

# ¿Estado de Schrödinger? Una aproximación a los órdenes híbridos en Río de Janeiro<sup>1</sup>

Schrödinger's State? An approach to hybrid orders in Rio de Janeiro

*Antonella Paparini*<sup>2</sup>

*Melina Pasquet*<sup>3</sup>

*Nuria Romeu*<sup>4</sup>

## Resumen

El objetivo del presente artículo es problematizar la concepción dualista (es decir, Estado y sociedad como compartimentos estancos), a partir de la cual se han analizado tradicionalmente las dinámicas de producción de orden territorial. A tal efecto, se retoman las nociones de “estatalidad híbrida” y “clusters de orden”, con miras a complejizar el análisis de la aparente “incapacidad” o “ausencia” estatal en la gestión de los territorios. La metodología adoptada es de base cualitativa, optándose por el diseño de estudio de caso para abordar la gestión de la pandemia por COVID-19 en las favelas de la Zona Norte de Río de Janeiro. Finalmente, se esbozan unas breves conclusiones al respecto.

379

**Palabras clave:** crimen organizado, estatalidad híbrida, “clusters de orden”, gobernanza criminal, Río de Janeiro

**Recibido:** 30 de septiembre de 2020 ~ **Aceptado:** 19 de diciembre de 2020 ~ **Publicado:** 1 de enero de 2021

<sup>1</sup> El siguiente artículo es una versión revisada de lo que fue una exposición más general sobre “comandos” y “milicias” en Brasil para el Seminario Curricular “Seguridad, delito y narcotráfico” de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). En la presentación original también nos acompañó Camila María Ventura.

El encuadre conceptual planteado en este texto es tributario de los señalamientos y contribuciones oportunamente efectuados por integrantes de dicho seminario. Agradecemos especialmente los comentarios y devoluciones del Dr Marco Iazzetta (docente a cargo), Lic. Juan Cruz Simonetta y Marco Gaiero (Auxiliar Alumno).

<sup>2</sup> Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Rosario, Argentina. Joven Investigadora del Centro de Investigaciones en Seguridad, Estado y Sociedad (CISES), FCPOLIT, UNR. Correo electrónico: antonellapaparini@gmail.com

<sup>3</sup> Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Rosario, Argentina. Joven Investigadora del Centro de Investigaciones en Seguridad, Estado y Sociedad (CISES) FCPOLIT, UNR. Correo electrónico: meli.pasquet@gmail.com

<sup>4</sup> Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Rosario, Argentina. Joven Investigadora del Centro de Investigaciones en Seguridad, Estado y Sociedad (CISES) FCPOLIT, UNR. Correo electrónico: nuriaromeu26@gmail.com

## Abstract

The aim of the present article is to reflect on the dualist conception (that is to say, State-society as watertight compartments), based on which territorial order-production dynamics have been traditionally analyzed. To this purpose, we resort to the concepts of “hybrid statecraft” and “clusters of order”, with a view to arguing against the apparent state “incapacity” or “absence” regarding territorial management. The methodology adopted is basically qualitative, opting for a case study design to address the COVID-19 pandemic’s management in Rio de Janeiro’s northern “favelas”. Finally, a few brief conclusions on the topic are outlined.

**Keywords:** organized crime, hybrid statecraft, “clusters of order”, criminal governance, Río de Janeiro

## Introducción

Durante los meses de marzo, abril y mayo del 2020, varios diarios argentinos reportaron, como si de un evento extraordinario se tratase, el rol de distintos grupos ilegales o llanamente criminales en la promoción y *enforcement* de las medidas adoptadas para la gestión de la pandemia de la COVID-19 en ciertas favelas brasileñas (Sierra, 2020; MDZ, 2020). En uno de los episodios más icónicos de tal coyuntura, el ahora ex-Ministro de Salud, Luiz Henrique Mandetta, llegó a declarar en una rueda de prensa que el Ministerio estaba en diálogo con “traficantes” y “milicianos”, quienes “también necesitan colaborar, ayudar, participar” (Borges *et al*, 2020).

Esas dinámicas que superficialmente podrían encuadrarse bajo un “estado de excepción” inaugurado por el contexto de pandemia reflejan, sin embargo, una estructura subyacente de instituciones informales<sup>5</sup>. De hecho, Giorgio Agamben (2002) caracterizaba la estructura topológica del estado de excepción como un “estar-fuera y, no obstante, pertenecer” (p. 75); como una compleja estrategia de inscripción de lo extralegal (a lo que podríamos agregar lo ilegal) en el orden formal.

La capacidad de control de los “traficantes” (según los términos empleados por Mandetta) cuenta a día de hoy con un largo recorrido, por momentos más conflictivo que otros. Ella les permitió instrumentar una respuesta adaptada a las nuevas demandas impuestas por la pandemia en ciertos escenarios y promovió el

---

<sup>5</sup> Para la noción de instituciones informales nos remitimos a la conceptualización propuesta por HELMKE G. y LEVITSKY S. (eds.): *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, p. 5; que las definen como “reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicados y aplicadas [*enforced*] por fuera de los canales oficialmente sancionados” (traducción propia).

desarrollo de facetas previamente inexploradas. A tal efecto, juzgamos pertinente reflexionar sobre estos acontecimientos, como una oportunidad de sentar un debate más profundo en torno a las formas de concebir al Estado y su posicionamiento frente al fenómeno señalado. Estado que, cual el gato del hipotético experimento planteado por el físico austríaco Erwin Schrödinger, parece estar presente y ausente al mismo tiempo.

Como señalan las/os investigadoras/es del colectivo Noria, para generar análisis más ricos, es necesario revisar la teoría clásica del Estado. “Si queremos describir y entender lo que sucede en la realidad, tenemos que observarla tal y como es, no como esperamos que sea” (Programa Noria para México y América Central, 2019). Ello implica reconocer la existencia y el desenvolvimiento particular de Estados que nunca reivindicaron de forma práctica y acabada el monopolio de la violencia física legítima weberiano. Este último ha sido “compartido y/o delegado activamente con actores privados, legítimos e ilegítimos, que participan de la construcción del orden junto con autoridades públicas” (Programa Noria para México y América Central, 2019). Es así como, desde estos matices empíricos, cobra sentido y realidad aquel Estado simultáneamente presente/ausente.

A los fines de proponer algunos puntos de partida para pensar las dinámicas de producción de orden en contextos de confluencia y sinergia entre actores legales e ilegales, este artículo se aboca al estudio del caso de las favelas de la Zona Norte de Río de Janeiro. Esta elección se justifica no sólo porque se trata de espacios que bien podrían catalogarse como “zonas marrones”<sup>6</sup>, sino también por el innegable arraigo de los “comandos” en su seno.

El abordaje propuesto se basa en un análisis cualitativo, a partir de la revisión bibliográfica y documental de literatura, encuestas y datos estadísticos pertinentes, como así también algunas fuentes periodísticas para la consideración de los fenómenos más recientes. El artículo se estructura en cinco partes. A la presente introducción le sigue un apartado conceptual, en el que se desarrolla el marco teórico adoptado. A continuación, se presentan algunos rasgos estructurales de la gobernanza en las favelas cariocas del norte. Posteriormente, se describen las dinámicas de gestión de la pandemia en dichos espacios, para cerrar con unos breves comentarios finales.

---

<sup>6</sup> La metáfora de las zonas azules, verdes y marrones corresponde a la tesis de la heterogeneidad en el alcance territorial y funcional del Estado y el orden social que este sustenta en las nuevas poliarquías. Las “zonas marrones” son aquellas áreas con baja penetración territorial y funcional de las instituciones estatales. Véase: O’DONNELL, G. (1993). Estado, Democratización y Ciudadanía. En *Nueva Sociedad*, Nro 128, pp. 62-87.

## 1. Algunas nociones conceptuales: entre el Leviatán y Escila<sup>7</sup>, los “clusters de orden”

En una fórmula, ahora ya clásica, Gambetta (2007) definió a la mafia siciliana como una empresa económica cuya mercancía específica era la “protección” (p. 25). En ese sentido, el autor reconocía que la oferta de protección por parte de agentes privados podía fungir como lubricante de “transacciones inestables en las que la confianza es escasa y frágil” (p. 46). La idea subyacente es la de ausencia estatal. La mafia garantiza ciertos márgenes de certidumbre cuando “no se dispone de ninguna instancia legítima de aplicación de la ley, en otras palabras, del Estado” (p. 46).

En la propuesta de Gambetta (2007), la idea nodal es que mafia y Estado proveen la misma mercancía: protección; las diferencias estriban en las modalidades que ésta última adopta. Como corolarios de la oferta de protección, se derivan dos consecuencias: en primer lugar, cada mercado declarado como ilegal por el Estado pasa a depender de la protección privada; en segundo lugar, como integrantes del mismo gremio, los intereses de agentes de la ley y mafiosos pueden llegar a converger (y materializarse eventualmente en acciones concretas para su defensa) (p. 28-29). A pesar de esta última referencia a potenciales sinergias entre protectores legales e ilegales, Gambetta no lleva su apreciación mucho más allá. Por el contrario, señala los niveles de violencia alcanzados por la mafia en Italia como un síntoma de que la connivencia tiene sus límites (p. 35-36).

Uno de los problemas principales de la bibliografía sobre mafias o grupos criminales organizados, de la que Gambetta es un exponente, es aquel enunciado por Dewey, Míguez y Saín (2017) como la distinción estricta entre dos esferas de interés: la legal, representada por el Estado y sus instituciones; y la ilegal, encarnada en los grupos criminales y sus negocios (p. 396). Consecuentemente, pensar desde ese marco conceptual el rol de los grupos ilegales en ciertas formas de regulación de los intercambios, implica necesariamente interpretaciones en clave de “vínculos corruptos” o “conexiones clandestinas” (Dewey, 2013, p. 71).

Sin embargo, esos marcos conceptuales soslayan las hibridaciones y fusiones de intereses que, existentes en el plano fáctico, permiten articular formas de gobierno y soberanía desde una asociación entre actores legales e ilegales (Dewey, 2013, p. 72). La noción de dos lógicas claramente diferenciadas, cuyas intersecciones

---

<sup>7</sup> Siguiendo la metáfora hobbesiana del Leviatán como monstruo marino supremo (según la descripción bíblica), nos parece que la caracterización homérica de Escila podría ser una imagen bastante sugerente de la noción de estatalidad trabajada en el artículo. El torso femenino del que se desprenden seis cabezas perrunas permite pensar al Estado bajo una faz múltiple e híbrida. Para un abordaje más profundo de la metáfora del Leviatán, véase: TRALAU, J. (2013). El Leviatán de Hobbes. La destrucción del Estado, Cristo y el vientre del cocodrilo. En *Foro Interno*, Vol. 13, pp. 119-138. DOI: [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_FOIN.2013.v13.43087](http://dx.doi.org/10.5209/rev_FOIN.2013.v13.43087)

podrían explicarse a partir de desviaciones individuales de la norma parece insuficiente para dar cuenta de este tipo de fenómenos.

Una de las formas de encuadre posible es el concepto de *forbearance* o tolerancia, propio de la bibliografía anglosajona. Éste último pone en juego los intereses compartidos entre actores legales e ilegales y el potencial incremento de la gobernabilidad que para los Estados puede representar la tolerancia de ciertas vulneraciones de la ley. En resumidas cuentas, plantea un panorama en el que tiende a deshilacharse el entramado que vinculaba como una relación necesaria la gobernabilidad con el estricto *rule of law*. Consecuentemente, amplía las formas de pensar cómo el Estado construye orden por fuera de las “limitaciones” impuestas por la legalidad y las reglas de juego pactadas desde las instituciones públicas.

Según Holland (2016), hay tres elementos nodales que distinguen el concepto de *forbearance* del *weak enforcement*: capacidad institucional, decisión política y revocabilidad (p. 233). Asimismo, la autora construye una tipología del concepto a partir de dos variables: incidencia económica (regresiva/ progresiva) y modo de distribución (contingente/ no contingente). De ese cuadro de doble entrada se derivan cuatro modalidades posibles: corrupta (regresiva y contingente), clientelar (progresiva y contingente), plutocrática (regresiva y no contingente) y welfarista (progresiva y no contingente)<sup>8</sup> (p. 235). Evidentemente, las tres últimas formas abren un campo de reflexión por fuera de los lugares comunes sobre “incapacidad” y “corrupción” estatal.

En este artículo, adoptamos como referencia teórica para la interpretación de las formas de dominación social híbridas la noción de “*clusters* de orden” (Dewey *et al*, 2017). Partiendo del concepto de *clusters*, como unidades económicas virtuosas, “islas” de eficiencia, innovación y cooperación económica “productoras de nodos de un cierto orden”; los autores trasladan la idea desde el ámbito de la gobernanza económica al de la gobernanza política (p. 398)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Holland ilustra esta noción a partir de la “permisividad” de mercados y ferias ilegales en algunas ciudades latinoamericanas; como un ejemplo de *forbearance* welfarista.

<sup>9</sup> El concepto mismo de gobernanza remite al clima de ideas de la década de los ‘90. La definición canónica del término es aquella enunciada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y concilian sus diferencias. Véase PNUD (1997). *Reconceptualizing governance*, p. 8.

No obstante, a los fines de este trabajo, creemos más ajustada la definición propuesta por Aguilar, quien entiende la gobernanza como la “pauta o estructura directiva” que emerge de una determinada forma de gobierno. Pauta que se corresponde con una estructura sociopolítica contemporánea compleja y dinámica, en la que el gobierno asume el modo concreto de “*co-acción*”: co-regulación, co-gestión, co-producción. Véase AGUILAR, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, p. 32. Esta última idea coincide con la caracterización del fenómeno específico de la gobernanza criminal hecha por Lessing: “duopolio de violencia”

En ese sentido, los “clusters de orden” son entendidos como formas híbridas de dominación social, que combinan rasgos de órdenes sociales burocráticos y patrimoniales, en una dinámica de refuerzo mutuo. Estas situaciones engendran reglas y autoridades desviadas de las normas legales, pero que aún así encuentran cierto grado de aceptación entre la población. Aceptación que no obsta la existencia de niveles subóptimos de cooperación y mayores cuotas de coerción, pero que se justifica en tanto genera resultados superiores a aquellos que las instituciones formales y legales podrían producir por sí solas (Dewey *et al*, 2017, p. 396).

La utilización de un concepto como *cluster*, popularizado en la década de los ‘90, no pretende presentar como una novedad el hecho de que existan interpenetraciones o alianzas entre Estado y grupos delictivos<sup>10</sup>, sino que intenta contextualizar los órdenes híbridos contemporáneos. A decir de los autores, tres condiciones interrelacionadas le dan impulso a este tipo de arreglos en la Posguerra Fría (y especialmente, en áreas afectadas por la “tercera ola” democratizadora): la introducción de políticas neoliberales a nivel global; el crecimiento masivo de la regulación gubernamental de la economía y las relaciones sociales (más allá incluso de su capacidad de aplicación); y lo que Wacquant denominaría como “marginalidad avanzada”, derivada del colapso del modelo de producción y la segmentación del mercado (Dewey *et al*, 2017, p. 397-398). En términos generales, este tipo de *cluster* se desarrolla en territorios en los cuales las instituciones estatales racionales no son capaces de garantizar la satisfacción de necesidades sociales básicas o de ejercer un control legal y efectivo sobre el uso de la fuerza, además de fallar en la garantía del cumplimiento social de las normas legalmente sancionadas- dos rasgos centrales que, de acuerdo con Max Weber, definen la dominación (Herrschaft) (Dewey *et al*, 2017, p. 398).

Como lo refleja la referencia a “territorios” en lugar de Estados en el anterior extracto de Dewey *et al* (2017), en el concepto de “clusters de orden” está presente la doble dimensión original de enclave territorialmente anclado y eslabón dentro de las cadenas globales de valor (o de los flujos internacionales ilícitos). En esa línea, es interesante recuperar las ideas de Ruggiero (2005) en torno al hecho de que “las economías delictivas han establecido unas conexiones internacionales que consienten operaciones simultáneamente locales y globales” (p. 56). Ante dichas articulaciones, cada vez se torna más complejo el trazado de límites entre lo legal y

---

e “incrustación” [*embeddedness*]. Para mayores precisiones, consúltese: LESSING, B. (2020). Conceptualizing criminal governance. En *Perspectives on Politics*, pp. 1-20. DOI:10.1017/S1537592720001243

<sup>10</sup> Por el contrario, la construcción del poder estatal a partir de medios que podrían calificarse de “ilegales” se trata en TILLY, C. (1985). “War Making and State Making as Organized Crime”. En: *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

lo ilegal en términos de actores y espacios. La metáfora del “bazar urbano” (p. 48) y el concepto de “economía sucia” (p. 118) son las propuestas teóricas del autor para sortear tales dificultades.

Sin embargo, este anclaje territorial no debe entenderse como una concentración de la ilegalidad en estos espacios (o “geografías de la exclusión”) <sup>11</sup>.

Antes bien, está el deseo de circunscribir el crimen y delimitarlo dentro de límites sociales precisos: (...) no sólo le permite a la sociedad un reaseguro durkheimiano de honestidad y corrección, sino que también posibilita la concentración de los costos sociales del crimen dentro de comunidades delimitadas (Ruggiero, 2005, p.77).

En tanto el estudio de la territorialidad se interesa por el comportamiento de los grupos humanos y los procesos de construcción de identidades situadas, “coloca la discusión sobre la presencia de actores, o individuos, con intereses diversos sobre un mismo territorio” (Martín Moreno, 2017, p. 59). Es decir, la reflexión sobre la territorialidad nunca puede darse escindida de los sujetos sociales particulares insertos en ella. Esta representación del territorio atravesado por la variable del poder habilita la pregunta por los términos en que se dan las intersecciones singulares entre legalidad e ilegalidad para la construcción de redes, flujos y reglas localizados.

En esa línea, para pensar el contexto territorial particular sobre el que se propone el análisis, las favelas, resulta imprescindible poner atención a las particularidades que las estructuran. Las condiciones de marginalidad y vulnerabilidad de la población allí asentada son el sustrato sobre el que se construyen relaciones sociales basadas en la ausencia o incapacidad estatal, las necesidades que persisten insatisfechas y buscan ser resueltas por medios alternativos (por fuera incluso de lo legalmente establecido). Más que áreas de concentración de las actividades criminales, los enclaves territoriales en los que se manifiestan explícitamente las hibridaciones y la violencia se caracterizan por la segregación territorial (Beato y Zilli, 2012, p. 75).

Es así como las interrelaciones entre los actores estatales y los de carácter ilegal no se agotan en los espacios que se caracterizan por una manifiesta vulnerabilidad social, pero allí adoptan características específicas y más explícitas.

---

<sup>11</sup> Seguimos en esta formulación las ideas de Young respecto a las limitaciones que una noción dualista de los términos inclusión-exclusión impone. Noción que se asociaría con una separación espacial nítida, una distribución espacial de la inclusión y de la exclusión. Frente a este fenómeno, el autor plantea como una de las claves para reflexionar sobre las interacciones entre los actores involucrados el desdibujamiento de esos límites. Véase: YOUNG, J. (2003). Merton con energía, Katz con estructura. La sociología del revanchismo y la criminología de la transgresión. *Delito y Sociedad*, Vol. 1 (No. 25), pp. 63-87.

Como indican Assis Couto y Beato Filho (2019), en áreas que combinan exclusión social y segregación territorial, “la violencia se torna un patrón de sociabilidad con un componente de identidad territorial bastante acentuado” (p. 202). Menos identificables resultan las áreas de circulación de los réditos de la actividad criminal, ligadas a las tareas de organización y control empresarial (Ruggiero, 2005, p. 78).

## 2. El caso de Río de Janeiro: “*chame o criminoso*”<sup>12</sup>

Según la información disponible, el *Comando Vermelho* (CV) es una organización criminal que se originó en la prisión Candido Mendes de Ilha Grande en los años setenta, durante la última dictadura militar brasileña. Dicha organización se gestó a partir de la unión entre presos comunes y políticos reclusos en la misma unidad penitenciaria (Kershisnik, 2012, p. 3). Si bien en sus orígenes se presentaba como un grupo de autoprotección frente la constante vulneración de los derechos de los internos, luego comenzaría a involucrarse en delitos menores, para finalmente incursionar en el comercio y tráfico de droga a partir de los años ‘80. Distintas versiones señalan que a lo largo de la década de 1990 logró el control absoluto del narcotráfico en Río de Janeiro. A pesar de la posterior pérdida de terreno, ligada a la aparición de otros grupos criminales y milicias armadas, actualmente se la califica como la segunda organización criminal de mayor importancia en Brasil, luego del *Primeiro Comando da Capital* (PCC) (Sampó, 2019, p. 4).

Como señalan Arias y Barnes (2016), Rio de Janeiro representa un espacio muy significativo para analizar el rol que los grupos criminales desempeñan en el control social (p. 468). Esto se debe no solo a que se trata del lugar de origen de la primera y una de las más importantes organizaciones criminales brasileñas, el CV, sino también a la variedad de órdenes de seguridad locales, dirigidos por distintos tipos de bandas y grupos delictivos. Dentro de la ciudad, “comandos” o bandas narco, “milicias”<sup>13</sup> y grupos extorsivos asociados a la policía controlan gran parte de las más de 100 favelas cariocas. En este breve artículo nos concentraremos

<sup>12</sup> La frase es una paráfrasis de la línea de la canción “*Acorda amor*” (1974) en la que Chico Buarque se refiere al recurso al “ladrón” frente al desamparo y la represión vigentes durante el período de la dictadura: “*Era a dura, numa muito escura viatura/ Minha nossa santa criatura/ Chame, chame, chame lá/ Chame, chame o ladrão, chame o ladrão*”.

<sup>13</sup> Si bien algunos de los señalamientos que aquí se trazan sobre las dinámicas operativas de los “comandos” podrían hacerse extensivas a las milicias, este tipo de actor presenta particularidades que justifican un tratamiento diferenciado. Para una comparación entre las dinámicas de dominación social ejercidas por ambos tipos de actores y las experiencias de los habitantes de dichas comunidades en Río de Janeiro, véase ZALUAR, A.; CONCEIÇÃO, I. S. Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro: que paz? *São Paulo em Perspectiva*, San Pablo, Fundación Seade, v. 21, n. 2, pp. 89-101, jul./dic. 2007.

específicamente en la acción de los “comandos” cariocas, operantes fundamentalmente en la Zona Norte de la ciudad.

Una particularidad de este tipo de organización criminal es que el comercio local de droga ilícita tiene como correlato y condición un férreo control del territorio. Como apunta Cappelletti (2020), cada célula de la organización tiene un fuerte vínculo con las comunidades locales en donde desarrollan sus negocios, siendo muchas veces los miembros de esas células a la vez residentes de las favelas donde operan (p. 26). De hecho, en la década de 1990 en Río de Janeiro un 50% de las asociaciones de moradores habrían estado controladas por el crimen organizado (De Lucca Torres y Zaluar, 2009). En la primera década del siglo XXI, los procesos de fragmentación del *Comando Vermelho* (que había dado origen al *Terceiro Comando* y luego a *Amigos dos Amigos*) y de consolidación de las “milicias” disminuyó esos porcentajes. Ello no quita que el Comando y sus sucedáneos no retengan importantes cuotas de poder político.

Como señala Arias (2006) la apropiación de atribuciones estatales y el capital social a ellas asociado por parte de las organizaciones criminales cariocas se sostiene a partir de las conexiones y vínculos con agentes estatales y líderes cívicos (p. 299). En opinión del autor, las sonadas referencias a autoridades o instituciones “paralelas” ignoran evidencia que revela vínculos entre agentes gubernamentales, líderes cívicos y traficantes de drogas, las cuales constituyen la base de los “órdenes políticos paralelos” [*parallel polities*] generados en las favelas y emanados de prácticas clientelares que históricamente han dominado la política carioca (Arias, 2006, p. 294).

Así, si bien la relación entre actores estatales y bandas criminales para la gestión de redes clientelares constituyen una constante, lo que ha ido mutando es la estructura de ese vínculo. Arias (2006) señala que si en el Río de la década de los ‘90 la misma se daba fundamentalmente bajo el formato “triádico”<sup>14</sup>, lo propio de la primera década del siglo XXI pasa a ser el sistema de “doble patronato”. Bajo este último, tanto el Estado como las organizaciones criminales actúan como “patrones” para los residentes de la favela, y simultáneamente los grupos criminales aspiran a ganar para sí respaldo por las acciones de los políticos en la favela (p. 302).

En la interacción con la comunidad, parecería configurarse una relación transaccional en los términos de un “mercado de la protección”. Mientras la organización asume funciones vinculadas a la provisión de servicios públicos dentro de la favela, como la distribución de garrafas de gas, el transporte hacia hospitales, el

<sup>14</sup> Por relación clientelar “triádica” el autor entiende aquella establecida entre un político con un “broker” local (o en la jerga argentina, un “puntero”) que provee acceso a un caudal significativo de votos.

suministro de útiles escolares, entre otras (Leeds, 1996; Gurgel de Oliveira, 2013); los habitantes proveerían al grupo criminal respaldo (o una moderada aceptación) y anonimato. La falta de fiabilidad del Estado como garante de algunos servicios básicos, ha permitido al *Comando Vermelho* arrogarse tales funciones, ganando legitimidad entre los moradores de las favelas y también su respeto y obediencia. Sin embargo, la política asistencialista tiene su contrapartida en intimidaciones ejercidas mediante la fuerza: es la organización la que determina quién puede frecuentar la favela, regulando la vida de sus moradores.

Ello parece ir en línea con la idea de que los “clusters de orden” suelen basarse en normas particularistas y relaciones personales, incluyendo solo a un núcleo restringido de actores. Además, la inaplicabilidad de normas universales y ampliamente consensuadas suele requerir mayores niveles de coerción y extorsión para alcanzar umbrales de orden aceptables (Dewey *et al*, 2017, p. 396).

De esta forma el control ejercido por el *Comando Vermelho* conlleva la instauración de un orden informal, regido por sus propias normas y criterios de justicia (Gurgel de Oliveira, 2013, p. 17). Investigaciones como las de Junqueira y Rodrigues (1992), abocada al estudio del caso de la “Favela do Jacarezinho” (o Pasárgada), han revelado importantes mecanismos e instancias de justicia informal vigentes en estos espacios. Similares observaciones se han hecho respecto del PCC en San Pablo (Feltran, 2010; Birol y Dal Ri, 2011).

La multiplicidad de funciones desarrolladas por el grupo criminal no debe soslayar el hecho de que todas ellas están supeditadas a un objetivo principal, consistente en la obtención de recursos económicos, como bien resalta Leeds (1996): a pesar de que estos líderes puedan sentir la obligación de dar alguna compensación a sus comunidades, son primero y ante todo “hombres de negocios” que utilizan el espacio físico de la favela como locación operativa para el desarrollo de actividades del sector informal altamente lucrativas (p. 62).

Otro de los servicios públicos deficientes en las favelas es la seguridad interna. Frente a un territorio extenso, donde predominan distintas organizaciones criminales y milicias urbanas, la estrategia de abordaje del Estado ha consistido en una dinámica de “ausencias y presencias selectivas” (Leeds, 1996, p. 49). En lo que respecta a la garantía de seguridad o de acceso a servicios básicos, la población no puede contar con el Estado, ya que consideran (no sin fundamentos) que su presencia se hace efectiva en gran proporción sólo en su faceta violenta y represiva. La policía ha sido acusada en numerosas ocasiones de violaciones a los derechos humanos, incluidas torturas y ejecuciones sumarias (Magaloni *et al*, 2015, p. 10). Asimismo, según el Instituto de Seguridad Pública del Estado de Río de Janeiro

(2020), las muertes por intervención de agentes estatales alcanzaron en 2019 un máximo de 1814 (un 18.3% más que en el 2018) (p. 6).

El accionar violento de los representantes estatales fomenta la desconfianza de la población, que muchas veces tiene más temor a la policía que a la presencia de los grupos criminales en el territorio (Madeiro, 2016). En efecto, datos de la Encuesta Nacional de Victimización (Secretaría Nacional de Seguridad Pública, 2013) apuntaban tendencias llamativas, como mínimo. Río de Janeiro aparecía como uno de los estados con las tasas más bajas de confianza en la Policía Militar (apenas un 10.9% decía “confiar mucho” en ella, contra el 26.1% de Minas Gerais) (p. 242) y con las mayores tasas de reportes de extorsión y pago de propinas a esa agencia estatal (7%) (p. 245). Este último factor ya había sido retratado en el estudio cualitativo realizado por Arias (2006) en tres favelas cariocas: los moradores de Santa Ana, por ejemplo, declaraban que los policías asentados en el *morro* aceptaban pagos regulares de los traficantes, mientras los agentes basados fuera de él no recibían pagos directos (p. 305).

Las percepciones poco favorables de la policía quedaron aún más patentes en los resultados arrojados por los Estudios sobre Victimización de 2017: el miedo a ser víctima de la policía (en torno al 50%) o de un tiroteo entre policías y criminales (51%) superó con creces al temor de ser victimizado por bandidos, para crímenes como secuestros (29%), robo de vehículo (25.4%) o agresión física (43.8%). (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2017, p. 158).

389

### 3. Pandemia y respuestas estatales: la dualidad en juego

Teniendo en cuenta estos antecedentes en los vínculos entre los moradores de las favelas, los grupos criminales y las instituciones del Estado es que puede entenderse la forma en la que se configuraron las relaciones sociales entre estos tres grupos frente el escenario desencadenado por la pandemia de la COVID-19.<sup>15</sup>

Ante la crisis, las necesidades de los moradores de las favelas se vieron incrementadas. Por un lado, porque con el deterioro de la situación económica aumentó el número de personas que requerían acceso a una amplia variedad de servicios, como comida y medicamentos. Por otro lado, se redefinió la noción de amenaza a la luz de una nueva concepción de seguridad que ahora incluiría la

<sup>15</sup> Para un análisis de las medidas sociales adoptadas frente a la pandemia por Estado y organizaciones criminales en México, El Salvador y Brasil, véase IAZZETTA, M. (2020). *Estado, crimen organizado y pandemia por COVID-19*. Artículo entregado para publicación. De la versión preimpresa de este artículo se ha retomado el concepto clave de “clusters de orden”.

protección frente a la enfermedad (Cappelletti, 2020, p. 35). Es en ese escenario en el que el *Comando Vermelho* decidió actuar imponiendo una cuarentena estricta, suspendiendo algunos puntos de comercialización de droga, estableciendo un toque de queda a partir de las 20 horas y el uso de barbijos de forma obligatoria. En “Ciudad de Dios”, una de las favelas donde se supone que el grupo ejerce mayor control, la medida fue primero comunicada por mensaje de Whatsapp y por pasacalles en algunas esquinas, y luego miembros del grupo criminal circularon en autos con altoparlantes pidiéndole a la gente que se quedase en su casa y cumpliera con la cuarentena, anunciando que quienes no lo hiciesen recibirían correctivos ejemplificadores (Blois, 2020). A su vez, en la “*Rocinha*”, otro territorio donde el *Comando Vermelho* estaría fuertemente posicionado, los grupos criminales determinaron que los comercios debían reducir el precio del gas, ya que la población, sin haber podido salir de su casa, había tenido una baja en sus ingresos. Finalmente, en la favela “Jacaré”, los dueños de farmacias fueron amenazados con represalias si subían el precio del alcohol en gel (Leitão y Martins, 2020).

Pero la imagen no estaría completa si no hiciéramos referencia a los posicionamientos y acciones estatales. En ese sentido, el enfoque confrontacional frente a la criminalidad presente en el discurso del primer mandatario, como así también la política de “tolerancia 0” del gobernador Witzel se vieron plasmados en un incremento del 43% en las muertes por intervención policial en Río de Janeiro en abril (con respecto al mismo mes del 2019). No obstante, a principios de junio, un fallo de la Corte Suprema de Justicia brasileña suspendió las redadas policiales en las favelas de Río de Janeiro durante la pandemia por COVID-19, excepto bajo circunstancias extraordinarias (las cuales deberían ser aprobadas por la Oficina del Fiscal del estado). Dicha decisión parece haber generado un efecto inmediato, con reportes de un descenso del 76% (respecto al mismo período de 2019) en las muertes producto de intervenciones policiales en los meses de junio y julio.

De hecho, y a pesar del incremento en los niveles de muertes violentas entre marzo y abril de 2020, la tasa global de homicidios para la primera mitad de 2020 experimentó una reducción del 11% con respecto al mismo período del 2019; lo que parecería implicar que el cese de las *razzias* policiales no afectó negativamente esta tendencia descendente. Más aún, de acuerdo con la información disponible, entre los meses de junio y julio las muertes violentas totales se redujeron en alrededor de un 40%. (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2020).

El panorama anterior parece respaldar los señalamientos hechos por Arias (2017) para el caso particular de la “*Rocinha*”: la fuerte presencia de los traficantes provee seguridad contra robos, ataques y violaciones (podríamos agregar, que en la coyuntura actual también lo hace contra la enfermedad); pero al mismo tiempo, sus

actividades a menudo conducen a enfrentamientos armados en el espacio público (p. 128).

En cuanto al accionar de organismos internacionales de ayuda humanitaria, los mismos buscaron vincularse con proveedores de servicios sociales afincados en las favelas, incluso si se tratara de grupos criminales (Muggah, 2020). La necesidad de intervenir de forma rápida y efectiva en los territorios para impedir o aplacar la propagación del virus operó como un condicionante de la gestión conjunta entre dichas agencias y organizaciones criminales, aunque ello abonara implícitamente la legitimidad de estas últimas, como interlocutor válido en las favelas.

#### 4. Conclusiones

A modo de breve conclusión, retomamos el objetivo central de este artículo: problematizar la concepción dualista (Estado-sociedad como compartimentos estancos), a partir de la cual se han analizado tradicionalmente las dinámicas de producción de orden territorial. Es por ello que, recuperando conceptos como “estatalidad híbrida” o “clusters de orden”, consideramos pertinente adoptar una mirada alternativa, que diera cuenta del fenómeno de una forma más próxima a la que se verifica en la realidad empírica.

Con ese propósito, tomamos como objeto de análisis el caso de las favelas de la Zona Norte de Río de Janeiro. No sólo por su reciente puesta en agenda en los medios de comunicación locales, sino por tratarse de una de las manifestaciones más acabadas (y también más trabajadas por la bibliografía académica) de los procesos que pretendíamos abordar.

A raíz de nuestro análisis, consideramos que la pandemia de la COVID-19 reforzó dos tendencias interrelacionadas y preexistentes: por un lado, la del Estado a construir orden y gobernabilidad por fuera de sus vínculos “legales”; y por otro, la de los grupos criminales a atribuirse funciones “estatales”. En breve, la coyuntura parece haber puesto de manifiesto el avance que ambos procesos han alcanzado al momento presente.

En esa tesitura, y retrotrayéndonos a la metáfora que da nombre al artículo, consideramos que los términos de la dicotomía “ausencia” / “presencia” estatal resultan insuficientes para retratar la complejidad de las realidades abordadas. Nuestro objetivo no ha sido “abrir la caja” para revelar de modo concluyente un Estado ausente o presente, sino que, por el contrario, creemos que la riqueza del análisis está en la superposición en que ambas realidades coexisten. Entender la construcción de orden como producto de la acción del Estado o de las organizaciones delictivas, impide plantear una tercera posibilidad: la protección que el Estado provee de forma ilegal o en asociación con esas organizaciones. Pensar que

el gato está vivo o muerto; y el Estado presente o ausente, fuerte o débil, implica plantear el problema en términos que circunscriben los análisis y oscurecen realidades incómodas. Puede que al abrir la caja encontremos un Estado que, paradójicamente, interviene en la construcción de orden mediante una dinámica de “ausencias y presencias selectivas”.

## Referencias bibliográficas

- Agamben, G. (2003). *Homo sacer: el poder soberano y la nuda vida*. Adriana Hidalgo Editora.
- Arias, E. D. (2006). The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 38, pp 293-325. DOI:10.1017/S0022216X06000721
- Arias, E. D. y Barnes, N. (2016). Crime and plural orders in Rio de Janeiro, Brazil. SAGE Publications, *Current Sociology*, Vol. 65 (No. 3), pp. 448-465. DOI: <https://doi.org/10.1177/0011392116667165>
- Assis Couto, V. y Beato Filho, C. (2019). Milícias: o crime organizado por meio de uma análise das redes sociais. *Revista Brasileira de Sociologia*, Vol. 7, (No. 17), pp. 201-221. DOI: <http://dx.doi.org/10.20336/rbs.480>
- Beato, C y Zili, L. F. (2012). A estruturação de atividades criminosas. Um estudo de caso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 27 (No. 80), pp. 71-88.
- Biol, A. P. J. y Dal Ri, A. (2011). The Role of Organized Crime in Informal Justice Systems: The Brazilian Case. *Uluslararası Güvenlik ve Terörizm Dergisi*, Vol. 2 (No. 1), pp. 59-80.
- Borges, A.; Lindner, J. y Vargas, M. (8 de abril de 2020). Saúde dialoga como o tráfico e com a milícia, diz Mandetta. *Estadão*. Recuperado de <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-da-saude-dialoga-com-o-trafico-e-com-a-milicia-diz-mandetta,70003265463>
- Blois, C. (24 de marzo de 2020). “Tráfico impõe toque de recolher em favelas do Rio em meio a crise do corona”. UOL Notícias. Recuperado de <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/03/24/coronavirus-faccoes-do-trafico-impoem-toque-de-recolher-em-favelas-do-rj.htm?cmpid=copiaecola>
- Cappelletti, A. (2020). *Between Curfews and Confrontation: Coronavirus Criminal Crisis Management in Rio de Janeiro's Favelas* (tesis de maestría). Universidad de Utrecht, Holanda. Recuperado de <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/399126>

- Dewey, M. (2013). El Leviatán híbrido. Las fuentes del poder policial en el Conurbano Bonaerense. *Miriada*, Año 5, (No. 9), p. 67-88. Recuperado de <https://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/viewFile/3104/3723>
- Dewey, M; Míguez, D. y Saín, M. F. (2017). The strength of collusion: A conceptual framework for interpreting hybrid social orders. SAGE Publications, *Current Sociology*, Vol. 65 (No. 3), pp. 395-410. DOI: 10.1177/0011392116661226
- Feltran, G. de S. (2010). Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. *Caderno CRH*, Vol. 23 (No. 58), pp. 59-73. Recuperado de [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792010000100005&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792010000100005&script=sci_abstract&tlng=pt)
- Gambetta, D. (2007). *La Mafia Siciliana. El negocio de la protección privada*. Fondo de Cultura Económica.
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (15 de septiembre de 2020). *Policing in Rio: Beyond confrontation?* Recuperado de <https://globalinitiative.net/analysis/policing-rio/>
- Gurgel de Oliveira, R. (2013), O Tratamento Jurídico Penal das organizações criminosas no Brasil. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Recuperado de <https://doi.org/10.17771/PUCRio.acad.2121>
- Holland, A. C. (2016). Forbearance. *American Political Science Review*, Vol. 110 (No. 2), pp. 232-246. DOI: 10.1017/S0003055416000083
- Instituto de Seguridad Pública, Estado de Río de Janeiro. (2020). *Segurança Pública em Números 2019*. Recuperado de [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/SegurancaemNumeros2019.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/SegurancaemNumeros2019.pdf)
- Junqueira, E. B. & Rodrigues, J. A. de S. (1993). Pasárgada revisited: policing favelas in Brazil. In Mark Findlay & Ugljesa Zvekic (Eds.), *Alternative policing styles: cross-cultural perspectives* (pp. 123-130). Norwell, USA: Kluwer Law International.
- Kershisnik, B. (2012). A violência lenta da ditadura: A formação e influência do Comando Vermelho. *La Marca Hispánica*, No. 23. Recuperado de <https://lamarcahispanica.byu.edu/files/2012/10/La-Marca-Lit-8-revision1-Berkeley.pdf>
- Leeds, E. (1996). Cocaine and parallel polities in the Brazilian urban periphery: Constraints on local-level democratization. *Latin American Research Review* Vol. 31, (No. 3), pp. 47-83. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/2503884?seq=1>

- Leitão, L. y Martins, M. (26 de marzo de 2020) "Traficantes meaçam comércio em favelas do Rio contra o aumento de preço do álcool gel". *G1 Globo*. Recuperado de <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/03/26/traficantes-ameacam-comercio-em-favelas-do-rio-contra-o-aumento-de-preco-do-alcool-gel.ghtml>
- Madeiro, C. (19 de mayo de 2016) "Pesquisa: população em favelas do Rio teme mais a polícia do que traficantes." UOL Noticias. Recuperado de <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/05/19/pesquisa-populacao-em-favelas-do-rio-teme-mais-a-policia-do-que-trafficantes.htm>
- Magaloni, B.; Franco Vivanco, E. y Melo, V. (2015). Killing in the slums: an impact evaluation of police reform in Rio de Janeiro. *Center on Democracy, Development and the Rule of Law (CDDRL)*. Stanford University. Recuperado de [https://siepr.stanford.edu/sites/default/files/publications/556wp\\_9.pdf](https://siepr.stanford.edu/sites/default/files/publications/556wp_9.pdf)
- Martín Moreno, L. A. (2017). *El control territorial en el siglo XXI: Fundamentos teóricos* (ISBN 978-958-56252-0-4). Departamento Ejército. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/7/4/10-1?inline=1>
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil. (2017). *Estudios sobre victimización* (ISBN: 978-85-5506-061-8). Recuperado de <https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pesquisa-vitimizacao/pnv-estudo-sobre-vitimizacao.pdf>
- Muggah, R. *Entrevista: Robert Muggah* [abril de 2020]. Andrew, G. *Coronavirus in the city: A Q&A on the catastrophe confronting the urban poor*. The New Humanitarian. Recuperado de: [https://www.thenewhumanitarian.org/interview/2020/04/01/coronavirus-cities-urban-poor?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=social](https://www.thenewhumanitarian.org/interview/2020/04/01/coronavirus-cities-urban-poor?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=social)
- Programa Noria para México y América Central, (14 de enero de 2019) *Trascender las guerras: Desentrenar las violencias en México y América Central desde lo local* [Presentación] Recuperado de <https://www.noria-research.com/trascender-las-guerras>
- Redacción MDZ. (24 de marzo de 2020). *Narcos decretan el "toque de queda" en las favelas de Brasil*. MDZ. Recuperado de <https://www.mdzol.com/mundo/2020/3/24/narcos-decretan-el-toque-de-queda-en-las-favelas-de-brasil-69087.html>

- Ruggiero, V. (2005). *Delitos de los débiles y delitos de los poderosos. Ejercicios de anticriminología*. Ad Hoc.
- Secretaria Nacional de Seguridad Pública de Brasil. (2013). *Pesquisa Nacional de Vitimização*. Recuperado de [https://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Relat%C3%B3rio-PNV-Senasp\\_final.pdf](https://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Relat%C3%B3rio-PNV-Senasp_final.pdf)
- Sierra, G. (4 de abril de 2020). Trump y los narcos de las favelas, los inesperados rescatistas de los brasileños. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/04/04/trump-y-los-narcos-de-las-favelas-los-inesperados-rescatistas-de-los-brasilenos/>
- Young, J. (2003). Merton con energía, Katz con estructura. La sociología del revanchismo y la criminología de la transgresión. *Delito y Sociedad*, Vol. 1 (No. 25), pp. 63-87. Recuperado de: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DelitoYSociedad/article/view/5879>
- Zaluar, A. *Entrevista: Alba Zaluar* [septiembre de 2009]. De Lucca Torres, L. *Ponto Urbe* [online]. Recuperado de <https://journals.openedition.org/pontourbe/1598#quotation>