

El gobierno criminal en el encierro y desde las cárceles

por **Marcelo Bergman** | Universidad Nacional de Tres de Febrero | mbergman@untref.edu.ar

Comienzo con una anécdota:

En 2012, realizando encuestas en cárceles con internos en reclusión para un estudio sobre seguridad ciudadana coordinado por el PNUD (2013), mantuve varias entrevistas con los directores de las administraciones penitenciarias de seis países de la región con el objeto de solicitar su autorización para realizar las encuestas. En uno de ellos, el director revisó nuestra solicitud y en la entrevista se mostró muy interesado. Me dijo:

“Yo no tengo ningún problema, y si quieres hacer la encuesta, ¡adelante! ¡Ve y pídele autorización a los jefes de las bandas en cada unidad!”

Yo perplejo le pregunté: ¿“Pero no es usted el director del sistema penitenciario al que le debo pedir autorización?”. A lo que me respondió: “Sí, pero yo controlo lo que sucede afuera. Rejas adentro quienes mandan son los líderes de las bandas, y sin su colaboración y asentimiento, nadie te va a responder una encuesta”.

Desde luego conversamos con ellos y luego de su “aprobación” pudimos realizar exitosamente la encuesta. Los líderes de las bandas facilitaron nuestro trabajo.

Fue mi primer encuentro directo con el concepto de gobernanza criminal.

La primera enseñanza que luego confirmarían los datos fue que cuando existen liderazgos consolidados en las cárceles, ningún privado de su libertad hace algo sin la aprobación de ese liderazgo criminal. Su propia seguridad y bienestar no depende de las autoridades

formales de los centros penitenciarios, sino de su sometimiento a los arreglos, a veces brutales, del gobierno interno de las cárceles.

Bandas, pandillas y grupos criminales: La importancia de las cárceles

Las bandas criminales resuelven disputas, patrullan espacios, gravan y recaudan impuestos, y ejercen un monopolio de la violencia. Como en su momento lo sugirió Tilly (1985), los estados modernos pueden ser pensados como sustitutos de gobiernos liderados por organizaciones criminales, y al igual que lo sugiere Olson (1993), estos grupos en algún momento se transforman de bandidos errantes a estacionarios. El criminal es un tipo específico de gobierno.

La idea de gobernanza criminal se ha venido estudiando en América Latina durante los últimos años. El surgimiento de bandas y pandillas poderosas, incluyendo los carteles del narcotráfico, las pandillas centroamericanas (maras) y los grandes grupos criminales en Brasil, han estado ejerciendo un poder significativo sobre personas, espacios y mercados. En general, estos grupos tienen objetivos instrumentales ya que están orientados hacia la obtención de rentas, pero también en muchos casos tienen raíces identitarias y sus miembros persiguen objetivos vinculados a estatus y reivindicaciones ideológicas y sociales.

Muchos de estos gobiernos criminales se originaron o se consolidaron en las cárceles. Las maras centroamericanas tienen un lejano origen en las prisiones de la costa oeste de Estados Unidos . Las poderosas bandas brasileñas como el Comando Vermelho en Río de Janeiro y el PCC (Primeiro Comando da Capital) en San Pablo,

se gestaron en las últimas décadas del siglo pasado en las cárceles de esos dos estados. En los centros de reclusión de Panamá, Costa Rica, Ecuador y Venezuela, se han consolidado grupos que ejercen autoridad y obtienen obediencia por parte de los otros internos y de miembros de la organización fuera de los centros penitenciarios. Aun en Argentina, con poca tradición de pandillerismo letal, la alta violencia en la provincia de Santa Fe es orquestada por una banda desde las cárceles de esa provincia. En resumen, las cárceles de la región han sido generadoras de grupos y de organizaciones que impulsaron el gobierno criminal.

¿Qué explica este marcado crecimiento de bandas criminales? ¿Cómo lo han logrado? ¿Por qué las cárceles emergieron como espacios generadores de estos sendos gobiernos criminales? En los últimos años algunas investigaciones han abordado estas preguntas. La mayoría de estos trabajos se abocan a estudiar un grupo específico o algunos casos (Días y Salla 2013; Biderman et al. 2019; Ley, Mattiace y Trejo 2019; Lima 1991), mientras otros estudios han impulsado un desarrollo teórico para conceptualizar la gobernanza criminal en la región (Arias 2017; Lessing 2021; Skarbek 2020). En todos estos casos, las cárceles han jugado un papel importante en el desarrollo y consolidación de estas bandas. A diferencia de la literatura acerca del crimen organizado que busca entender la lógica de la obtención de ganancias a través de actos delictivos, la gobernanza criminal busca explicar las raíces de la conformación de grupos y líderes que, ya sea a través de violencia explícita o implícita, buscan asegurar obediencia de sujetos, generalmente en pos de objetivos instrumentales. Y más importante aún, estos grupos rivalizan con la autoridad formal del Estado, en ocasiones compitiendo y en otras complementando el despliegue de autoridad, a través de acuerdos implícitos con las autoridades formales o bien reconociendo espacios distintos de poder y legitimidad (Bergman y Fondevila 2021).

En este ensayo me concentro en el gobierno criminal dentro de las cárceles y en aquel ejercido desde las cárceles hacia afuera. Muchas de las

afirmaciones se sustentan en 18 encuestas de internos en reclusión realizadas en 14 países de Latinoamérica y el Caribe que dirigí junto a mi colega Gustavo Fondevila durante la década anterior. Allí se entrevistaron a más de 17,000 internos acerca de su vida en las cárceles y su vinculación con la actividad delictiva.

De acuerdo al análisis de la información recabada de esas encuestas y de otros estudios, se observan algunas características sobresalientes vinculadas al gobierno criminal. Aquí sólo me concentro en cinco conclusiones:

- a. El gran crecimiento carcelario de las últimas décadas impulsó la consolidación de bandas delictivas.
- b. La escasez de bienes y las deficientes condiciones de reclusión alentaron el crecimiento de mercados ilícitos al interior de las cárceles que fueron alimentando y forjando bandas criminales poderosas.
- c. Los incentivos de las administraciones penitenciarias de las grandes unidades priorizaron el mantenimiento del orden interno. Esto generó la profusión de acuerdos formales e informales con líderes de bandas para garantizar cierta paz social dentro de los centros penitenciarios, en una suerte de cooperación implícita.
- d. El vertiginoso crecimiento de los mercados domésticos de drogas (principalmente crack y cocaína) crearon grandes oportunidades de negocios para las pandillas y bandas que en muchos casos lograron establecer hegemonías criminales intra y extra muros.
- e. Los niveles de violencia interna en los centros penitenciarios están en gran parte asociados a la competencia entre bandas por el control de estos mercados. Cuanto mayor es el control hegemónico de una banda, menor es el nivel de violencia observado.

Las cárceles y el tipo de gobierno criminal

Es importante distinguir entre dos tipos de ejercicio de autoridad. El primero es el gobierno de las cárceles, un tema que ya tiene una

tradición de estudios y que se focaliza en el orden interno de las unidades penitenciarias. En estos espacios, emergen líderes o se conforman grupos, generalmente con el propósito de obtener beneficios materiales, ya sea mejores condiciones de reclusión, o utilidades por el control de tráfico de bienes ilícitos dentro de las unidades (control del mercado de drogas y de otros bienes demandados por los reclusos). El segundo tipo de gobierno criminal es el que se ejerce desde las cárceles hacia afuera de las unidades y que es más complejo, ya que presenta el desafío acerca de cómo los líderes encarcelados aseguran la obediencia de quienes están afuera de la cárcel para ejecutar las órdenes que emanan de los líderes apresados.

El gobierno interno

El crecimiento de la población carcelaria en América Latina ha puesto una gran presión a los sistemas penitenciarios de la región. En las cárceles de América Latina habitan hoy casi 2 millones de personas privadas de su libertad (PPL). La población carcelaria se ha duplicado en menos de una década, y se ha triplicado desde los años noventa (UNDP 2013; Vilalta y Fondevila 2019). Sin embargo, este crecimiento no fue acompañado de inversiones y presupuestos para atender este enorme influxo de internos. Como consecuencia, las tasas de sobrepoblación en la región son mayores al 150% (o sea, donde hay capacidad para 100 internos hay 150 encarcelados o más). Los programas de rehabilitación son escasos, y la provisión de alimentos, vestimenta, servicios de higiene, camas, y otros bienes, son deficitarios en la mayoría de los países. Esto alimenta un extraordinario mercado negro de tráfico de bienes que son provistos por familiares o adquiridos ilícitamente. Este mercado negro es la fuente de rencillas y conflictos, y en definitiva quienes se aseguran el control y las rentas de estos tráficos gobiernan la criminalidad interna. En resumen, el crecimiento desatendido del encarcelamiento masivo en la región generó grandes incentivos para la circulación de drogas, bienes de consumo y de higiene, tráfico sexual, etc. monopolizados por bandas delictivas.

Un segundo mercado es el de la protección. Como es sabido, las cárceles son lugares muy inseguros, especialmente en espacios hacinados, mayormente ocupados por jóvenes con antecedentes vinculados a la violencia. En las cárceles circulan armas de fuego, armas blancas y muchas armas de producción casera. En la mayoría de los casos los líderes no necesitan ejercer coerción para asegurar la obediencia y el pago por protección de los internos. Es perfectamente racional para un interno someterse a la protección del líder que le pueda asegurar subsistir en este medio hostil. El pago por esta protección puede ser en dinero, especies, o servicios que ayuden a consolidar el gobierno criminal.

La mayoría de las cárceles de la región son unidades que albergan un gran número de personas privadas de su libertad (esto reduce el costo por interno). Por lo tanto, es muy común encontrar cárceles de 1,000 internos o más (algunas en México exceden los 10,000 PPL). Cada unidad de 1,000 personas constituye un mercado codiciado de tráfico. En las grandes unidades y en aquellas con alto nivel de hacinamiento, es muy poco probable que la autoridad formal logre controlar el orden interno. Quienes logran consolidar ese orden son los líderes de las bandas criminales. Como es sabido, la gobernanza criminal y la formal no son mutuamente excluyentes, sino que pueden ser complementarias (Blattman et al. 2022). En gran parte de América Latina existe una cooperación de hecho entre las autoridades formales y las bandas que controlan el orden interno.

Sin embargo, en ocasiones, este equilibrio se quiebra, y la violencia estalla. Los gobiernos criminales pueden ser amenazados por otros internos que logran constituirse en bandas que desafían la autoridad, produciendo una escalada de violencia. Esto puede derivar en riñas o en guerras abiertas entre bandas. Estos últimos casos suelen llegar a los medios de comunicación porque son extremadamente violentos y con muchos muertos. Los motines o levantamientos también obedecen a una lógica de sublevación de las bandas contra la administración

penitenciaria, generalmente asociada a un quiebre en la cooperación entre las autoridades y los líderes de las bandas.

En resumen, paradójicamente, la violencia en las cárceles crece allí donde hay disputas por el gobierno interno de las unidades. En cambio, donde la gobernanza criminal ejerce el monopolio de la fuerza, tal como lo predice la teoría, la violencia es escasa a pesar de que las condiciones de reclusión pudieran ser muy deficitarias. Al existir un orden criminal hegemónico, no existen incentivos serios para desafiarlo. Algunos actos de violencia performativa sirven para disuadir a potenciales detractores a mantenerse disciplinados. En cambio, la violencia es mayor en las unidades donde no existen liderazgos criminales sólidos. En las encuestas de cárceles de la región los internos que han reportado ser víctimas de violencia suelen estar alojados en unidades sin un claro orden criminal interno.

El gobierno externo

El gobierno criminal de las cárceles no sólo remite a la consolidación de un gobierno para usufructuar privilegios dentro de las prisiones. Los negocios criminales más importantes están fuera de las mismas y en las últimas décadas ciertas bandas han logrado el control de algunos mercados ilícitos ¿Cómo logra gobernar un líder criminal o una pandilla a personas que están fuera de su alcance físico? ¿Cuáles son los mecanismos de “*enforcement*” que aseguran el cumplimiento de órdenes que emanan desde atrás de las rejas? Existen al menos dos hipótesis complementarias.

La primera hipótesis (anticipación) señala que los jóvenes débilmente vinculados a la organización criminal “anticipan” que algún día podrán ser apresados (Skarbek 2011). Si llegara el caso de ser arrestados en un futuro (muy probable) estos jóvenes van a querer estar en “buenos términos” con los líderes de las bandas encerrados, ya que de lo contrario eventualmente su seguridad física dentro de las prisiones pudiera correr peligro. En resumen, la amenaza de una futura coerción

severa ante un eventual arresto funciona como factor disuasivo para obedecer las órdenes de los líderes.

La segunda hipótesis (membresía) enfatiza la afiliación a una banda o grupo ya sea porque esta participación le confiere al miembro de pandilla estatus, ocupación, y el acceso a privilegios, o bien una red de contención con posibles bienes materiales. Este es el caso de las maras centroamericanas y especialmente del PCC que logró en San Pablo establecer una red de comercialización de drogas ilícitas comandada por pandillas carcelarias, pero también a la vez una red de contención y arbitraje de conflictos que genera altos grados de legitimidad y obediencia (Bruneau, Dammert y Skinner 2011; Cruz 2014; Biondi 2016; Lessing y Denyer Willis 2019; Godoy y Paes Manso 2014).

Ya sea por “anticipación” o por “membresía” estos mecanismos han generado un crecimiento significativo del poder de las bandas en las últimas décadas, convirtiendo al gobierno criminal en un actor de primera magnitud en las esferas sociales y políticas de los estados en los que operan. La Mara Salvatrucha en El Salvador, el Comando Vermelho en Río de Janeiro, o los Monos en Argentina son ejemplos claros del poder que estos gobiernos delictivos ejercen y obligan al poder político formal a desarrollar estrategias políticas de contención o de combate de gran calibre. No se trata ya de bandas que procuran usufructuar de las posibles rentas de la vida intramuros, sino de grupos con poder de fuego y penetración territorial que controlan mercados y amenazan el orden social. Para lograr dominio y control externo, algunas bandas desarrollan instrumentos de gestión desde una coerción contenida, la administración de recursos, y sistemas de protección que en su conjunto, como sostienen Lessing y Denyer Willis (2019), buscan generar un sistema de autoridad burocrático-racional, y que en el caso paradigmático del PCC ha sido muy efectivo.

No se ha formulado aún una teoría que explique este gran crecimiento de las bandas criminales. Sin embargo, está claro que el narcotráfico a gran escala y especialmente los crecientes

mercados domésticos de drogas ilícitas fueron generando las oportunidades para un lucrativo negocio criminal. Paradójicamente, las bandas criminales son, en parte, “hijas” de las políticas de prohibición. Muchas de ellas se forjaron en el encierro y crecen precisamente en los centros penitenciarios.

Un semillero de gobernanza criminal

El poder de estas bandas nacidas en las cárceles está asociado a la capacidad de movilizar recursos muy efectivos para disciplinar miembros y expandir sus espacios de acción. Los centros penitenciarios lograron amalgamar al menos dos factores que explican su relativo éxito. En primera medida, las cárceles contribuyeron a la construcción de grupos con identidad propia que trascienden a la de organizaciones criminales que solo buscan la obtención de rentas. Las maras centroamericanas son un claro ejemplo. Segundo, las cárceles han servido para reclutar nuevos miembros, entrenarlos y expandir la influencia de grupos criminales.

Estos dos factores operativos se dieron en contextos macro que favorecieron la expansión de estos gobiernos criminales: 1) El gran crecimiento de mercados ilícitos de productos altamente demandados, y 2) El tipo de políticas punitivas que impulsaron las recientes olas de encarcelamiento masivo.

Los mercados de drogas, los robos a gran escala, así como los delitos de secuestros y las extorsiones, representan una importante fuente de ingresos para las bandas criminales. Lejos de ser triviales, algunos de estos mercados escalan a miles de millones de dólares anuales (ver Bergman y Fondevila 2021, cap. 2). Los liderazgos que se consolidan en la cárcel, junto a socios fuera de ella, todos con armas de fuego y en ciertas ocasiones con la connivencia o al menos negligencia de las autoridades han generado un “combo” que permitió el crecimiento de estas bandas desde las cárceles. Al incrementar sus ganancias y poder de fuego, estos grupos fueron creando estructuras de gobierno criminal, en muchos casos muy exitosos.

Este proceso fue coadyuvado por el crecimiento carcelario de las últimas décadas. Una de las características más destacadas de este crecimiento es que fue impulsado por el flujo más que por el stock, es decir que las cárceles se superpoblaron más por las nuevas admisiones que por PPLs sancionados con condenas más extensas. Si bien la severidad de las penas en la región creció, un análisis de este crecimiento está más asociado a un influjo incesante de nuevos y viejos internos sancionados con penas de 3 ó 4 años de cárcel por haber cometido robos o venta y transporte de drogas. Esta política criminal adoptada por la mayoría de los países de la región ha producido una alta rotación de internos. No solo hay hoy cerca de 2 millones de personas privadas de su libertad, sino que, debido a este tipo de política sancionatoria, se estima que en los últimos 20 años aproximadamente 10 millones de latinoamericanos han pasado por las cárceles de la región. Esta alta rotación ha contribuido a generar lazos y vínculos entre presos que al recuperar su libertad se vinculan a estas bandas criminales y fortalecen su gobierno.

En resumen, el encarcelamiento masivo, en condiciones de reclusión deficitarias, cierta tradición pandilleril, y el aumento de las oportunidades de rentas ilícitas han impulsado la generación de bandas criminales. En ciertos casos (especialmente donde los niveles de encarcelamiento fueron muy significativos, como en Brasil, el triángulo norte centroamericano, o Venezuela) estas bandas lograron trascender el control de las cárceles y proyectar su autoridad hacia sectores y espacios extramuros, convirtiéndose en gobiernos que rivalizan y en ocasiones colaboran con las autoridades formales. Sin embargo, aún es temprano predecir cuál será el futuro de este entramado. Lo que queda muy claro es que la idea popular de que la cárcel separa y aísla a quienes delinquen para proteger del crimen a la sociedad en su conjunto es una falacia. La cárcel y su mundo interior se proyecta y ejerce influencia hacia fuera de las rejas.

Referencias

- Arias, Enrique Desmond. 2017. *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bergman, Marcelo y Gustavo Fondevila. 2021. *Prisons and Crime in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Biderman, Ciro, João M. P. De Mello, Renato S. De Lima y Alexandre Schneider. 2019. "Pax Monopolista and Crime: The Case of the Emergence of the Primeiro Comando Da Capital in São Paulo". *Journal of Quantitative Criminology* 35: 573–605 .
- Biondi, Karina. 2016. *Sharing This Walk: An Ethnography of Prison Life and the PCC in Brazil*. Edited and translated by John F. Collins. Durham, NC: University of North Carolina Press.
- Blattman, Christopher, Gustavo Duncan, Benjamin Lessing y Santiago Tobón. 2022. "Gang Rule: Understanding and Countering Criminal Governance". *NBER Working Paper* 28458. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w28458>.
- Bruneau, Thomas, Lucía Dammert y Elizabeth Skinner. 2011. *Maras: Gang Violence and Security in Central America*. Austin: University of Texas Press.
- Cruz, José Miguel. 2014. "La transformación de las maras centroamericanas". *Cuestiones de Sociología* 10.
- Dias, Camila Nunes, y Fernando Salla. 2013. "Organized Crime in Brazilian Prisons: The Example of the PCC". *International Journal of Criminology and Sociology* 2: 397–408.
- Godoy, Marcelo, and Bruno Paes Manso. 2014. "20 anos de PCC: O efeito colateral da política de segurança pública". *Interesse Nacional* 6 (24): 26–35.
- Lessing, Benjamin. 2017. "Counterproductive Punishment: How Prison Gangs Undermine State Authority". *Rationality and Society* 29 (3): 257–297.
- Lessing, Benjamin. 2021. "Conceptualizing Criminal Governance". *Perspectives on Politics* 19 (3): 854–873. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>.
- Ley, Sandra, Shannan Mattiace y Guillermo Trejo. 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>.
- Lima, William da Silva. 1991. *Quatrocentos contra um: Uma história do Comando Vermelho*. Rio de Janeiro: ISER.
- Olson, Mancur. 1993. "Dictatorship, Democracy, and Development". *American Political Science Review* 87 (3): 567–576.
- Skarbek, David. 2011. "Governance and Prison Gangs". *American Political Science Review* 105 (4): 702–716.
- Skarbek, David. 2020. *The Puzzle of Prison Order: Why Life Behind Bars Varies around the World*. New York: Oxford University Press.
- Tilly, Charles. 1985. "War Making and State Making as Organized Crime". En *Bringing the State Back In*, editado por Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, 169–187. Cambridge: Cambridge University Press .
- UNDP (United Nations Development Programme). 2013. *Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America*. New York: UNDP. <https://hdr.undp.org/content/citizen-security-human-face>.
- Vilalta Carlos, y Gustavo Fondevila. 2019. *Populismo penal en América Latina: Las dinámicas de crecimiento de la población carcelaria*. Nota estratégica 32. Río de Janeiro: Instituto Igarapé. DOI:10.13140/RG.2.2.26588.62081. //