

Análisis de las pandillas desde la perspectiva de los grupos armados

Jennifer M. Hazen

La Dra. Jennifer M. Hazen es investigadora en la LBJ School of Public Affairs de la Universidad de Texas, Austin, y es experta en grupos armados, dinámica de los conflictos y procesos de construcción de la paz en situaciones posteriores a conflictos.

Resumen

Las pandillas se consideran desde hace tiempo una fuente de violencia e inseguridad, pero últimamente crece la tendencia a identificarlas como un factor de inestabilidad y de amenaza para el Estado. Sin embargo, estas bandas organizadas operan principalmente en situaciones que no son de conflicto. Esta realidad pone en tela de juicio la pertinencia de analizar las pandillas desde el punto de vista de los conflictos. Al examinar conceptos como los espacios sin gobierno, el Estado, la violencia y la sostenibilidad, se observan notables diferencias entre los grupos armados y las pandillas. Pocas pandillas llegan a representar un desafío directo para el Estado, lo cual dificulta la comparación con otros grupos armados e indica la necesidad de analizar las pandillas con un enfoque más específico.

...los hombres sólo pueden alcanzar un alto nivel de civilización cuando otros hombres, inevitablemente menos civilizados, los custodian y alimentan.

George Orwell, "Rudyard Kipling" (1942)

La violencia urbana se ha descrito como un fenómeno endémico e ilimitado¹. Esas descripciones de la violencia en los medios de comunicación han creado climas de temor y percepciones de inseguridad generalizadas, independientemente de cuál sea la realidad sobre el terreno. Los análisis de las ciudades violentas se hacen eco de estudios sobre las guerras civiles y de preocupaciones relacionadas con Estados desestructurados, anárquicos, sin ley y sin gobierno. Sin embargo, esas amplias descripciones a menudo no llegan a revelar la dinámica subyacente de la violencia y el conflicto, las razones que inducen a las personas a tomar las armas y cometer actos de violencia, la concentración de la violencia en determinadas zonas de ciudades o países que, en otros aspectos, gozan de estabilidad, la índole de los perpetradores y de las víctimas, y la naturaleza de la gobernanza en los países severamente afectados por la violencia. Los actuales debates sobre la violencia urbana y las pandillas tienden a dramatizar el problema, generalizan en exceso acerca de la violencia, simplifican la naturaleza de las pandillas y justifican las intervenciones duras de los gobiernos.

La violencia en entornos diferentes de los conflictos armados es el factor que causa la amplia mayoría de las muertes violentas². Esas muertes son resultado de una combinación de factores: la violencia criminal, la violencia interpersonal, el crimen organizado, el narcotráfico, la violencia entre pandillas, la violencia del Estado y la violencia política. En sus intentos por abordar el tema de la violencia en zonas no afectadas por conflictos y para comprender la situación de la violencia en nuestras ciudades, los académicos y los profesionales echan mano de las teorías actuales sobre los grupos armados y los conflictos armados, extraídas de la bibliografía compuesta por los estudios sobre conflictos y basadas mayormente en el estudio de las guerras civiles. Hace tiempo que los criminólogos consideran a las pandillas como un problema delictivo que debe manejarse a través de medidas de ley y orden. Los politólogos han dado un paso más al considerar a las pandillas como grupos insurgentes. Últimamente, crece la tendencia a identificarlas como una causa de violencia, un factor de inestabilidad e inseguridad y una amenaza para el Estado. Esta situación lleva a preguntarse si es pertinente analizar las pandillas desde el punto de vista de los conflictos, o si las diferencias en las características, los comportamientos y los contextos de las pandillas exigen reformular este enfoque. El presente artículo representa un intento por responder a estas preguntas.

Este artículo se divide en tres secciones. En la primera, se examinan los estereotipos más comunes de la violencia urbana y las pandillas. Pese a su inexactitud, esos estereotipos suelen guiar las ideas populares acerca de las pandillas y las respuestas del gobierno. En la segunda sección se analiza la forma en que se definen y caracterizan,

1 Alisa Winton, "Urban violence: a guide to the literature", en *Environment and Urbanization*, vol. 16, N.º 2, octubre de 2004, p. 166.

2 Secretaría de la Declaración de Ginebra, *Informe sobre la carga global de la violencia armada*, Ginebra, 2008, págs. 1 y 67.

en términos generales, los grupos armados. Sigue a este análisis un examen del modo en que las pandillas encajan en la categoría más amplia de los grupos armados. El tema central de este examen son las pandillas juveniles, aunque existen otros tipos: pandillas de motociclistas, pandillas carcelarias, *skinheads* y otros tipos de organizaciones, como las formadas por los narcotraficantes y el crimen organizado. Todos estos grupos suelen etiquetarse sencillamente como pandillas. Sin embargo, funcionan de manera muy diferente entre sí y, por esta razón, es importante trazar distinciones entre ellos. Al final de la sección, se presta especial atención a las pandillas institucionalizadas, las que más se parecen a los grupos rebeldes. En la tercera sección, se presentan cuatro conceptos fundamentales en los estudios sobre los conflictos: el contexto de los espacios sin gobierno, la relación entre el grupo y el Estado, el papel de la violencia y la sostenibilidad de un grupo armado. Pocas pandillas llegan a representar un desafío directo para el Estado, lo cual dificulta la comparación con otros grupos armados y señala la necesidad de analizarlas desde un punto de vista más específico.

Estereotipos comunes³

Las pandillas suelen ser calificadas como grupos de predadores, criminales, perdedores, delincuentes y matones. Los miembros de las pandillas son demonizados y se los describe como personas inherentemente malvadas, violentas, haraganas, pobres e incultas. Con frecuencia, se asocia a las pandillas con la violencia, las drogas y los barrios desfavorecidos⁴. Abundan los estereotipos de las pandillas: atacan a ciudadanos inocentes; son organizaciones delictivas altamente estructuradas; todas las pandillas son iguales; todos los miembros de pandillas son criminales recalcitrantes; los miembros de las pandillas pasan la mayor parte de su tiempo cometiendo actos criminales y violentos; los miembros de las pandillas son responsables de la mayoría de los delitos que se cometen en sus barrios⁵. La realidad es mucho más compleja y su naturaleza es mucho menos criminal y violenta. Los estereotipos y la retórica acentuada no reconocen las grandes variaciones que existen entre las pandillas ni los numerosos factores que habilitan y alientan la creación y perpetuación de las pandillas.

Durante la última década, la violencia y la criminalidad urbanas han constituido una preocupación creciente para los responsables de adoptar políticas y los habitantes de las grandes ciudades del mundo⁶. Parte de esta preocupación tiene su

3 Para acceder a un examen más detallado de los mitos relacionados con las pandillas, v. James C. Howell, "Menacing or mimicking? Realities of youth gangs", en *Juvenile and Family Court Journal*, vol. 58, N.º 2, primavera de 2007, págs. 39–50.

4 Tim Delaney, *American Street Gangs*, Pearson/Prentice Hall, Upper Saddle River, Nueva Jersey, 2006, p. 11; Finn-Aage Esbensen, "Preventing adolescent gang involvement," en *Juvenile Justice Bulletin*, 2000, p. 3; Randall G. Shelden, Sharon K. Tracy y William B. Brown, en *Youth Gangs in American Society*, 3ª ed., Wadsworth/Thomson Learning, Belmont, California, 2004, págs. 24–26.

5 J. C. Howell, nota 3 *supra*; T. Delaney, nota 4 *supra*, p. 11; Judith Greene y Kevin Pranis, *Gang Wars: The Failure of Enforcement Tactics and the Need for Effective Public Safety Strategies*, informe del Instituto de Políticas de Justicia, Nueva York, julio de 2007, p. 51.

6 Ellen Brennan, *Population, Urbanization, Environment, and Security: A Summary of the Issues*, Woodrow Wilson Center, Occasional Paper Series, N.º 22, 1999, p. 16; ONU-HABITAT, *Elevando la seguridad y la protección urbana: Informe global sobre los asentamientos humanos 2007, vol. 1: Reducir el crimen y la violencia en las ciudades: orientaciones de política*, Earthscan, Londres, 2008.

origen en los altos índices de criminalidad y violencia que se registran en muchas ciudades. Mientras tanto, el temor es ocasionado, en parte, por los inexactos estereotipos que demonizan a ciertos grupos y culpan a las pandillas por la violencia urbana, haya o no pruebas que fundamenten esas acusaciones. El joven cubierto de tatuajes, que pelea en las calles y trafica drogas es un estereotipo común de los típicos miembros de las pandillas. Si bien los tatuajes, las peleas y las drogas son aspectos que caracterizan a muchas pandillas, no son elementos definitorios; las importantes diferencias entre los integrantes de las pandillas y el comportamiento de éstas sugieren que el hecho de centrarse exclusivamente en estos elementos negativos puede dar lugar a equívocos al tratar de analizar las pandillas, sus actividades y su papel dentro de las comunidades.

Las preocupaciones relacionadas con la urbanización y las crecientes poblaciones urbanas se vinculan con la percepción de que la violencia y el crimen son fenómenos urbanos. La violencia urbana “ha alcanzado niveles inéditos en muchas ciudades” en los países en desarrollo⁷. Hoy, más del 50% de la población mundial vive en ciudades, y los países en desarrollo representan más del 90% del crecimiento urbano⁸. Este estado de cosas sugiere que la presencia de la violencia urbana es más probable en las ciudades menos capaces de prevenirla o solucionarla, y que las pandillas pueden desempeñar un papel importante en esa violencia porque son “más visibles y más violentas durante los períodos en que se registran cambios demográficos rápidos”⁹. Aunque las crecientes poblaciones urbanas se correlacionan con mayores niveles de violencia, esto no significa que todos los crecimientos en las poblaciones urbanas ocasionen aumentos en la violencia. La realidad no es tan sencilla. El crecimiento urbano, como fenómeno, no es causa de violencia. En cambio, la índole del crecimiento, la capacidad de las ciudades de absorber nuevos residentes, la capacidad del gobierno de planificar y gestionar el crecimiento, y la capacidad del gobierno de responder a las necesidades básicas de la nueva población urbana sí son factores que determinan la sostenibilidad del crecimiento urbano y el riesgo de la violencia¹⁰. Cuando el crecimiento urbano no está planificado y causa aumentos en el número de pobres urbanos, barrios marginales y viviendas precarias, estas poblaciones son más vulnerables al crimen y a la violencia¹¹.

A menudo, y pese a la falta de información sistemática sobre la violencia de las pandillas, se culpa a éstas de la violencia urbana¹². No todos los actos de violencia perpetrados en las ciudades son obra de las pandillas. Por ejemplo, en Centroamérica, entre el 10 y el 60% de la violencia criminal se atribuye a las pandillas¹³. Ése es sin duda el caso en relación con el 10 por ciento de la estimación más baja, pero

7 A. Winton, nota 1 *supra*, p. 165.

8 ONU-HABITAT, *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo 2008/2009: Ciudades armoniosas*, Earthscan, Londres, 2008, p. 15.

9 James C. Howell, “Youth gangs: an overview”, en *Juvenile Justice Bulletin*, agosto de 1998, p. 2.

10 ONU-HABITAT, nota 6 *supra*, págs. 2–5 y 14–15.

11 *Ibid.*, págs. 2–5.

12 Para una reseña sobre la violencia de pandillas desde una perspectiva regional, v. Scott Decker y David C. Pyrooz, “Gang violence: context, culture, and country”, en *Small Arms Survey 2010: Gangs, Groups, and Guns*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, págs. 129–156.

13 *Ibid.*, p. 141.

en la estimación más alta hay muchos otros elementos responsables de la violencia. De hecho, es sumamente difícil determinar el porcentaje de delitos causado por las actividades de las pandillas¹⁴. En los Estados Unidos, los organismos encargados de mantener el orden público usan diferentes definiciones para medir la criminalidad de las pandillas, estableciendo una diferencia entre los delitos relacionados con las pandillas y los delitos motivados por ellas¹⁵. La primera categoría abarca cualquier delito cometido por un integrante de una pandilla; la segunda, cualquier delito cometido por cuenta de la pandilla¹⁶. Esta distinción es importante. Por ejemplo, las investigaciones basadas en datos policiales sobre los homicidios en Los Ángeles concluyeron que, si se utilizaba la definición basada en la motivación, el número de homicidios en Los Ángeles se reducía a la mitad del número que se alcanzaba si se utilizaba la definición basada en la pertenencia a la pandilla¹⁷. En muchos casos, los miembros de las pandillas actuaban en forma personal para saldar asuntos personales y no cometían sus actos por cuenta de la pandilla. Que un miembro de una pandilla participe en un crimen o en un acto violento no significa que éste sea obra de la pandilla.

En muchos casos, la violencia ha constituido un atributo clave aplicado a las pandillas para distinguirlas de otros tipos de grupos juveniles. Sin embargo, la inclusión de la violencia en la definición de las pandillas ha sido cuestionada por los estudiosos que sugieren que la participación de las pandillas en la violencia debe ser evaluada, no presumida. Aunque se cree que los miembros de las pandillas son los principales perpetradores de delitos, esto no es así¹⁸. En gran parte, este mito de la constante participación en las actividades delictivas es alimentado por descripciones exageradas en los medios de comunicación y en los relatos de los miembros de las pandillas¹⁹. Todas las pandillas participan en algún tipo de actividades criminales y violentas. Sin embargo, esas actividades varían; no siempre son de naturaleza violenta, y los miembros de las pandillas raras veces se especializan en algún tipo de delito en particular²⁰. Además, a pesar de los estereotipos, los integrantes de las pandillas no están cometiendo actos delictivos constantemente; en realidad, están mucho más tiempo “pasando el rato” que quebrantando la ley²¹.

Si, en lugar de estereotipar a las pandillas como grupos violentos y criminales, se las conceptualiza como una forma particular de organización social dentro de una comunidad, el debate supera el juicio subjetivo sobre lo bueno y lo malo para concentrarse en las pandillas, sus actos y sus repercusiones. Las pandillas son tan sólo uno de los numerosos actores sociales en una comunidad²². Pueden tener

14 R. G. Shelden, S. K. Tracy y W. B. Brown, nota 4 *supra*, p. 21.

15 Malcolm W. Klein y Cheryl L. Maxson, *Street Gang Patterns and Policies*, Oxford University Press, Oxford, 2006, págs. 69–71; R. G. Shelden, S. K. Tracy y W. B. Brown, nota 4 *supra*, págs. 22–23.

16 J. Greene y K. Pranis, nota 5 *supra*, p. 51.

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*, p. 61.

19 J. C. Howell, nota 3 *supra*, págs. 39–40.

20 M. W. Klein y C. L. Maxson, nota 15 *supra*, págs. 73–74.

21 *Ibid.*, p. 69.

22 John M. Hagedorn, “Introduction: globalization, gangs, and traditional criminology”, en John M. Hagedorn (ed.), *Gangs in the Global City: Alternatives to Traditional Criminology*, University of Illinois Press, Chicago, 2007, p. 2.

un efecto positivo o negativo en las comunidades, según el papel que desempeñen. En algunos casos, actúan como predadores y causan temor e inseguridad; en otros, ofrecen una forma de protección que la comunidad no recibe de las fuerzas de seguridad del Estado²³. Esto no significa que sean peligrosas o benévolas, sino que, para comprender el fenómeno de las pandillas, es necesario avanzar más allá de la mera evaluación de la amenaza que plantean.

Análisis de los grupos armados

¿Qué es un grupo armado? No hay una definición habitual y universalmente aceptada de este término²⁴. A primera vista, parecería obvio: en su nivel más básico, un grupo armado es un grupo organizado con una estructura clara, con integrantes y con la capacidad de usar la violencia para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, esta definición de carácter amplio no es de gran utilidad si se pretende distinguir entre diferentes grupos armados. Por ejemplo, podría incluir a las fuerzas de seguridad del Estado, como la policía y el ejército, así como a las fuerzas de seguridad patrocinadas por el Estado, como los paramilitares y las milicias. A fin de evitar la inclusión de fuerzas controladas por el Estado, las cuales se perciben en general como grupos que pueden portar y usar armas en forma legítima, muchas definiciones se concentran en los grupos que existen fuera del control del Estado²⁵. La categoría de “grupo armado no estatal” engloba a numerosos grupos que exhiben una amplia variedad de características y que difieren enormemente en cuanto a su composición, actividad y papel en la sociedad, como las pandillas, las milicias, los grupos rebeldes, los insurgentes, los terroristas y las organizaciones criminales²⁶.

23 Para un debate acerca de los distintos papeles de las pandillas, v. Enrique Desmond Arias y Corinne Davis Rodrigues, “The myth of personal security: criminal gangs, dispute resolution, and identity in Rio de Janeiro’s favelas”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 48, N.º 4, invierno de 2006, págs. 53–81; John M. Hagedorn, *A World of Gangs: Armed Young Men and Gangsta Culture*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2008, p. 21.

24 Para consultar las diferentes definiciones del término “grupo armado” y un análisis de las que se contradicen entre sí, v. Jörn Grävingsholt, Claudia Hofmann y Stephan Klingebiel, *Development Cooperation and Non-state Armed Groups*, Instituto Alemán de Desarrollo, Bonn, 2007, págs. 22–28; David Petrasek, *Armed Groups and Peace Processes: Pondering and Planning Engagement*, Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra, noviembre de 2005, págs. 8–10; Pablo Policzer, *Neither Terrorists nor Freedom Fighters*, Proyecto sobre los Grupos Armados, Documento de trabajo 5, Centro de Investigaciones Latinoamericanas, Calgary, 2005, págs. 6–10.

25 El Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (ICHRP), por ejemplo, define los grupos armados como “grupos que están armados y usan la fuerza para alcanzar sus objetivos, y que no se encuentran bajo el control del Estado”. V. ICHRP, *Ends and Means: Human Rights Approaches to Armed Groups*, ICHR, Ginebra, 1999, p. 5.

26 Para consultar ejemplos de las tipologías de los grupos armados no estatales, v. Ulrich Schneckener, *Spoilers or Governance Actors? Engaging Armed Non-state Groups in Areas of Limited Statehood*, Fundación Alemana para la Investigación (DFG), Centro de Investigación (SFB) - Serie de documentos de trabajo sobre la gobernanza, N.º 21, 2009, Freie Universität Berlin, Berlín, octubre de 2009; Richard H. Schultz, Douglas Farah e Itamara V. Lochard, *Armed Groups: A Tier-one Security Priority*, Instituto de Estudios sobre Seguridad Nacional (INSS), Occasional Paper 57, Colorado, septiembre de 2004; Anthony Vinci, “The ‘problems of mobilization’ and the analysis of armed groups”, en *Parameters*, vol. 36, N.º 1, primavera de 2006, págs. 49–62; Phil Williams, *Violent Non-state Actors and National and International Security*, Red de Relaciones Internacionales y de Seguridad (ISN), Instituto Federal Suizo de Tecnología, Zurich, 2008.

Estas etiquetas ofrecen algo de información acerca de la naturaleza del grupo, pero también pueden dar lugar a equívocos. Las etiquetas positivas, que indican que el grupo goza de cierta legitimidad para tomar las armas, se aplican a los revolucionarios, los movimientos de liberación, los combatientes por la libertad, las milicias, las organizaciones de voluntarios de las comunidades y las fuerzas de defensa de las comunidades. Las etiquetas negativas, que aluden a la ilegitimidad e ilegalidad del grupo, se refieren a terroristas, rebeldes, insurgentes, criminales, bandas y señores de la guerra. A veces, estas etiquetas se utilizan de forma intercambiable, y su aplicación a menudo nos dice más sobre quien las aplica que sobre el grupo en sí²⁷. Por esta razón, a veces es más útil detallar las características del grupo armado que aplicarle una denominación particular.

En lugar de centrarse en clasificar a los grupos en determinadas categorías, los investigadores han sugerido varias maneras de compararlos en base a sus características. Un analista clasifica a los grupos en función de nueve dimensiones: la motivación, la finalidad, la fuerza, el ámbito de acción, la financiación, la estructura organizativa, el papel de la violencia, la relación con el Estado y la función que desempeñan en la sociedad²⁸. Otro sugiere el uso del “mínimo denominador común”, que se refiere al modo en que los grupos se movilizan y se basa en tres elementos clave: sus miembros (por ejemplo, el reclutamiento), su logística (por ejemplo, armas y alimentos) y su dirección (por ejemplo, comando, control y comunicación)²⁹. Otra forma de analizar los grupos armados es considerar su ubicación a lo largo de un espectro que capta la relación del grupo con el Gobierno, su nivel de organización y su capacidad de llevar a cabo actos de violencia en gran escala³⁰. Mediante el uso de un espectro se subrayan y se tratan de solucionar las dificultades que se presentan a la hora de formular definiciones claras para las etiquetas que normalmente se aplican a los grupos (por ejemplo, milicias, rebeldes o señores de la guerra), los desafíos que entraña la clasificación de los diferentes tipos de grupos (por ejemplo, según su nivel de violencia o de organización), y el hecho de que ciertos grupos armados pueden, con el paso del tiempo, cambiar de posición en el espectro (por ejemplo, reduciendo o aumentando su nivel de violencia, cambiando su nivel de organización, o trocando en oposición su anterior apoyo al gobierno).

Situar a las pandillas

Una cuestión importante es la forma en que las pandillas se relacionan con los grupos armados³¹. Se tiende a pensar en los grupos armados no estatales como aquellos que actúan en oposición al gobierno: los grupos que libran guerras civiles

27 Michael V. Bhatia, “Fighting words: naming terrorists, bandits, rebels and other violence actors”, en *Third World Quarterly*, vol. 26, N.º 1, 2005, págs. 5–22.

28 P. Williams, nota 26 *supra*, p. 8.

29 A. Vinci, nota 26 *supra*, p. 50.

30 Jennifer M. Hazen, “Force multiplier: pro-government armed groups”, en *Small Arms Survey 2010*, nota 12 *supra*, p. 258.

31 Es importante señalar que no todas las pandillas están armadas, y que no todas las pandillas armadas utilizan armas de fuego. V. S. Decker y D. C. Pyrooz, nota 12 *supra*, págs. 144–145.

—insurgentes, combatientes por la libertad, rebeldes— son los grupos armados no estatales estereotípicos. Sin embargo, hay muchos otros grupos que responden a esta descripción, aunque no todos desafían al Estado en forma directa. Algunos ejemplos son las *maras*, en El Salvador, y los *skinheads* en Alemania, la Federación de Rusia y Ucrania. Es evidente que las pandillas constituyen un tipo de grupo armado no estatal, pero sus diferencias con otros grupos armados no estatales no siempre se entienden bien. Esta diferenciación se complica a raíz de que la etiqueta “pandilla” tiene un uso muy difundido y se aplica a grupos muy diversos, como las pandillas juveniles, las pandillas de motociclistas, los cárteles de la droga, las pandillas carcelarias y el crimen organizado.

El presente artículo se centra en las pandillas juveniles³². Como sucede con los grupos armados, no se cuenta con una definición única de pandilla³³. No obstante, se suelen utilizar varias definiciones. Klein describe a una pandilla juvenil de la siguiente manera:

Cualquier grupo denotable de adolescentes que (a) son percibidos, en general, por otros residentes en su barrio como una agrupación distinta; (b) se reconocen a sí mismos como grupo denotable (en la amplia mayoría de los casos, el grupo tiene un nombre), y (c) han participado en un número de incidentes delictivos suficiente como para suscitar una respuesta negativa sistemática por parte de los residentes del barrio y/o de las fuerzas del orden³⁴.

Thrasher describe a las pandillas como “grupos intersticiales, inicialmente formados en forma espontánea y posteriormente integrados a través de situaciones conflictivas”³⁵. Hagedorn define a las pandillas como “grupos marginados que se han socializado en las calles o las cárceles”³⁶. Las definiciones de pandilla han sido objeto de cuestionamientos por varias razones, en particular por la inclusión del crimen o de la violencia³⁷. No obstante, la inclusión de las actividades criminales y violentas es útil para distinguir entre las pandillas y otros tipos de grupos juveniles³⁸.

32 Salvo indicación en contrario, el término “pandilla” se refiere a las pandillas juveniles, también denominadas pandillas callejeras. Para una descripción de otros tipos de pandillas (por ejemplo, las pandillas de motocicletas, las pandillas carcelarias o los *skinheads*), v. T. Delaney, nota 4 *supra*, págs. 13–34.

33 Para consultar las diferentes definiciones de “pandilla” y un análisis de las que se contradicen entre sí, v. Robert J. Bursik y Harold G. Grasmick, “Defining and researching gangs”, en Arlen Egle, Jr. y otros (eds.), *The Modern Gang Reader*, 3a. ed., Roxbury Publishing Company, Los Ángeles, 2006, págs. 2–13; S. Decker y D. C. Pyrooz, nota 12 *supra*, p. 131; J. Greene y K. Pranis, nota 5 *supra*, págs. 9–11; J. M. Hagedorn, nota 23 *supra*, págs. 23–31; M. W. Klein y C. L. Maxson, nota 15 *supra*, págs. 5–9.

34 Malcolm W. Klein, *Street Gangs and Street Workers*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, 1971, p. 13, citado en M. W. Klein y C. L. Maxson, nota 15 *supra*, p. 6.

35 Frederic Thrasher, *The Gang: A Study of 1,313 Gangs in Chicago*, University of Chicago Press, Chicago, 1927, p. 57.

36 J. M. Hagedorn, nota 23 *supra*, p. 31.

37 Mercer L. Sullivan, “Are “gang” studies dangerous? Youth violence, local context, and the problem of reification”, en James F. Short y Lorine A. Hughes (editores), *Studying Youth Gangs*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham, Maryland, 2006, págs. 15–16.

38 V. Malcolm W. Klein, *The American Street Gang*, Oxford University Press, Oxford, 1995, págs. 23–28.

Aunque hay que ser cauteloso con las generalizaciones, cabe señalar que las pandillas comparten varias características. Constituyen un fenómeno predominantemente urbano que aparece principalmente en las grandes ciudades, aunque actualmente también se las encuentra en las ciudades más pequeñas y en zonas no urbanas³⁹. Tienden a ser grupos marginados de la sociedad en general. Si bien las pandillas habitualmente están formadas por miembros de una sola etnia, no es la característica de la etnicidad lo que define a una pandilla⁴⁰. Los integrantes de las pandillas tienden a ser jóvenes; su rango etario se sitúa entre los 12 y los 30 años⁴¹. Durante mucho tiempo, se ha presumido que en las pandillas predomina el sexo masculino; aunque esto sigue siendo así, la realidad indica que la participación de las mujeres en las pandillas es cada vez mayor⁴². La mayoría de las pandillas tienen una organización desestructurada y son moderadamente cohesivas, y las que son más cohesivas tienden a una conducta más delictiva⁴³. Las pandillas raras veces se especializan en sus infracciones; cometen diferentes actos delictivos, y el crimen violento es su actividad menos habitual⁴⁴. Una pandilla puede durar desde unos pocos meses hasta decenas de años⁴⁵. Los objetivos de las pandillas varían, pero una de las características clave que distinguen a las pandillas de otros grupos armados no estatales es que no pretenden tomar el control del Estado.

Pandillas institucionalizadas

Las primeras investigaciones relacionadas con las pandillas indicaban que éstas sencillamente agotaban su ciclo y se disolvían a medida que sus miembros envejecían; se consideraba que las pandillas tenían carácter temporal y que formaban parte de la evolución normal de los jóvenes⁴⁶. Por consiguiente, aunque pudiesen representar una molestia de corta duración para las comunidades, no eran vistas como una amenaza de largo plazo para la ley y el orden. Sin embargo, la identificación de “pandillas institucionalizadas” en la década de 1980 puso en tela de juicio estas opiniones y alentó el debate acerca de los modelos de pandillas que se desarrollaban o evolucionaban, planteando la preocupación de que las pandillas juveniles o callejeras podían, con el tiempo, transformarse en organizaciones criminales⁴⁷. Aunque las pandillas institucionalizadas siguen siendo muy pocas, su

39 M. W. Klein y C. L. Maxson, nota 15 *supra*, p. 108; David Starbuck, James C. Howell y Donna J. Lindquist, “Hybrid and other modern gangs”, en *Juvenile Justice Bulletin*, diciembre de 2001, p. 2.

40 F.-A. Esbensen, nota 4 *supra*, págs. 3–4; M. W. Klein, nota 38 *supra*, p. 29.

41 F.-A. Esbensen, nota 4 *supra*, p. 3; M. W. Klein, nota 38 *supra*, p. 29; Irving A. Spergel, “Youth gangs: continuity and change”, en *Crime and Justice*, vol. 12, 1990, págs. 217–219.

42 M. W. Klein y C. L. Maxson, nota 15 *supra*, p. 109; Joan Moore y John M. Hagedorn, “Female gangs: a focus on research”, en *Juvenile Justice Bulletin*, marzo de 2001, p. 2.

43 M. W. Klein y C. L. Maxson, nota 15 *supra*, p. 110; M. W. Klein, nota 38 *supra*, p. 2.

44 M. W. Klein y C. L. Maxson, nota 15 *supra*, p. 110.

45 M. W. Klein, nota 38 *supra*, p. 29; Rob White, “Understanding youth gangs”, en *Trends & Issues in Crime and Criminal Justice*, N.º 237, Instituto Australiano de Criminología, agosto de 2002, p. 5.

46 I. A. Spergel, nota 41 *supra*, págs. 177–179, 199.

47 V. Deborah Lamm Weisel, *Contemporary Gangs: An Organizational Analysis*, LFB Scholarly Publishing, Nueva York, 2002, págs. 73–77.

duración en el tiempo, su participación en amplias actividades delictivas y su capacidad de cometer actos de violencia en gran escala hacen que las fuerzas policiales les presten gran atención y que su existencia sea motivo de preocupación para los gobiernos⁴⁸.

Las pandillas institucionalizadas se han denominado súper pandillas, sociedades criminales y pandillas corporativas, y han sido descritas como organizaciones altamente estructuradas y formales⁴⁹. En muchos casos, esto es una exageración. Las pandillas institucionalizadas no son forzosamente jerárquicas, con un jefe único o una cadena de mando de estilo militar. No son “sindicatos del crimen centralizados y eficientes dirigidos por un padrino” o, al menos, es muy raro que lo sean⁵⁰. Sí tienden a tener una estructura formal, pero ésta se parece a una red, más que a una cadena de mando unificada⁵¹. La institucionalización abarca dos elementos: la longevidad y la normalidad⁵². La longevidad se refiere a la capacidad del grupo de mantener la existencia de la pandilla a lo largo del tiempo⁵³; la normalidad se refiere al reconocimiento de la pandilla como parte normal de un barrio. El aspecto fundamental de la institucionalización es la capacidad de la pandilla de perpetuarse a través de la constante incorporación de miembros, el reemplazo de los miembros que se retiran al alcanzar la madurez y el desarrollo de un sentido de identidad. Así pues, la pandilla existe con independencia de uno o más líderes en particular, lo cual garantiza su existencia incluso si cambian sus miembros o dirigentes.

Tanto los investigadores como los funcionarios encargados del orden público tienden a concentrarse en las pandillas más grandes, más violentas y más institucionalizadas. Puede afirmarse que estas pandillas son las que plantean los mayores problemas en materia de seguridad, y este factor justifica la atención que se les presta. Sin embargo, este enfoque también tiende a equiparar a las pandillas con los criminales o con el crimen organizado, lo cual, en muchos países, conduce a una modalidad de la justicia penal en cuyo marco se encarcela a los miembros de las pandillas y se aplican tácticas policiales sumamente rigurosas⁵⁴. En la mayoría de los lugares donde se aplican, esas tácticas de estilo militar (por ejemplo, la “mano dura” en El Salvador) no han tenido resultados satisfactorios⁵⁵. Aunque en un primer momento pueden reducir la violencia de las pandillas, no parecen tener

48 J. M. Hagedorn, nota 23 *supra*, p. 20.

49 John M. Hagedorn, “Gangs in late modernity”, en J. M. Hagedorn, *Gangs in the Global City*, nota 22 *supra*, p. 304; Sudhir Alladi Venkatesh, *Community justice and the gang: a life-course perspective*, estudio no publicado, disponible en: http://www.streetgangs.com/academic/venkatesh_paper.pdf (consultado el 1º de junio de 2010); R. White, nota 45 *supra*, p. 2.

50 J. M. Hagedorn, nota 23 *supra*, p. 19.

51 *Ibíd.*; D. L. Weisel, nota 47 *supra*, p. 73.

52 John M. Hagedorn, “Gangs, institutions, race, and space: the Chicago School revisited”, en J. M. Hagedorn, *Gangs in the Global City*, nota 22 *supra*, p. 23.

53 J. M. Hagedorn, nota 23 *supra*, p. 8.

54 Robert K. Jackson y Wesley D. McBride, *Understanding Street Gangs*, Thomas Higher Education, Belmont, California, 2000, págs. 28–29.

55 Jennifer M. Hazen y Chris Stevenson, “Targeting armed violence: public health interventions”, en *Small Arms Survey 2008: Risk and Resilience*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, págs. 289 y 293; Oliver Jutersonke, Robert Muggah, y Dennis Rodgers, “Urban violence and security promotion in Central America”, en *Security Dialogue*, vol. 40, 2009, págs. 382–385.

efectos sostenibles en la reducción de su presencia⁵⁶. Por el contrario, el uso de tácticas duras puede aumentar el nivel de violencia y fortalecer la cohesión de las pandillas. El uso de fuerzas militares para combatir a las bandas de narcotraficantes en México, por ejemplo, ha provocado mayores niveles de violencia⁵⁷.

Algunos investigadores han sugerido que las pandillas se deben analizar y tratar como una forma de grupo insurgente, argumentando que las ciudades “se enfrentan con otra clase de guerra” y que las pandillas se proponen “neutralizar, controlar o deponer a los gobiernos”⁵⁸. Las pruebas que fundamentan esta afirmación son extremadamente débiles. Las pandillas comparten muy pocas características con los grupos insurgentes. Lo que es más importantes, las pandillas no comparten el objetivo primordial de los insurgentes: apoderarse del Estado. No son una “nueva insurgencia urbana” que “en algún momento, tomará el poder político para garantizar la libertad de acción y el entorno comercial que desean”⁵⁹. No han declarado la guerra a ningún gobierno o Estado, ni han intentado derrocar a gobierno alguno. De hecho, en muchos lugares, las pandillas parecen más interesadas en permanecer dentro del radar de la ley y el orden, o en colaborar con los actores estatales (incluidos los encargados de mantener la ley y el orden), para evitar ser hostigadas y poder proseguir sus actividades económicas.

Analizar las pandillas desde la perspectiva de los conflictos

En esta sección, se evalúa la pertinencia de analizar las pandillas desde la perspectiva de los conflictos. En particular, se examinan cuatro conceptos que suelen utilizarse en el análisis de los grupos armados, particularmente de los insurgentes: los espacios sin gobierno, la relación con el Estado, el papel de la violencia y la sostenibilidad del grupo⁶⁰. En este análisis, se advierte a quienes suelen investigar cuestiones relacionadas con conflictos internos y grupos armados que la mera aplicación de la perspectiva de los conflictos a la cuestión de la violencia urbana puede no ser apropiada. Esta advertencia está dirigida a los encargados de formular políticas y a los profesionales, que parecen estar reorientando su enfoque y sus fondos hacia los grupos armados en situaciones diferentes de los conflictos (lo

56 J. M. Hagedorn, nota 23 *supra*, p. 20.

57 V. e.g. Sandra Dibble, “Mexican military on drug war’s front lines”, en *San Diego Union Tribune*, 1º de febrero de 2009, disponible en: http://www.newssafety.org/index.php?view=article&catid=345%3Aamexico-security&id=11589%3Aamerican-military-on-drug-wars-front-lines&option=com_content&Itemid=100298 (consultado el 23 de junio de 2010); Duncan Kennedy, “Mexico extends army’s drugs fight”, en *BBC News*, 28 de mayo de 2008, disponible en: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/7424797.stm> (consultado el 23 de junio de 2010).

58 Max G. Manwaring, *A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gang and Other Illicit Transnational Criminal Organizations in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil*, monografía del Instituto de Estudios Estratégicos, Escuela de Guerra del Ejército de Estados Unidos, Carlisle, Pennsylvania, diciembre de 2007, págs. 1–2.

59 Max G. Manwaring, *Street Gangs: The New Urban Insurgency*, monografía del Instituto de Estudios Estratégicos, Escuela de Guerra del Ejército de Estados Unidos, Carlisle, Pennsylvania, marzo de 2005, p. 2.

60 J. M. Hagedorn, nota 49 *supra*, al comparar las pandillas con otros grupos armados, argumenta que habría que tratar a las pandillas como actores sociales, no como terroristas.

que indudablemente significa que centrarán su atención en las pandillas), para señalarles que se están aproximando a zonas inexploradas y que tendrán que avanzar con cautela. Esa labor exigirá revisar las anteriores hipótesis, enfoques, modos de pensar y tipologías de los grupos y de la violencia. La complejidad de esta cuestión excluye la simple aplicación de la perspectiva de los conflictos a las pandillas.

Espacios sin gobierno

El término “espacios sin gobierno” fue acuñado por George Shultz, ex Secretario de Estado estadounidense. Desde entonces, ha cobrado prominencia en el vocabulario de las fuerzas armadas de Estados Unidos y en los debates sobre los Estados fallidos y las ciudades salvajes⁶¹. El concepto capta la falta de una presencia efectiva del Estado en ciertos países o ciudades. Para el gobierno de Estados Unidos, la preocupación principal es que los espacios sin gobierno pueden proporcionar refugio a grupos terroristas, como Al Qaeda y otros grupos armados y pandillas, que podrían aprovechar la falta de presencia del gobierno en las zonas donde operan⁶². El Estado ve a los espacios sin gobierno como amenazas, porque permiten el establecimiento y la expansión del poder de los grupos armados, el libre desarrollo de sus actividades, la alteración de las normas que solían gobernar esos lugares y el florecimiento de las actividades ilícitas que suelen contribuir al apoyo y sostén de los grupos armados⁶³. Dicho de otro modo, los espacios sin gobierno ofrecen a los grupos armados una base para planificar, preparar y lanzar ataques contra el Estado.

Sin embargo, el término da lugar a equívocos, puesto que las zonas completamente carentes de gobierno son muy escasas. “Sin gobierno” significa la falta de gobernanza estatal efectiva, no la ausencia absoluta de gobernanza que se equipara con la anarquía. Los Estados o zonas “sin gobierno” se caracterizan por la falta de control de sus fronteras o espacios aéreos, la ausencia de autoridad gubernamental más allá de la capital o de los centros urbanos, las deficiencias en la prestación de servicios de seguridad por el Estado o directamente la inexistencia de tales servicios, la limitada protección de los ciudadanos contra la violencia, la debilidad de los sistemas políticos, las deficiencias en el estado de derecho y la incapacidad

61 V. Jonathan Di John, *Conceptualizing the causes and consequences of failed states: a critical review of the literature*, Centro de Investigación sobre Estados en Crisis, Serie de documentos de trabajo, N.º 2, enero de 2008; Richard J. Norton, “Feral cities: the new strategic environment”, en *Naval War College Review*, vol. 56, N.º 4, otoño de 2003, págs. 97–106.

62 V., p.ej., Robert D. Lamb, *Ungoverned Areas and Threats from Safe Havens*, Informe final del Proyecto sobre Espacios sin Gobierno, Oficina del Subsecretario de Defensa encargado de Políticas, Washington, DC, 2008; Departamento de Defensa de Estados Unidos, *US National Defense Strategy*, Washington, DC, junio de 2008. V. también Stewart Patrick, “Weak states and global threats: fact or fiction?”, en *Washington Quarterly*, vol. 29, N.º 2, 2006, págs. 27–53; Angel Rabasa y otros, *Ungoverned Territories: Understanding and Reducing Terrorism Risks*, RAND Corporation, Santa Mónica, California, 2007, págs. 1–2.

63 Troy Thomas, “Control roaming dogs: governance operations in future conflict”, en *Military Review*, enero-febrero de 2006, p. 80.

de establecer un monopolio de la fuerza legítimo⁶⁴. La medida en que un Estado o territorio exhibe estas características es variable, y esa variación puede describirse a lo largo de un continuo:

En el extremo benigno del continuo, se sitúan los Estados que, desde otros puntos de vista, son sanos, pero que han perdido el control de algunos espacios geográficos o funcionales dentro de sus territorios... En el otro extremo, están los Estados fallidos, en los cuales las instituciones del gobierno central son tan débiles que no pueden mantener la autoridad y el orden político más allá de las ciudades principales y, a veces, ni siquiera allí⁶⁵.

En muchos países en desarrollo, el Estado simplemente no puede llegar mucho más allá de la capital. La falta de presencia estatal puede ser inevitable debido a la falta de capacidad, de recursos y de personal para administrar con eficacia las localidades y ciudades distantes. En algunos casos, esa falta de presencia es intencional y se produce cuando el Estado opta por concentrar el poder en la capital y desentenderse de las zonas periféricas. También puede ser causada por el afán de lucro. Los espacios sin gobierno son y han sido creados y tolerados con diferentes finalidades: por ejemplo, para reducir las disputas en las fronteras, permitir que los políticos corruptos faciliten las transacciones financieras dudosas, y facilitar el tráfico de drogas⁶⁶. Los beneficios económicos generados en las zonas sin gobierno y a través de ellas dan lugar a la presencia de interesados decididos a mantener esos espacios⁶⁷. Esos interesados pueden abarcar desde un comerciante local interesado en vender sus mercancías a un dirigente local que tiene el poder de crear impuestos sobre las actividades económicas locales, hasta un político nacional que obtiene beneficios al permitir la realización de esas actividades. Puede también incluir una variedad de grupos armados que aprovechan la limitada presencia del gobierno en esa zona para organizarse y realizar sus operaciones. Sin embargo, incluso en los espacios sin gobierno sigue habiendo alguna forma de gobernanza.

En las zonas que carecen de estructuras de gobernanza formales, o donde éstas son extremadamente débiles e ineficaces, existe por lo general algún tipo de estructura informal que llena el vacío de seguridad dejado por el gobierno⁶⁸. En algunos casos, esa estructura toma la forma de una dirigencia local o tribal, que a menudo se considera benévola y aceptable, aunque tal vez no sea tan bienvenida como lo sería la presencia del Estado. Los servicios de seguridad también pueden

64 A. Rabasa y otros, nota 62 *supra*, p. 1; Laura Tedesco, *The Latin American state: "failed" or evolving?*, Documento de trabajo 37 de FRIDE, mayo de 2007, p. 1.

65 A. Rabasa y otros, nota 62 *supra*, p. 1.

66 Anne L. Clunan y Harold Trinkunas, *Ungoverned spaces? Alternatives to state authority in an era of softened sovereignty*, artículo presentado en la reunión anual de la Asociación de Estudios Internacionales, San Francisco, 26–30 de marzo de 2008, disponible en: http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/1/3/5/pages251351/p251351-1.php (consultado el 23 de junio de 2010).

67 *Ibid.*

68 Monika Francois e Inder Sud, "Promoting stability and development in fragile and failed states", en *Development Policy Review*, vol. 24, N.º 2, 2006, p. 143.

proveerlos algunos grupos comunitarios. En Nigeria, las comunidades han organizado grupos de vigilantes (similares a los grupos de vigilancia barriales creados en Estados Unidos) para patrullar las aldeas y prevenir los delitos, sea porque no pueden confiar en la policía o porque ésta simplemente no tiene presencia en la aldea⁶⁹. En otros casos, un grupo armado capaz de imponer su voluntad en la zona en cuestión puede proveer un cierto grado de gobernanza. El nivel de gobernanza que imponen los grupos armados es variable, como lo es la medida en que proveen servicios sociales. El papel que desempeñan suele depender de sus objetivos y de lo que necesitan para lograrlos.

Ningún grupo armado, a excepción de los que se proponen derrocar al gobierno, prefiere la total ausencia de gobernanza. Los grupos armados nada ganan con el caos o la falta absoluta de gobernanza. Por el contrario, los actores informales suelen preferir la existencia de un nivel de gobernanza inferior o, al menos, tener la garantía de una economía y una seguridad que funcionen, pero nada que interfiera con sus actividades ilícitas⁷⁰. La idea de que a los “malos” les gusta ocupar los lugares que el Estado abandona por completo y que buscan esas zonas, no es del todo cierta. En un contexto absolutamente desprovisto de servicios o de administración, el grupo estaría obligado a proveer esos servicios por su cuenta a fin de poder realizar sus actividades. En una situación de anarquía, el funcionamiento de los grupos informales resultaría no sólo difícil, sino también costoso⁷¹.

A menudo, la cuestión no es la presencia o la ausencia de gobernanza, sino el tipo de gobernanza que se ejerce y quién la ejerce.⁷² *Quién* salva las brechas es importante, porque esa parte se transforma en el centro del poder en la comunidad. También importa *cómo* se salvan las brechas, porque esto determina la medida del desafío que afronta el Estado. En estos escenarios, los actores tienen diferentes motivaciones para solucionar las lagunas en la gobernanza y, por esta razón, plantean distintos desafíos al Estado. Según como “gobiernan” y los servicios que prestan, las pandillas, los grupos rebeldes, el crimen organizado, los terroristas y los narcotraficantes exhiben diferentes niveles de control sobre la comunidad y cosechan de ésta distintos niveles de apoyo. Cuanto mayor sea la seguridad y mejores sean los servicios provistos por el grupo, tanto mayor será el apoyo de la comunidad y tanto menos ésta necesitará al gobierno. Esta situación erosiona el apoyo al gobierno y menoscaba el valor y la legitimidad del restablecimiento del gobierno en la zona⁷³.

Habida cuenta de las grandes diferencias entre grupos armados, particularmente entre los insurgentes, los grupos rebeldes, las organizaciones criminales y

69 Jennifer M. Hazen con Jonas Horner, *Small Arms, Armed Violence, and Insecurity in Nigeria: The Niger Delta Perspective*, Small Arms Survey, Occasional Paper N.º 20, Ginebra, 2007, págs. 73–75, 90–91, y 106–107.

70 V. Jessica Piombo, *Growing wild? Ungoverned spaces and terrorist proliferation in Africa*, artículo presentado en la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencias Políticas, Chicago, 30 de agosto a 2 de septiembre de 2007, disponible en: http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/0/9/5/2/pages209529/p209529-1.php (consultado el 23 de junio de 2010).

71 *Ibíd.*

72 A. L. Clunan y H. Trinkunas, nota 66 *supra*.

73 E. D. Arias y C. D. Rodrigues, nota 23 *supra*, págs. 77–78.

los terroristas, es difícil generalizar acerca de la forma en que operan en los espacios sin gobierno. Las organizaciones criminales y los terroristas tal vez disfruten del margen de maniobra que les ofrecen esos espacios, pero es improbable que procuren establecer en ellos una gobernanza efectiva. La falta de presencia del Estado es más marcada en los casos de guerra civil, cuando los grupos rebeldes controlan determinadas partes de un Estado. En raras ocasiones, los grupos rebeldes han creado una forma de gobierno paralelo que ofrece cierto nivel de gobernanza y que incluso puede proveer servicios sociales limitados, como en Côte d'Ivoire⁷⁴. Estas acciones no son fruto de la caridad altruista: los grupos armados proporcionan servicios cuando éstos son funcionales a sus objetivos principales. Las pandillas tienden a operar en zonas donde la gobernanza es mínima. En estas situaciones, el factor determinante no es la ausencia de gobierno o la falta de servicios públicos, sino el carácter inadecuado de ambos. Mientras que este estado de cosas ofrece a las pandillas la oportunidad de aprovechar estas lagunas en el control estatal, la flecha causal apunta en ambas direcciones: la inseguridad que reina en las zonas afectadas por la ausencia de gobierno también contribuye a la aparición de pandillas.

En algunos casos, las pandillas ofrecen alguna forma de gobernanza, de solución de disputas y de seguridad⁷⁵. Con el tiempo, esto puede erosionar la capacidad del gobierno de actuar en estos ámbitos, envalentonar a la pandilla en cuestión y aumentar su poder hasta llevarla a atrincherarse en una comunidad. No obstante, si bien las pandillas tienden a ser actores armados que desean controlar determinados aspectos de la vida de un barrio (por ejemplo, las actividades económicas, la dinámica local del barrio o los límites territoriales con otras pandillas), rara vez desafían al Estado en forma directa. Por ende, a diferencia de los grupos armados en las guerras civiles, que sí tienen esa intención, las pandillas plantean un desafío diferente al Estado: no el de la supervivencia en el sentido básico, sino el de representar una alternativa al gobierno en zonas donde éste se muestra débil e ineficaz. Esta situación representa una amenaza indirecta para el Estado, porque socava la gobernanza, la democracia, y la ley y el orden en esas zonas.

Relación con el Estado

Muchos grupos armados plantean una amenaza directa para el Estado. Así ocurre, en particular, cuando su objetivo es derrocar al gobierno, lograr una secesión o cambiar de otra manera la estructura de gobierno del Estado. No es el caso de las pandillas. Es verdad que las pandillas que tienen una participación importante en la economía informal y, en particular, en la ilegal, procuran hacerse de amigos en el ámbito del gobierno y la policía para facilitar sus operaciones. Pero, esto es muy diferente del objetivo de tomar el poder para transformarse en la fuerza gobernante. La relación entre la pandilla y el Estado —y, lo más importante, el nivel del desafío que plantea la pandilla para el Estado— depende de cuatro factores: los

74 V. Daniel Balint-Kurti, "Côte d'Ivoire's *Forces Nouvelles*", artículo preparado en el marco del Programa para África, Serie sobre actores armados no estatales, Chatham House, Londres, septiembre de 2007.

75 E. D. Arias y C. D. Rodrigues, nota 23 *supra*, págs. 65–73.

objetivos de la pandilla; la relación de la pandilla con los funcionarios políticos y de seguridad; el deseo del Estado de imponer el control en zonas sin gobierno; y la relación de la pandilla con la comunidad en la que se desenvuelve.

Los objetivos de las pandillas varían y pueden ser numerosos, por ejemplo, crear una hermandad y una familia, alcanzar beneficios económicos, garantizar la seguridad y, en algunos casos, participar en el ámbito político. Es raro que una pandilla se proponga derrocar a un gobierno. Pese a las preocupaciones planteadas con respecto a la posible transformación de las pandillas en grupos insurgentes⁷⁶, no hay ejemplos de pandillas que se hayan organizado y armado con el fin de deponer a un gobierno. Las pandillas sí se enfrentan con las fuerzas del orden y, en algunos casos, con las fuerzas militares del Estado. Sin embargo, esos enfrentamientos son resultado de los esfuerzos del gobierno por impedir o eliminar las actividades ilegales de las pandillas, y tienden a tener su origen en el Estado. Las pandillas no parecen buscar las confrontaciones violentas con el Estado, lo cual sería una actitud esperable si verdaderamente desearan deponer al gobierno. Por consiguiente, no hay una amenaza física directa contra el Estado. Sin embargo, la supervivencia y los objetivos económicos podrían efectivamente crear amenazas indirectas al Estado. Es común que las pandillas procuren mantener el control sobre las zonas en las que realizan sus actividades. En muchos casos, esas zonas son barrios, no grandes territorios. Las pandillas procuran defender su territorio contra otras pandillas y pueden proponerse el objetivo de controlar las actividades económicas dentro del barrio pero, en general, esas acciones no niegan a los actores estatales el acceso al territorio.

El segundo factor importante es la índole de la relación de la pandilla con el gobierno o con la dirigencia política. En la mayoría de los casos, esas actividades son de pequeña escala. La mayor parte de las pandillas conforman grupos relativamente desestructurados, cuya participación en las actividades delictivas los pone ocasionalmente en contacto con las fuerzas del orden, pero que, en términos generales, actúan fuera de la arena política. En algunos casos, las pandillas establecen vinculaciones con políticos y han sido utilizadas como herramientas para ayudar a ciertos políticos a ganar las elecciones, intimidar a los opositores y aplicar políticas⁷⁷. En tales situaciones, la pandilla no representa una amenaza para el Estado, sino que actúa para favorecer los intereses de éste o, al menos, determinados intereses políticos. Las pandillas también pueden colaborar con los políticos o con los funcionarios de seguridad para facilitar la realización de sus actividades económicas, como el tráfico de drogas. Esa colaboración se puede establecer con ciertos elementos del Estado y no con otros, lo que conduce a la creación de relaciones mutuamente provechosas con los colaboradores, pero conflictivas y violentas con otros elementos del Estado. El factor que plantea las preocupaciones más graves con respecto a la corrupción y la inseguridad es el papel

76 M. G. Manwaring, nota 59 *supra*, elabora una argumentación en la que vincula las pandillas con la insurgencia.

77 J. M. Hagedorn, nota 49 *supra*, págs. 302–303; J. M. Hazen, nota 30 *supra*, págs. 262–267; I. A. Spergel, nota 41 *supra*, p. 240.

de las pandillas institucionalizadas en el marco de una “infiltración” más amplia del sistema político y del sector de la seguridad.

El tercer factor es el deseo del Estado de controlar los espacios sin gobierno. Ello puede deberse a presiones internas o externas, y a menudo conlleva actividades destinadas a limitar las actividades de las pandillas. Éstas existen con mayor frecuencia en barrios que ya están mayormente marginados de la sociedad en general. Esas zonas suelen caracterizarse por la falta de una presencia fuerte del gobierno y podría decirse que se sitúan en el extremo inferior del espectro de las zonas sin gobierno, pero la mayoría no presenta desafíos para el Estado y las pandillas que operan en ellas centran su atención internamente, en el propio barrio, y no externamente, contra el gobierno. Los gobiernos no suelen prestar mucha atención a esas zonas ni a sus pandillas, concentrándose más en aquellas localidades donde ciertas pandillas cometen numerosos homicidios o donde actúan las pandillas institucionalizadas o el crimen organizado, aprovechando la falta de presencia del gobierno para, por ejemplo, realizar operaciones de tráfico de drogas, contrabando u otras actividades ilícitas en gran escala. En las primeras, los encargados de aplicar la ley a menudo han utilizado una combinación de negociaciones y actividades policiales para reducir la violencia⁷⁸; en las segundas, han emprendido la “guerra contra las drogas” y la “guerra contra las pandillas”.

El cuarto factor es la índole de la relación entre la pandilla y la comunidad en la que realiza sus actividades. Esa relación comprende tanto lo que la pandilla proporciona a la comunidad como el apoyo que recibe de ésta⁷⁹. La aceptación y la identificación de una pandilla con un barrio en particular no equivalen forzosamente al apoyo generalizado de esa comunidad. Las comunidades pueden tolerar e incluso apoyar a las pandillas debido a las funciones económicas o de seguridad que éstas desempeñan. Sin embargo, puede suceder que las pandillas sean más temidas que apoyadas, y la normalidad puede deberse a la incapacidad de la comunidad de cambiar la situación y a su aceptación —aunque reacia— de la autoridad de la pandilla. Cuanto más beneficiosa la presencia de la pandilla, tanto mayor la probabilidad de que la comunidad la apoye, incluso si no aprueba todas sus actividades.

La relación de la pandilla con el Estado guarda relación directa con el desafío que representa para éste. Cuando la pandilla no plantea una amenaza, o constituye una amenaza reducida, el Estado suele permitir su continuidad. Pero, cuando las actividades de la pandilla perturban la vida cotidiana normal —por ejemplo, causando altos índices de homicidios o delitos— el Estado suele intervenir para obligar a la pandilla a ocupar un lugar menos visible. Cuando las pandillas tratan de controlar el comercio ilícito (por ejemplo, tráfico de drogas, operaciones comerciales ilegales, lavado de dinero) de manera abierta y activa, o cuando cometen actos muy violentos o colaboran con los políticos y se infiltran en el Estado, es probable que éste vea la situación como una amenaza más directa contra su soberanía y estabilidad. Pocas

78 En Estados Unidos, varias ciudades han copiado el modelo de la operación “Alto el Fuego” implementada por Boston. V. Instituto Nacional de Justicia, *Reducing Gun Violence: The Boston Gun Project's Operation Ceasefire*, Departamento de Justicia de Estados Unidos, Washington, DC, 2001.

79 J. C. Howell, nota 9 *supra*, p. 5.

pandillas llegan a constituir este tipo de amenaza, y la mayoría de las que alcanzan ese nivel no son pandillas juveniles, sino organizaciones de tráfico de drogas y grupos dedicados al crimen organizado.

El papel de la violencia

En la guerra, la violencia sigue siendo el medio principal que utiliza un grupo armado para ganar territorio, defenderse contra los ataques e intentar derrocar al gobierno. La violencia también constituye un instrumento apto para sembrar el miedo en la población. El miedo hace a las poblaciones más maleables y brinda al grupo armado un elemento de control que le permite conseguir no sólo recursos, sino también un reactivo apoyo. Los grupos armados han utilizado la violencia para reclutar miembros por la fuerza. También han retenido a los nuevos reclutas obligándolos a cometer actos de violencia contra sus comunidades, asegurando así que no pudiesen volver a su hogar. Es habitual que, cuando un grupo armado no puede pagar a sus soldados, les permita saquear para cobrarse su salario. En la guerra, los grupos armados usan la violencia de muchas maneras y no todas benefician a la población.

En una situación urbana, las pandillas usan la violencia de manera similar a los grupos armados en la guerra. Las pandillas pueden usar la violencia o la amenaza de violencia para generar temor en una comunidad y controlar el barrio. A menudo, participan en enfrentamientos para defender su territorio. Esos choques tienden a producirse en las fronteras de los territorios de las pandillas, que constituyen el punto de encuentro de dos pandillas. Las pandillas dirigen su violencia contra otras pandillas para defender el territorio y proteger al grupo contra los ataques físicos, pero también para defender el honor y la reputación de la pandilla y ejecutar venganzas. Sin embargo, las pandillas y los grupos armados ejercen la violencia de formas muy diferentes.

Al parecer, muchas pandillas han establecido normas sobre el modo y la oportunidad de ejercer la violencia, así como reglas para castigar las infracciones de esas normas⁸⁰. Las pandillas no aplican la violencia para reclutar integrantes; éstos suelen entrar en la pandilla por elección, aunque, en algunos casos, la inseguridad y la presión de sus pares pueden incentivar su incorporación. Si bien la iniciación de los nuevos miembros puede ser violenta, la intención no es causarles daño sino hacer que demuestren su valor y su compromiso con la pandilla. Algunas pandillas establecen normas acerca de la posibilidad de salir de la pandilla y la forma de hacerlo. En ciertos casos, la salida de la pandilla es violenta, similar al proceso de iniciación, pero son muy pocos los casos en que el castigo por salirse de la pandilla sea la muerte. No se utiliza la violencia para pagar o recompensar a los miembros, como en los grupos armados, pero los miembros de pandillas han usado la violencia para resolver sus disputas personales o para obtener réditos económicos.

80 Dennis Rodgers, "We live in a state of siege": violence, crime, and gangs in post-conflict urban Nicaragua, Serie de documentos de trabajo DESTIN, N.º 02-36, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, London School of Economics, septiembre de 2002, p. 6.

El objetivo de la violencia también es diferente. Mientras que los grupos armados pueden moverse por distintas zonas sin vincularse a ninguna ciudad en particular, las pandillas tienen a tener una base territorial y a proteger su lugar y a las personas que viven en él⁸¹. A menudo usan la violencia para proteger a su comunidad contra amenazas externas (e internas). La única excepción la constituyen las pandillas juveniles dedicadas al tráfico de drogas, que actúan más como organizaciones criminales adultas y que son, en casi todos los casos, responsables de los homicidios perpetrados por bandas y de las guerras de drogas entre bandas⁸². Además, en las guerras civiles, los grupos armados tienden a atacar a las personas civiles. En contraste, la violencia de las pandillas se dirige mayormente contra los miembros de otras pandillas. Las pandillas tienen enfrentamientos con las fuerzas del Estado, pero no son inherentes a su objetivo: las pandillas no utilizan la violencia como medio para derrocar al gobierno.

Sostenibilidad del grupo

La noción de la sostenibilidad se relaciona con la cuestión de la longevidad del grupo. En muchos casos, las pandillas sólo duran unos pocos años, pero algunas logran perpetuarse por décadas. La pregunta es, entonces, qué hace que algunas pandillas persistan a lo largo del tiempo. En la literatura sobre los conflictos, las explicaciones de la sostenibilidad de los grupos armados se centran en factores como la inseguridad, las oportunidades económicas, la organización, el acceso a los recursos y la existencia de diferencias irreconciliables con el Estado. Algunos factores de índole similar parecen contribuir a la perpetuación de una pandilla. En la sostenibilidad, entran en juego al menos cuatro factores: la institucionalización (ya examinada en secciones anteriores del presente artículo), las cuestiones relacionadas con la seguridad, la normalización del grupo y las oportunidades económicas.

Las cuestiones relacionadas con la seguridad contribuyen a la creación de las pandillas y son un motivo común que ayuda a su permanencia. A menudo, las pandillas surgen en circunstancias difíciles y en respuesta a una amenaza planteada contra determinados individuos, que luego se agrupan para formar una pandilla. El conflicto representa una fuerza de reificación, puesto que es un factor que no sólo une a los individuos en pos de un objetivo común, sino que los mantiene unidos frente a una amenaza persistente. También constituye un aliciente a la incorporación de nuevos miembros en la pandilla. Las pandillas suelen aparecer en zonas con altos niveles de pobreza, discriminación y marginación. Estas condiciones contribuyen a la inseguridad, y las pandillas ofrecen una forma de seguridad, puesto que representan otra forma de institución social para los individuos que se han separado de las instituciones generales⁸³.

81 *Ibíd.*

82 James C. Howell, "Youth gang homicides: a literature review", en *Crime and Delinquency*, vol. 45, N.º 2, abril de 1999, p. 227.

83 I. A. Spergel, nota 41 *supra*, p. 171.

Thrasher ha descrito la normalización de la pandilla como un proceso orgánico que básicamente es producto de una suma de comportamientos colectivos, los cuales, con el tiempo, generan “el desarrollo de la tradición, la estructura interna no reflexiva, el espíritu de cuerpo, la solidaridad, el estado de ánimo colectivo, la conciencia de grupo y la vinculación con un territorio local”⁸⁴. En este sentido, la normalización se refiere al desarrollo de la propia pandilla. Como ya se ha dicho, la normalización también forma parte de la institucionalización y se refiere a la normalización externa del grupo, que hace que una pandilla pase a constituir una parte normal del barrio, donde, si bien no es querida, es tolerada, y donde se le permite continuar con sus actividades⁸⁵. La normalización interna y externa desarrollan tendencias y estructuras que atraviesan un proceso de reificación a través de la reiteración de los comportamientos, y contribuyen así a la consolidación y perpetuación de la pandilla.

La sostenibilidad también depende de la capacidad de la pandilla de establecerse en calidad de actor económico. Muchas pandillas realizan actividades en el mercado informal. Sin embargo, hay una diferencia entre participar en el mercado informal y constituir una empresa para el crimen organizado. La mayoría de las pandillas juveniles participan en delitos menores; algunas pueden ofrecer una forma de empleo o ciertos ingresos. En contraste, las pandillas institucionalizadas “apoyan la economía informal y se enriquecen con ella”⁸⁶. En muchos casos, la intervención en el mercado informal incluye la participación en el tráfico ilícito de drogas⁸⁷; también puede incluir otras actividades como la prostitución, el cobro de impuestos a los vendedores callejeros, la imposición de pagos a cambio de seguridad, o la prestación de servicios de seguridad por dinero. La mayoría de las pandillas institucionalizadas no constituyen sindicatos criminales altamente organizados. Las que alcanzan este nivel tienden a ser pandillas que han evolucionado hasta transformarse en cárteles de la droga o grupos criminales organizados. Esta evolución, así como el hecho de que estos grupos suelen exhibir características y comportamientos diferentes de los de las pandillas juveniles, señalan la necesidad de replantear la forma en que se conceptualizan y analizan los subgrupos especiales de pandillas.

Conclusión

Parte del problema que se plantea al emprender un análisis de las pandillas es que resulta muy fácil agrupar a todos los “malos” en la misma categoría. Las pandillas se asemejan a otros grupos armados. Al igual que otros grupos armados, participan en actividades criminales y violentas, aunque habitualmente lo hacen a escalas mucho más reducidas. Al emprender estas actividades, operan al margen

84 F. Thrasher, nota 35 *supra*, p. 57.

85 J. M. Hagedorn, nota 52 *supra*, p. 23.

86 J. M. Hagedorn, nota 23 *supra*, p. 19.

87 Steven D. Levitt y Sudhir Alladi Venkatesh, “An economic analysis of a drug-selling gang’s finances”, en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, N.º 3, agosto de 2000, págs. 755–789.

de la ley. También actúan en ciudades donde se cometen actos de extrema violencia que, aunque no sean en su totalidad obra de las pandillas, plantean preocupaciones relacionadas con la presencia de éstas. Por estas razones, resulta tentador utilizar los mismos marcos analíticos. Sin embargo, es necesario trazar una distinción entre los diferentes grupos armados, incluidas las pandillas.

Existen grandes diferencias entre los grupos armados, como también entre los distintos tipos de pandillas. El desafío radica en formular un marco más apto para comprender tanto sus diferencias como sus semejanzas, a fin de poder empezar a descomponer el fenómeno de las pandillas en unidades más fáciles de analizar. Algunas pandillas, particularmente las institucionalizadas y muy violentas, pueden, en los hechos, compartir algunas características con los grupos insurgentes y, en tal caso, podrían analizarse desde la perspectiva de los conflictos y de los grupos armados. Sin embargo, pocas pandillas alcanzan este nivel, lo que indica que este enfoque no es apropiado ni útil para analizar las miles de pandillas que existen en las comunidades de todo el mundo.

