(1), pp. 93-113.
- OWNBY, J. (2024): “Colombia, el país más letal de América para los defensores de derechos humanos”, *El País*, 6 de marzo. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2024-03-06/colombia-el-pais-mas-letal-de-america-para-los-defensores-de-derechos-humanos.html>.
- PEARCE, J. (2010): “Perverse state formation and securitized democracy in Latin America”, *Democratization*, 17(2), pp. 286-306.
- PIMENTA, M. C. B. S., SUAREZ, M. A. G. Y 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.
- PODDER, S. (2017): “Understanding the Legitimacy of Armed Groups: A Relational Perspective”, *Small Wars & Insurgencies*, 28: 4-5, pp. 686-708. Doi: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09592318.2017.1322333>.
- ROSEN, J. D. Y CRUZ, J. M. (2022): “Dancing with the devil: Intervention programs under criminal governance in Northern Central America”, *Criminology & Criminal Justice*. Doi:

- <https://doi.org/10.1177/17488958221140548>.
- ROSENAU, J. (1990): *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press.
- SAMPÓ, C.; JENNE, N. Y FERREIRA, M. A. (2023): “Ruling Violently: The exercise of criminal governance by the Mexican Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG)”, *Revista Científica General José María Córdova*, 21(43), pp. 647-665.
- SAMPÓ, C. (2021): “Una aproximación teórica, el concepto de Gobernanza Criminal en América Latina”, en ALDA MEJÍAS, S. (coord.), *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2021.
- SANTOS, V. M. DA S. (2021): “Espaços desgovernados? Presença militar como combate ao crime na América Latina”, *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 8(2).
- SCHLICHTE, K. Y SCHNECKENER, U. (2015): “Armed Groups and the Politics of Legitimacy”, *Civil Wars*, 17(4): 409-424.
- SKARBEK, D. (2011): “Governance and prison gangs”, *American Political Science Review*, 105(4), pp. 702-716.
- SNYDER, R. Y DURÁN-MARTÍNEZ, A. (2009): “Does Illegality Breed Violence? Drug Trafficking and State-Sponsored Protection Rackets”, *Crime, Law and Social Change* 52(253), pp. 253-73.
- SOARES, R. (2023): *Milicianos: Como agentes formados para combater o crime passaram a matar a serviço dele*, São Paulo, Objetiva.
- STEPPUTAT, F. (2013): “Contemporary governscapes: Sovereign practice and hybrid orders beyond the center”, en *Local Politics and Contemporary Transformations in the Arab World: Governance Beyond the Center*, London, Palgrave Macmillan, pp. 25-42
- SULLIVAN, J. P. Y JONES, N. P. (2021): “Bandits, Urban Guerrillas, and Criminal Insurgents: Crime and Resistance in Latin America”, en *Problems and Alternatives in the Modern Americas*, Routledge, pp. 168-195
- TILLY, C. (1985): “War Making and State Making as Organized Crime”, en EVANS, P., RUESCHEMEYER, D. Y SKOCPOL, T. (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, pp. 169-187.
- VILLA, R. D.; BRAGA, C. DE M. Y FERREIRA, M. A. S. V. (2021): “Violent Non-state Actors and the Emergence of Hybrid Governance in South America”, *Latin American Research Review* 56 (1), pp. 1-14. Doi: <https://doi.org/10.25222/larr.756>.

WILLIAMS, P. (2008): “Violent non-state actors and national and international security”, International Relations and Security Network. Disponible en: <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, University of California Press.

ZALUAR, A. (2004): “Urban violence and drug warfare in Brazil”, en KRUGIT, K. (ed.), *Armed actors. Organised violence and state failure in Latin America*, London/New York, Zed Books, pp. 139-154.

Fundación Carolina, septiembre 2025

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

https://doi.org/10.33960/AC_11.2025

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

