

La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia.

Luis Jorge Garay Salamanca

(Dirección Académica)

Eduardo Salcedo-Albarán

Isaac de León-Beltrán

Bernardo Guerrero

-Borrador de Manuscrito. No citar.-

Septiembre, 2008.

Bogotá, Colombia.

Agradecimientos

Agradecemos a Transparencia por Colombia y a la Fundación AVINA por apoyar la exploración inicial del tema de Captura del Estado que se desarrolla en este trabajo. También a magistrados de las Altas Cortes, funcionarios de órganos de control, congresistas, periodistas, expertos y ciudadanos, quienes generosamente dedicaron su tiempo para discutir y profundizar en algunas

ideas que aquí se presentan.

Los autores se hacen responsables del contenido, errores y omisiones del presente libro, sin comprometer de manera alguna a las entidades mencionadas, ni a quienes proporcionaron sus opiniones.

Introducción

Durante las últimas décadas, Colombia se ha convertido en un país bastante particular en términos de la evolución de múltiples actividades criminales y de infracciones de orden social, que han tenido graves implicaciones en diversas instancias del Estado y en relaciones sociales determinantes. Dichas actividades criminales e infracciones sociales han sido reproducidas de formas híbridas, por lo que su dinámica es cada vez más difícil de comprender y categorizar.

Es necesario reconocer que muchos crímenes e infracciones sociales han estado dinamizados en torno a un proceso mafioso emanado del narcotráfico, específicamente porque éste requiere la comisión de múltiples delitos e infracciones para su exitoso funcionamiento.

Al explorar la posible relación entre la corrupción y la mafia, se hace casi evidente que el amplio poder económico funciona como una fuerza corruptora incontrolable. Esto evidencia el hecho de que la corrupción no sólo puede ser desarrollada por grupos económicos legales, como usualmente se reconoce, sino que los actores ilegales, incluso con más poder económico, pueden generar mayores niveles de corrupción mediante sobornos de alta cuantía. Al menos en principio, cuando se agudiza la participación de la mafia en la dinámica de corrupción pública en un Estado, el soborno deja de ser el único mecanismo de persuasión y el beneficio económico el único objetivo perseguido. En estos casos, pueden surgir escenarios de corrupción mucho más complejos que aquéllos caracterizados únicamente en el ámbito económico de baja escala; pueden surgir escenarios complejos de Captura del Estado y, eventualmente, de Reconfiguración Cooptada del Estado.

El tipo de corrupción en el que se concentra el presente análisis se conoce como Captura del Estado, usualmente definido como una especie de corrupción económica a gran escala en la que

agentes privados influyen en la formulación de leyes, normas, decretos, regulaciones y políticas públicas, en la búsqueda de favorecer sus propios intereses egoístas y en detrimento del bienestar general. En este sentido, como las leyes son de aplicación permanente, sus retribuciones podrán ser permanentes y de largo plazo.

Buena parte de los análisis sobre Captura del Estado se han concentrado en su naturaleza económica, es decir, aquello que sucede cuando grupos y empresas legales buscan retribuciones económicas mediante sobornos y dádivas. No obstante, en el presente libro se muestra cómo las implicaciones de la Captura del Estado van más allá del ámbito económico, sobre todo en Estados de Derecho en proceso de consolidación. Esto quiere decir que los efectos de la Captura del Estado pueden ser de naturaleza económica, política, social e incluso moral. Para llegar a esta conclusión, se parte de una sencilla pregunta: ¿En un Estado de Derecho en proceso de consolidación, los únicos actores interesados en capturar el Estado son los grupos económicos legales? Por supuesto que no.

Como fue señalado, Colombia se ha convertido en un país donde la criminalidad ha adquirido características excepcionales. Esto se debe a que Colombia cuenta con una amplia cantidad de actores delictivos entre los cuales se encuentran bandas de crimen organizado y grupos armados ilegales subversivos y antsubversivos. Todos estos actores pueden estar interesados en manipular las leyes del Estado, sobre todo porque todos han confluído en torno al narcotráfico. Para lograr dicho propósito, éstos grupos pueden acudir a procedimientos distintos al soborno, como la amenaza y el asesinato que, de hecho, son más efectivos y persuasivos en el corto plazo, así como a la asociación o formación de partidos políticos y otras instituciones en una perspectiva del largo plazo. Así, es de prever que la naturaleza y alcances de la Captura del Estado cambian sustancialmente en la medida en que el agente captor sea un grupo ilegal que cuenta con ejércitos privados altamente entrenados en técnicas homicidas.

Teniendo en cuenta lo anterior, el propósito del presente libro es proponer un marco analítico que sirva de guía para avanzar hacia el entendimiento de un tipo de Captura del Estado que con el paso del tiempo y la sofisticación de los actores intervinientes, ha mutado hacia una búsqueda de la Reconfiguración Cooptada del Estado. Para cumplir tal propósito, se intentará complejizar el concepto tradicional de Captura del Estado, de manera que sea coherente con la situación de un Estado de Derecho en proceso de consolidación como es el caso de Colombia.

Aunque se han observado avances en distintos procesos de Captura, llegándose a plantear proyectos orientados a la Reconfiguración Cooptada del Estado, ello no implica necesariamente la ilegitimidad del Estado. Sin embargo, mientras que en el país existan grupos poderosos ilegales, como son las estructuras mafiosas, persistirán condiciones propicias para la reproducción de procesos tendientes a la Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado.

El presente libro se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo se expone la definición tradicional del Concepto Captura del Estado, y los elementos conceptuales y teóricos que serán usados durante el desarrollo de la argumentación. Específicamente, se analizan elementos conceptuales útiles sobre la economía del delito, la microeconomía del mercado de la corrupción, el rentismo y la socionomía instrumental de la corrupción. Con el propósito de reconocer el concepto tradicional de la Captura del Estado, en el segundo capítulo se presenta un estado del arte en el enfoque y estudios sobre Captura del Estado.

En el tercer capítulo se avanza hacia la complejización del concepto tradicional de la Captura del Estado, con el fin de lograr una definición del concepto *Reconfiguración Cooptada del Estado*. Para el efecto, se plantean tres preguntas que permiten reconocer los verdaderos alcances y naturaleza de la Captura del Estado en un Estado de Derecho en proceso de consolidación: (i) ¿Quién puede estar interesado en Capturar el Estado?, (ii) ¿Para qué se quiere Capturar el Estado?, y (iii) ¿Mediante cuáles procedimientos y en qué instancias se busca Capturar el Estado?

En el intento por responder estas preguntas, se profundiza en una instancia aparentemente legítima de Captura muy conocida en estos días en el país como es la denominada *Captura Instrumental de los Partidos Políticos*, que aparece como un mecanismo mediante el cual actores ilegales pueden penetrar el Estado para ponerlo al servicio de sus intereses.

En el cuarto capítulo, una vez propuesta la definición de Reconfiguración Cooptada del Estado, se ilustra cómo la mafia ha dinamizado el proceso de Captura/Reconfiguración Cooptada mediante distintos mecanismos que han sido perfeccionados. Se ilustran tres etapas de aprendizaje de la mafia colombiana. En estas etapas, la mafia colombiana ha identificado las instancias y los niveles más aptos para iniciar y avanzar en el proceso de Captura/Reconfiguración Cooptada del Estado. En este capítulo también se destacan algunas condiciones que pueden permitir el avance de este tipo de estrategias perversas.

Este libro constituye una primera etapa de un programa de estudio orientado a comprender los múltiples actores, instancias, mecanismos, procedimientos, etapas y efectos que pueden facilitar procesos de Captura/Reconfiguración Cooptada del Estado. Todo esto, con el fin de identificar estrategias y líneas de acción que permitan ayudar a enfrentar dicho fenómeno social. La naturaleza exploratoria analítica del presente trabajo se constata al finalizar, con algunos interrogantes acerca de los efectos sociales y culturales que pueden reproducirse del proceso descrito. Un tema que seguramente concentrará esfuerzos futuros en el marco de este programa de estudio, consiste en analizar los efectos estructurales y de largo plazo que pueden resultar cuando un Estado enfrenta una situación de Captura/Reconfiguración Cooptada. Dichos efectos son aún poco explorados, así como el tipo de políticas públicas que se han de implantar en diversas instancias y órganos del Estado; no obstante, se reconoce que la rama de la justicia es una institución clave, aunque hasta cierto límite. De igual manera, se pretende indagar en el tipo

de acciones necesarias para el desarrollo de una civilidad democrática que garantice el rechazo moral y la deslegitimación social de la ilegalidad, como condición necesaria para la consolidación de un Estado de Derecho en el país.

Capítulo 1. Definición de Captura del Estado y aproximaciones teóricas de referencia (t1)

La definición tradicional de Captura del Estado (t2)

La Captura del Estado (CdE), se ha concebido usualmente como una forma de corrupción a gran escala que debilita la estructura económica de un país porque distorsiona la formulación de leyes, normas, decretos, reglas y regulaciones. Cuando la formulación de leyes y regulaciones tiene el propósito de favorecer intereses que contradicen el bienestar general, se generan fuertes distorsiones culturales, sociales y económicas. De estas distorsiones, las implicaciones más analizadas empírica y conceptualmente han sido las económicas. Uno de los contextos institucionales aptos para la Captura del Estado, que más se ha investigado en las últimas décadas, es el de los países en transición del comunismo a la economía del mercado, en Europa oriental. Así, la mayor parte de investigaciones sobre Captura del Estado se originaron y se han centrado en estos países, pues concentran buena parte de las condiciones institucionales aptas para la aparición de la Captura del Estado: la cercanía entre las decisiones económicas y las decisiones del Estado, y el bajo nivel de transparencia en la toma de decisiones.

En la mayoría de estudios teóricos y empíricos se diferencia entre la *Captura del Estado* y la *corrupción administrativa*, para referir el momento en que aparece el acto de corrupción. De esta manera, la Captura del Estado se ha definido como “*la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas del gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos*” (World Bank

2000:XV). Se dice que mediante pagos o dádivas no transparentes a funcionarios públicos, las empresas acceden a beneficios *a la carte* cuando adoptan prácticas para capturar el Estado (Hellman *et al.* 2000). Cuando esto sucede, se configura un escenario en el que grupos con amplio poder económico manipulan la formulación de leyes (Hellman y Kauffmann 2001; Hellman *et al.* 2000b).

La Captura del Estado usualmente se diferencia de la *corrupción administrativa*, en que la primera se realiza mediante la distorsión acomodaticia de las primeras etapas del desarrollo normativo, legislativo y regulatorio de un Estado, mientras que la segunda se refiere a la reproducción de distorsiones en las etapas de implementación y ejecución de leyes, reglas y regulaciones formuladas e instituidas (World Bank 2000). Específicamente, la Captura del Estado es distinta a la práctica del soborno durante la aplicación de una ley o regulación (Pesic 2007).

Un país puede presentar corrupción administrativa y Captura del Estado en distintas proporciones. Cuando no hay una clara diferenciación entre los intereses del Estado y los intereses privados, hay un elevado riesgo de que existan Captura del Estado y corrupción administrativa. Por lo general, la cercanía entre los intereses del Estado y los intereses privados se da en el ámbito económico. Por este motivo, los países en transición fueron los primeros casos analizados por el Banco Mundial.

Para finales de la década de los noventa, fue necesario comprender el entorno causal que llevó a los altos niveles de corrupción registrados en los países en transición. El hecho de que las prácticas económicas estuvieran supeditadas a las decisiones del Estado, que caracterizó el entorno institucional de éstos países durante varias décadas, fue una de las principales

condiciones para que, una vez iniciada la transición a la economía de mercado, se alcanzaran altos niveles de corrupción. De esta manera, la concentración en el poder de decisión como resultado de la estrecha relación entre la actividad económica y la gestión gubernamental, generó fuertes barreras para transitar hacia un régimen competitivo. La liberalización del mercado también se vio obstruida, al punto de imponerse el uso de mecanismos poco transparentes e ilegítimos para que las empresas privatizadas pudieran influir “excesivamente” en las decisiones del Estado. Todos estos factores generaron altos niveles de Captura del Estado (World Bank 2000).

Aunque usualmente las definiciones de Captura del Estado se refieren a la formulación de leyes, Hellman y Kauffmann (2001) también interpretan como Captura del Estado a la práctica de sobornar a jueces de las altas cortes con el fin de influir en sus decisiones, pues en este caso también se manipula el marco jurídico de un Estado, lo cual redundaría en inseguridad jurídica y, por lo tanto, en distorsiones económicas, políticas y sociales. Como se verá más adelante, el soborno a funcionarios del poder judicial, y específicamente la posibilidad de incidir en decisiones judiciales, es un elemento conceptual indispensable para entender niveles de Captura del Estado más complejos que los tradicionalmente analizados.

Varios escenarios pueden constituir una situación de Captura de Estado, según: (i) la institución capturada, ya sea el legislativo, el ejecutivo, el judicial, los órganos de control o las agencias regulatorias independientes, y (ii) el agente captor, que puede tratarse de firmas privadas, líderes

políticos o, en general, cualquier grupo de interés¹. Aunque se pueden diferenciar varios escenarios de captura, en todos prevalece la estrategia de extraer “*rentas del Estado para el beneficio de individuos privados, firmas o sectores mediante la distorsión del marco legal y regulatorio*” (World Bank 2000:xv). Esto quiere decir que, usualmente, la denominada inseguridad jurídica está asociada a prácticas de Captura del Estado. No obstante, debe reconocerse que el debilitamiento de la seguridad jurídica no solamente se refiere a la regulación de la actividad económica sino también a otras dimensiones, como las civiles y penales de la rama judicial y al proceso legislativo de adopción de leyes y políticas públicas.

En principio, puede pensarse que cuando se habla de empresas captoras solamente se hace referencia a las empresas más poderosas y tradicionales de un país. No obstante, en países en transición, que usualmente han servido de punto de referencia empírica para este tema, las empresas captoras típicas son aquellas que recién incursionan a la economía, pues las empresas antiguas, ya establecidas, aún gozan de privilegios monopólicos heredados por el antiguo esquema institucional de Estado (Hellman y Kauffmann 2001). De esta manera, las nuevas empresas deben enfrentar las restricciones y las barreras de entrada generadas por la acción hegemónica de las empresas tradicionales y oligarcas, cuya actividad, gracias a acuerdos ya celebrados y establecidos, se encuentra en un punto intermedio entre los sectores privado y público.

El concepto conocido tradicionalmente como Captura de Estado se deriva del concepto de *captura regulatoria*, entendida como colusión entre el regulador y la empresa o industria que

¹ En la literatura del tema, por lo general se hace referencia únicamente a empresas. No obstante, Ospina (2003) habla, en general, de grupos de interés. Esta última categoría conceptual es útil para estructurar el marco analítico que aquí se propone pues, como se verá más adelante, los grupos de interés pueden ser de naturaleza legal o ilegal.

regula (Becker 1976; Stigler 1971, Laffont y Tirole 1991); es decir, la *captura regulatoria* se refiere únicamente a la regulación económica, lo cual, no es específicamente el caso de la Captura del Estado, pues ésta última también alude a la captura legislativa y jurisdiccional en la generación e interpretación de de leyes, decretos y políticas públicas, en general. Por otra parte, se considera que la manipulación en las decisiones de los jueces y las altas cortes es un tipo de Captura del Estado que disminuye la seguridad jurídica de un país.

Si bien los primeros estudios e investigaciones acerca del fenómeno, adelantados por el Banco Mundial, se concentraron en las prácticas de captura desarrolladas por empresas en países en transición, la definición propuesta por Hellman *et al.* (2000) tiene en cuenta la posibilidad de que las empresas no sean los únicos entes privados con capacidad e interés capturar al Estado. Este elemento sirve de punto de partida para incursionar en el análisis de la Captura del Estado por parte de empresas, grupos de interés de diversa índole, incluyendo organizaciones ilegales.

Teniendo en cuenta lo señalado hasta ahora, en adelante se propone un marco analítico para entender la Captura del Estado en ámbitos más amplios y complejos que los usualmente abordados, esto es, no sólo la captura adelantada por grupos legales, en particular empresas, y no sólo la captura en el ámbito legislativo. Para tal propósito, a continuación se presentan aquellos elementos teóricos y conceptuales que permiten complejizar el concepto y desarrollar nuevas perspectivas de aproximación conceptual.

Perspectivas teóricas de referencia para una concepción complejizada de Captura del Estado (t2)

1. La economía del delito (t3)

La Captura del Estado y la Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE)² son conceptos que se fundamentan, en primera instancia, en el marco conceptual de la economía del crimen o economía del delito, desde el cual se interpreta al criminal como un agente racional que compara los costos y los beneficios esperados que le pueden reportar un delito. Si el costo probable que resulta de ser detectado, investigado, juzgado y sancionado es menor al beneficio esperado que el acto le puede reportar al agente racional, entonces es muy probable que el agente incurra en dicho acto (Becker 1968) porque en términos económicos, el acto es rentable.

El marco conceptual de la economía del delito también ha sido utilizado para analizar la corrupción administrativa. Específicamente, Kiltgaard *et al.* (2001) señala que las personas incurren en actos de corrupción cuando los riesgos son bajos, cuando los castigos y multas son leves y cuando la recompensa es alta, pues en dichas condiciones, la corrupción es un mecanismo eficiente para obtener beneficios económicos y, como se verá más adelante, beneficios sociales y políticos. Ello evidencia la importancia causal de la impunidad en la comisión de actos de corrupción, al punto de configurarse en uno de los estímulos más importantes para que un agente racional decida participar en este tipo de actos. Como se verá más adelante, este análisis que se

² El concepto RCdE será definido progresivamente con el desarrollo argumentativo del libro. Por ahora, es necesario señalar que el concepto de cooptación se ha utilizado en diferentes áreas del conocimiento, con algunas variaciones conceptuales. En el caso colombiano, por ejemplo, Revéiz (1989:XIV) entiende por cooptación un “*sistema de pactos ad-hoc o mesocontratos entre grupos de interés, regiones y fracciones del Estado*”. Para los propósitos del presente análisis, al hablar de Reconfiguración Cooptada del Estado, se entiende la “cooptación” como aquel proceso tendiente a modificar el régimen desde el interior del régimen mismo.

aplica al caso de la corrupción administrativa, sirve también para entender la naturaleza de la Captura del Estado en la medida en que los agentes captores buscan alcanzar en lo posible, mediante diversos mecanismos y en diversas instancias, altos niveles de impunidad. Kiltgaard *et al.* (2001) resume en la siguiente ecuación aquellas condiciones básicas para la reproducción de la corrupción: $C=M+D-R$, donde: C = corrupción, M = poder monopólico, D = discrecionalidad del funcionario y R = rendición de cuentas.

La economía del crimen ha permitido avanzar en la comprensión de diversas actividades delictivas que tienen como móvil el lucro económico. Este marco conceptual ha permitido comprender que los criminales, y sobre todo los criminales exitosos, son agentes racionales y calculadores que hacen todas las previsiones necesarias para minimizar los costos y aumentar los beneficios, es decir, para minimizar la probabilidad de ser detectados, investigados, juzgados y sancionados. Una idea socialmente difundida es que los criminales son agentes pocos racionales que delinquen sin tomar las precauciones necesarias para garantizar el éxito de su acción; de igual manera, se cree que la decisión de delinquir es totalmente espontánea y esporádica. Por ejemplo, una creencia difundida es que el desempleo y la pobreza tienen una relación causal directa e inmediata en el comportamiento del crimen, de manera que usualmente se supone que una persona que pierde su empleo, puede dedicarse a delinquir como opción de vida. Esta espontaneidad en la decisión individual de delinquir, casi siempre es cierta para aquellos crímenes en los que no se persigue un lucro económico, como los crímenes pasionales y de venganza, así como en el caso de criminales poco exitosos en su actividad.

En general, se tiende a pensar que los criminales son personas poco preparadas que improvisan la mayor parte del tiempo, porque simplemente y de un momento a otro, deciden delinquir.

Usualmente se cree que un criminal exitoso es una persona común que, en cualquier momento de su vida, decide delinquir y simplemente logra éxito gracias a la suerte. Estas creencias no son ciertas del todo, menos en un país como Colombia, en el que se ha reproducido una amplia variedad de actividades, grupos y tecnologías criminales que, lamentablemente, han sido muy exitosas a nivel mundial. Aunque cualquier persona puede delinquir, en realidad no cualquiera puede hacerlo de manera exitosa.

Lo cierto es que hay muchos obstáculos morales, sociales, emocionales y técnicos que una persona debe superar antes de tomar la decisión de delinquir como opción de carácter permanente. Esto se aplica para la decisión de cometer diversos crímenes como el asalto bancario, el robo de autos y el tráfico de drogas, así como para la decisión de cometer actos de corrupción y, como se verá más adelante, con mayor razón para la decisión de capturar el Estado. De esta manera, se evidencia una característica de la corrupción, común a otros actos delictivos en los que se persigue un lucro económico: es permanente y, por lo tanto, casi nunca esporádica ni espontánea. Para cometer actos de corrupción de manera exitosa, se necesita formar y contar con redes sociales complejas y eficientes, que garanticen confidencialidad y mediante las cuales se puedan realizar distintos actos y acuerdos jurídicos, políticos y económicos. Dichos actos y acuerdos son imposibles esporádica o espontáneamente, de manera que se requiere mucho tiempo para planear su organización y lograr su consolidación.

Diversos análisis conceptuales y empíricos han permitido comprender que los criminales exitosos deben combinar al menos tres elementos que varían en función del tipo de delito a ejecutar. Estos elementos son: (i) los deseos de cometer el delito, (ii) el conocimiento técnico asociado a cada delito específico y (iii) el control emocional requerido para sortear correctamente todas las

situaciones de exposición penal y social. La ausencia o exceso de alguno de estos elementos, reduce el éxito de un criminal, de manera que se requiere una particular combinación para cada etapa de la actividad criminal (De León-Beltrán y Salcedo-Albarán 2007). Estos elementos también se observan en los criminales que incurrir en actos de corrupción, los cuales requieren conocimientos técnicos muy complejos y específicos, por ejemplo, de naturaleza política, jurídica o económica. Esto quiere decir que una persona que tiene muchos deseos de cometer un acto de corrupción, pero carece, por ejemplo, de los conocimientos contables y jurídicos necesarios, muy probablemente será detectado y, por lo tanto, no puede ser considerado como un corrupto exitoso.

Una predicción de este marco conceptual que, como se verá más adelante, también es coherente con el análisis de la Captura de Estado, es que unos pocos agentes que se encuentran en posiciones privilegiadas y que sean muy racionales y calculadores, podrán imponer graves distorsiones en términos de bienestar social. Esto, porque en términos económicos, el corrupto es un “egoísta perfecto” que está dispuesto a maximizar sus ganancias sin prestar atención a los intereses de la sociedad (Salcedo-Albarán *et al.* 2007:43).

Partiendo del marco conceptual de la economía del delito, resulta evidente que el Estado puede imponer restricciones a la comisión de actos de corrupción aumentando su capacidad para detectar, investigar, juzgar y sancionar a quienes incurrir en dichos actos. Teniendo en cuenta que la rentabilidad es un elemento indispensable para decidir participar en un acto de corrupción, y que los actores corruptos no operan con una sobre-exposición injustificada al sistema penal, entonces un fortalecimiento en la capacidad operativa del Estado, para detectar, investigar, juzgar, sancionar y hacer cumplir las sanciones, contribuye a una disminución en la comisión de delitos, entre ellos, la corrupción. Pero ello no basta en la medida en que no se eliminen aquellos

factores determinantes de la estructura económica, política, social y cultural que auspician la reproducción del delito, y todavía más cuando se trata de la Captura del Estado. Algunas conductas delictivas e ilegítimas combinan estructuras políticas, económicas y culturales de la sociedad y, en estos casos, la coerción debe complementarse con profundas modificaciones al interior de dichas estructuras.

Como lo argumenta acertadamente Olivera (1999), este marco analítico tiene limitaciones “*porque enfatiza el carácter formal de la corrupción conceptualizada como acción delictiva de funcionarios y servidores públicos. La descripción sólo del aspecto formal del delito (enriquecimiento ilícito, peculado, concusión, etc.) no distingue niveles de gravedad del acto cometido (...) imponiendo iguales penas a actos de corrupción de alta o baja nocividad social, o de alto o bajo perjuicio económico inferido a la colectividad*”. Por este motivo, usualmente es necesario complementar la interpretación económica del delito, con otros marcos conceptuales que permitan entender las implicaciones y las distorsiones culturales, sociales y políticas que resultan de estos actos, así como entender las distintas instancias y escalas de un acto de corrupción.

En este punto es de anotar la presencia de costos morales de la corrupción que “*... reflejan las creencias internas como el espíritu de cuerpo, el espíritu público de los funcionarios, la cultura política, la actitud pública respecto a la ilegalidad*” (Della Porta y Vannucci 2005). Se trata de costos que no se refieren directa y expresamente a los costos relacionados con la “exposición” penal bajo los códigos judiciales vigentes. Según los mencionados autores, estos costos pueden ser conceptualizados desde dos niveles de análisis.

Desde una perspectiva económica micro-analítica y siguiendo el marco de la economía del delito, un individuo o agente escoge participar en actividades corruptas cuando el sistema institucional de incentivos y oportunidades las erige como escogencias justificadas y con un carácter subjetivamente racional.

Desde una perspectiva macro-analítica, *“(A)parte de los costos económicos y políticos, la difusión de la práctica y la percepción de elevados niveles de corrupción tiende a producir costos morales, al minar los “valores morales” y los códigos éticos que sustentan estrategias cooperativas y de interés público en las organizaciones públicas y privadas”* (Della Porta y Vannucci 2005:2).

Como es claro, las dos nociones de costos morales están íntimamente relacionadas entre sí, ya que al reproducirse grupos de individuos/agentes que adoptan un patrón de normas de conducta y valores diferente al sistema oficial, lo cual es consecuente con el desarrollo de la corrupción y la ilegalidad, *ceteris paribus*, se va reduciendo el costo moral de la realización de actividades corruptas e ilegales (Chiesi 1995:136-138).

En consecuencia, es evidente que mediante la introducción de innovaciones, adaptaciones y extensiones importantes al modelo básico de la economía del delito, es posible avanzar hacia una mejor comprensión de ciertas dinámicas en los procesos de Captura del Estado. Por ejemplo, al introducir (i) la capacidad de aprendizaje de los delincuentes-captorees a medida que adquieren mayor experiencia, (ii) la presencia de grupos delincuenciales o grupos captorees con elevado poder para tomar provecho de “fallas” y “vacíos” tanto del mercado como del Estado o (iii) la existencia de una mayor variedad de campos de acción delictiva o acción captora, pueden

entenderse con mayor rigor tanto las razones explicativas de acciones delictivas con carácter más sistemático como los procesos estructurados de Captura del Estado para la reducción del riesgo de captura y castigo. A partir de lo anterior, puede entenderse el incremento de la rentabilidad de la acción delictiva o la acción de Captura.

En el caso de la Captura del Estado, mientras sea mayor el poder político y económico del grupo captor y mientras sea mayor su capacidad de aprendizaje para la Captura, *ceteris paribus*, más beneficioso les podría resultar la ampliación de campos de Captura en la búsqueda por reducir las probabilidades de castigo. Dicha ampliación oscilaría entre (i) el soborno o la intimidación a funcionarios medios y altos para garantizar impunidad sobre sus acciones, (ii) la cooptación política de legisladores en el diseño de políticas públicas que favorezcan sus intereses económicos, o de reformas de orden judicial que les contribuyan a rebajar su exposición penal, o de normas institucionales y políticas que les auspicien una cierta legalidad, y (iii) la exposición ante la opinión pública mediante acciones que les propicien una legitimación social relativa y un menor castigo o rechazo moral de la sociedad. Estos aspectos serán ilustrados más adelante.

2. Microeconomía del mercado de la corrupción (t3)

Otro marco conceptual que es útil para entender los conceptos de Captura del Estado y Reconfiguración Cooptada del Estado, y que sirve de referencia al esquema analítico aquí propuesto, corresponde a la teoría microeconómica, que analiza la operación de un mercado de la corrupción, entre actores puramente oportunistas, en el que la transacción es puntual y no organizada. De esta manera, se trata de aquellas situaciones de corrupción poco complejas pero perjudiciales en términos sociales y culturales. En este caso, el intercambio es inestable como

resultado de un regateo manejado por actores impersonales (Cartier-Bresson 1996). Este enfoque enfatiza el carácter principalmente individual y voluntarista de la corrupción, dejando de lado las otras instancias de acción, que van más allá de lo que Olivera (1999, 2002) denomina: “la conciencia de los hombres”.

Una variante de la aproximación económica son los «modelos de agencia» para el caso de situaciones en que hay divergencias de intereses entre un mandatario y un mandante y en que, gracias a las dificultades de control de los mandatarios³, pueden desarrollarse abusos de poder. Desde esta perspectiva, bajo la presencia de distorsiones en el proceso de mediación y gestión de intereses por parte del mandatario: “(...) *la corrupción se vuelve posible desde el mismo momento en que existen tres tipos de actores económicos: un mandatario, un mandante y, por último, un tercero cuyas ganancias y pérdidas dependen del mandatario. Un mandatario es corrompible en la medida en que pueda disimular su comportamiento ilegal, y se vuelve corrupto si sacrifica el interés de su mandante por el suyo y si, por ende, viola la ley*” (Banfield citado en Cartier-Bresson 1996).

3. Rentismo (t3)

Como resultado del poder decisorio del Estado para conceder tratos diferenciales entre sectores y agentes económicos⁴, y como resultado de la existencia de “fallas” en el mercado⁵, se reproducen condiciones favorables para el ejercicio de presiones indebidas por parte de algunos actores en

³ Estas dificultades de control por parte de los mandatarios pueden resultar de distorsiones como la asimetría de información o la diferencia de grados de poder de mercado entre agentes económicos.

⁴ Ejemplos de tratos diferenciales que concede el Estado a sectores y agentes económicos son las exenciones y deducciones tributarias a favor de ciertas actividades y empresas, o la financiación preferencial a favor de determinados grupos, sectores o agentes económicos.

⁵ Un ejemplo de falla en el mercado es el poder de mercado dominante de algunos grupos económicos.

defensa de sus propios intereses económicos y políticos. El logro de prebendas y rentas a favor de ciertos actores depende de su poder de persuasión e injerencia ante el Estado, su capacidad de organización y, en ocasiones, de su decisión de optar por otras vías de presión como el soborno y la coerción.

De esta manera, el rentismo⁶ “*desde una perspectiva estática, (...) es expresión de la lucha distributiva entre diferentes sectores sociales por rentas ya existentes. Desde una perspectiva dinámica sería, además, expresión de los esfuerzos por generar artificialmente y por medio de la intervención del Estado, estas fuentes de posibles rentas*” (Pritzl 2000:272). Esta concepción del rentismo va más allá de la mera búsqueda de rentas (*rent-seeking*) en su carácter de actividad legal y legítima, relativamente transparente, abierta al público, con rentas dadas exógenamente. En este último sentido, el *rent seeking* se diferencia de la corrupción, la cual requiere del secreto y la no transparencia de las transacciones, de la existencia de barreras a la entrada a terceros agentes, diferentes a los involucrados en la actividad corrupta y con rentas generadas endógenamente.

En consecuencia, la corrupción tenderá a crear “zonas de oportunidades”, es decir, “*espacios no alcanzados por las normas que son apropiados por algún actor con expectativas de obtener beneficios particulares a expensas de la organización*” (Pritzl 2000). Así, la configuración del círculo perverso del rentismo lleva a serias inequidades en la distribución de ingresos entre

⁶ Debe llamarse la atención que, en este contexto, el rentismo no se refiere ni se limita al *rent seeking*, sino que se refiere, en general, a una práctica relativamente corriente que consiste en el aprovechamiento del poder político, económico y social por parte de grupos poderosos (legales e ilegales) a través de la interferencia de la actividad pública para el usufructo de intereses particulares egoístas sin una adecuada corresponsabilidad social ni una justa retribución colectiva.

grupos sociales, pues las “(...) *ventajas sectoriales redundan en detrimento de otros grupos de la población que no poseen capacidad organizativa*” (Pritzl 2000:51).

Según esta perspectiva tradicional sobre el rentismo, a menor intervención reguladora del Estado en la economía y a mayor privatización, *ceteris paribus*, menor corrupción. Sin embargo, como lo señala Olivera (1999), “*bajo esta óptica no es posible explicar cómo desde el ajuste neoliberal de los noventa la corrupción sigue campeando en varios países y aún se ha fortalecido en uno de los subproductos de dicho ajuste: las Democracias Delegativas (...) donde el poder se concentra en el Poder Ejecutivo*”. A pesar de esta debilidad explicativa, el enfoque del rentismo tiene la ventaja de contribuir al análisis de los procesos de corrupción desde la misma generación de las normas y las políticas públicas, y no sólo desde la aplicación de normas y regulaciones ya formadas e instauradas. Esto es coherente con la dinámica de la Captura del Estado y más aún con la naturaleza de la Reconfiguración Cooptada del Estado, como se aprecia más adelante.

La concepción más amplia del rentismo, que trasciende la instancia económica en la que se centra el enfoque tradicional y que va más allá de la mera búsqueda de rentas económicas, comparte elementos básicos con el enfoque conceptual sobre la corrupción institucionalizada y la corrupción social. Bajo este enfoque alternativo, el rentismo es entendido como “(...) *la reproducción de prácticas impuestas de facto por grupos poderosos en usufructo de su privilegiada posición en la estructura política y económica, para la satisfacción egoísta y excluyente de intereses propios a costa de los intereses del resto de la población y sin una retribución a la sociedad que guarde proporción a los beneficios capturados para provecho propio*” (Garay 1999).

De esta manera, siguiendo a Garay (1999)⁷, en lo económico el avance en el rentismo lleva a cuestionar, y hasta a quebrantar, las bases mismas de un régimen de mercado para que las relaciones contractuales puedan desenvolverse transparente y eficientemente con los menores costos de transacción posibles. Estas bases son la reciprocidad y la confianza entre agentes en el mercado. Así, ante la pérdida de la confianza y reciprocidad, se promueve un ambiente propicio para la reproducción de prácticas ilegales como la corrupción al margen de la libre acción de las fuerzas en un mercado competitivo.

Esto quiere decir que, contrario a los análisis tradicionales de corrupción, ésta no obedece únicamente a las posibilidades de obtener beneficios monetarios (o de poder político) por “fallas” en el sistema de competencia o por ausencia de regulaciones efectivas, sino, de manera crucial, por insuficiencia en el “costo moral” con el que la sociedad penaliza y rechaza a las acciones ilícitas-ilegales (Pizzorno 1992).

En lo político, el rentismo es propicio para la reproducción del clientelismo al punto que, como lo señala Sapelli (1998:28):

“El clientelismo es la negación de la institucionalización de sistemas, no solamente políticos sino también sociales. (...) Descompone a la sociedad y a los mercados en espacios intersticiales que fragmentan a los partidos, las clases sociales y las pertenencias ideológicas. (...). Aun cuando se realiza a través de aparatos sociales que han surgido originariamente para mediar e identificar

⁷ El resto de este apartado está extraído de Garay (1999).

intereses en forma colectiva, como los partidos (...), el clientelismo descompone y fragmenta esta posibilidad propia del sistema político”.

El clientelismo es una forma de confianza localizada –es decir, limitada – que crea un espíritu de facción y una jerarquía de legitimación de los comportamientos y de las fidelidades. Genera en los miembros de la clientela una acción oportunista-excluyente frente a la cultura cívica al instaurar dobles fidelidades y dobles moralidades, en donde prevalecería la que corresponde a los intereses particulares de la clientela (Sapelli 1998).

Cuando el mercado es regulado no por la eficiencia sino por métodos ilegales, o al menos ilegítimos, para favorecer intereses de grupos poderosos, las representaciones políticas tienden a “fraccionarse” en clanes clientelares bajo la dirección de líderes. Esto impide o bloquea la posibilidad de democracia interna en el caso de los partidos políticos de masa e incluso de otras formas de asociación, propiciándose así la fragmentación del sistema político.

Ante el avance del rentismo, con la consecuente reproducción de fenómenos como el clientelismo en lo político y ciertos comportamientos y prácticas ilegales o ilegítimos –por ejemplo, la corrupción–, se atenta contra la legitimidad e institucionalidad del Estado en su carácter de “ente responsable del *bien común* y de la preservación de la ley en derecho”. En efecto, la creciente pérdida de confianza de los agentes en el mercado motiva una erosión de la credibilidad de la sociedad en la preeminencia de la ley –con su impacto perverso en la cultura cívica–, afectándose ciertos comportamientos ciudadanos y la fidelidad al Estado con el fortalecimiento del oportunismo y el instrumentalismo individualista. Así, se produce una tendencia a la parcelación y debilitamiento del Estado para el provecho propio de aquellos grupos poderosos con mayor

capacidad de injerencia político-económica, para condicionar a su favor la conducción de asuntos públicos como la política pública, el presupuesto estatal, y la composición de la burocracia oficial, entre otros.

4. Socionomía instrumental de la corrupción (t3)

Este enfoque, introducido por Olivera (1999, 2002), parte de una concepción más amplia de la corrupción: la corrupción social que no se limita al ámbito de lo ético individual. En este sentido, en Olivera (1999) se entiende por corrupción social la:

“(...) Acción social ilícita o ilegítima encubierta y deliberada con arreglo a intereses particulares, realizada vía cualquier cuota de poder en espacios normativos institucionalizados y estructurados, afectando deberes de función, intereses colectivos y/o la moral social” (Olivera 1999).

Así comprendida, la corrupción social es principalmente de carácter político, pero alcanza también a otros ámbitos de la vida social *“donde hay poder normador de conductas y poder aplicador de normas de conducta. (...) rebasa los linderos de la ilicitud para llegar en varios casos a la ilegitimidad normativa”*. Así, *“la corrupción no sólo es acción social ilícita (al margen de las normas). También puede ser de tipo ilegítimo cuando se norma subrepticia y dolosamente en contra del consenso social para satisfacer intereses particulares” (Olivera 1999).*

Esta aproximación teórica a la corrupción tiene la ventaja de permitir una comprensión integral, no sólo como el aprovechamiento de intereses públicos estatales por intereses privados, sino de manera más general como el aprovechamiento particular de lo público y comunitario. Así, la corrupción no sólo afecta deberes de función e intereses colectivos sino también la moral social. Desde esta concepción, se puede avanzar hacia una tipología funcional genérica de la corrupción y de la Captura de Estado, que enriquece la visión tradicional sobre modalidades operativas de corrupción.

Además, bajo esta concepción es posible comprender sistemas de corrupción institucionalizada como los reproducidos en algunos países en crisis. Suárez *et al.* (2001), por ejemplo, habla de un “sistema de corrupción institucionalizado” para referirse a estructuras y procesos “*que con el tiempo se instalaron en la sociedad como modalidades corrientes de lograr de manera continua beneficios particulares a expensas de un bien público, institucional, organizacional o grupal*”. Así, se establece una “moral de frontera” que favorece la mayor “permisividad social” –“todos lo hacen”–, lo que en la literatura sociológica es denominado como “técnica de neutralización” (Groppa y Besada 2001).

Como lo señala Cartier-Bresson (1996), con el auge de la corrupción social y su institucionalización no sólo se agravan las implicaciones y efectos negativos sobre el sistema social, sino que se amplían las instancias de afectación (i) morales, acerca del malestar que es producto de la apatía; (ii) políticas, acerca del cuestionamiento de la democracia parlamentaria y la avanzada del populismo o de la extrema derecha; (iii) económicas, acerca del despilfarro de los fondos públicos y el desarrollo de rentas parasitarias, costosas para las empresas excluidas de las

redes y para los contribuyentes; y (iv) sociales, acerca de la desigualdad en el tratamiento de los actores.

El enfoque de la socionomía de la corrupción resulta enriquecido con la perspectiva analítica de la corrupción como sistema normativo. En efecto, de acuerdo con la aproximación macro-analítica de los costos morales de la corrupción, el comportamiento de los individuos tiende por lo general a ajustarse a “convenciones morales” vigentes en la sociedad con la convicción de que normalmente dichas convenciones son reconocidas y compartidas por el público en general. Como lo señalan Della Porta y Vannucci (2005:11):

“(E)stas convenciones serán estables en la medida en que las consecuencias sociales sean compatibles con las expectativas creadas con ellas. De otra forma, si los resultados no corresponden a las expectativas, la adaptación (de expectativas) puede llevar a cambiar las mismas convenciones. Si la aversión a la corrupción es condicionada por el comportamiento de los otros, la expectativa que la corrupción sea ampliamente practicada por otros se convierte en auto-cumplible; no sólo como un cálculo racional, sino también porque las barreras morales son debilitadas como consecuencia de un proceso de autolegitimación”.

En sentido análogo al rentismo estructural, una progresiva suplantación del sistema oficial de valores y convenciones sociales se produce en la medida en que intereses particulares llegan a prevalecer sobre el interés público. Esto se traduce en una disminución del costo moral de la corrupción y la ilegalidad o, incluso en casos extremos, puede traducirse en “beneficio moral”.

En esta perspectiva, según Della Porta y Vannucci (2005:16):

“Mientras más sólidas, duraderas e institucionalizadas sean las estructuras de gobernanza que garantizan las normas de “orden privado” que regulan los arreglos corruptos, menores serán los costos morales de la corrupción. Dos mecanismos distintivos tienden a morigerar los costos morales de la corrupción: (a) un debilitamiento generalizado del “sentido de estado”, de las virtudes cívicas y del espíritu público en la sociedad, debido a la imperancia de normas de conducta que promueven o justifican la corrupción; (b) un proceso de selección adversa que inducen la salida de individuos con alta resistencia moral frente a la corrupción de diversas órbitas del sistema económico, político y administrativo para favorecer la inclusión de individuos menos honestos”.

Una reflexión sobre el concepto tradicional de Captura del Estado (t2)

Siguiendo a Groppa y Besada (2001):

“Hellman, Jones y Kaufmann (2000) dan un importante paso al estudiar empíricamente el concepto de “captura del Estado” (state capture), refiriéndose a la acción de empresas que mediante pagos ilícitos a los oficiales moldean las reglas básicas de juego según su beneficio. Esto significa un planteamiento diferente del sentido usual que se da a la corrupción entre el sector privado y público, pues toma como momento originante al sector privado que coopta al público”.

Sin embargo, el enfoque tiene serias limitaciones. La primera, es que no diferencia entre el carácter económico de la captura a través del soborno, y aquella realizada con el ejercicio del poder de influencia del actor captor mediante otro procedimiento de índole político o incluso de la intimidación. La segunda limitación es que no considera otros tipos de actores captores ni otros ámbitos de captura diferentes al económico; no diferencia, por ejemplo, entre tipos de entornos. Por este motivo, uno de los objetivos de la aproximación analítica aquí propuesta es ilustrar cómo podría avanzarse en la complejización del concepto tradicional, incorporando tal tipo de elementos en el análisis.

Capítulo 2. Características de la Captura del Estado (t1)

Condiciones de entorno asociadas a la Captura del Estado: el caso de los países en transición al régimen de mercado (t2)

En el año 2000, el Banco Mundial presentó reportes relacionados con la situación de Captura del Estado en 23 países de Europa oriental. Teniendo en cuenta el tipo de institución capturada, las siguientes son las situaciones de captura consideradas por Hellman *et al.* (2000c): (i) captura legislativa, definida como la “compra” de decisiones parlamentarias; (ii) captura del Banco Central, definida como la manipulación del uso de fondos estatales y la manipulación de las decisiones e intervenciones económicas; (iii) captura legal, definida como la “compra” de las decisiones de las altas cortes legales; y (iv) financiamiento no transparente de partidos políticos por parte de agentes privados con el propósito de favorecer los intereses de los grupos financiadores.

Estas son distintas dimensiones de la Captura del Estado que se presentan en diferentes países y que se han buscado medir mediante indicadores. En la medición de Transparencia Internacional (2004), por ejemplo, se encontró que Azerbaijan es el país con mayor nivel de captura legislativa y captura legal, que Kirguistán era el país con mayor nivel de captura del Banco Central, y que Bulgaria y Moldova eran países con los mayores e idénticos niveles de financiamiento no transparente a partidos políticos.

Por su parte, la medición adelantada por Hellman *et al.* (2000c) se desarrolló mediante un cuestionario compuesto de dos partes. La primera, se relacionó con la cobertura y alcance de las operaciones de las firmas. La segunda, se relacionó con las características generales y particulares

del entorno de las firmas. Con esto, se intentó determinar las dimensiones macro y micro que caracterizan la operación de las firmas en los países en transición. Así, las macrodimensiones se refieren a las garantías institucionales y a la seguridad que proveen las políticas públicas. Específicamente, al indagar por las macrodimensiones, Hellman *et al.* (2000c) preguntaron a las firmas de los países investigados⁸, acerca de la capacidad del sistema legal para proteger los derechos de propiedad y la existencia de transparencia en la formulación de políticas públicas. De otro lado, al indagar por el micronivel de la Captura del Estado, se preguntó por la calidad de la relación entre las firmas y el Estado, es decir, los mecanismos, procedimientos y metodologías usados por las firmas para influir, de manera legítima e ilegítima, en las decisiones del Estado. Para ello, el cuestionario se concentró en indagar sobre la frecuencia del soborno, la naturaleza de los receptores de soborno y los beneficios específicos que resultan de éste.

Para cada tipo de captura, el Banco Mundial definió un índice de medición de su ocurrencia e intensidad. A partir de los índices de medición elaborados por Hellman *et al.* (2000c), se construyó un índice compuesto de Captura del Estado que señaló a Azerbaijan, Moldova y Ucrania como los países en los que las firmas registraron las mayores niveles de prácticas de captura, por lo que son clasificados como los más afectados por la Captura del Estado (Hellman *et al.* 2000c:24). A su turno, Azerbaijan reportó el mayor nivel de prácticas de patronaje, definido como la presencia de empleados oficiales en posiciones privilegiadas en el Estado, que garantizan empleo a amigos y a familiares (Hellman *et al.* 2000c:24). Azerbaijan también reportó el mayor nivel de prácticas de corrupción a pequeña escala, definida como el pago de sobornos a

⁸ En la investigación de Hellman *et al.* (2000c), se midió la CdE en los siguientes países: Armenia, Azerbaijan, Belarús, Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Georgia, Hungría, Kazakhsan, Kyrgyzstan, Lituania, Moldova, Polonia, Rumanía, La Federación Rusa, La República Eslovaca, Eslovenia, Ucrania y Uzbekistan.

empleados oficiales para evitar el pago de impuestos y regulaciones (Hellman *et al.* 2000c:25). En general, en el análisis de Hellman *et al.* (2000c) se tienen en cuenta algunos mecanismos de clientelismo y de interferencia política utilizados por las firmas para manipular el contenido de las leyes, decretos, reglas y regulaciones; sin embargo, se indaga fundamentalmente en el soborno como principal mecanismo de captura, circunscribiéndose así, únicamente, a la dimensión económica de la Captura del Estado.

A diferencia del Banco Mundial (2000), que con su encuesta buscó estimar el nivel de Captura del Estado, otros estudios de caso se han concentrado en indagar sobre –y no en medir– el direccionamiento que instituciones del Estado le han dado a leyes y regulaciones, probablemente, como resultado de influencia privada. En Colombia, en el estudio *Riesgos de Incidencia indebida de intereses particulares en la formación de leyes* (Transparencia por Colombia 2005), se adelantó esta indagación para tres procesos legislativos.

A su vez, Hellman y Kauffmann (2001) entrevistaron empresarios de 22 países en transición. En cada país se contó con una muestra de entre 125 y 150 gerentes y propietarios de empresas privadas. En este caso, la medición de la Captura del Estado se adelantó con la construcción de dos índices. El primero, se construyó con base en la cantidad de empresas que se declararon afectadas directamente por pagos extraoficiales a funcionarios públicos para influir en una o más de las siguientes instituciones: (i) poder ejecutivo, (ii) tribunales penales, (v) tribunales civiles, (vi) banco central y (vii) partidos políticos (Hellman y Kauffmann 2001:32). A partir de la participación media de las empresas que se declararon afectadas, se formuló un segundo índice para diferenciar entre países con alto y bajo nivel de Captura del Estado.

Dos grupos de países registraron bajo nivel de captura: los países cuyos avances de reforma hacia un régimen de mercado han sido mínimos y los países con fuertes avances reformistas. En el primer caso, la casi absoluta concentración del mercado en torno al Estado y, por lo tanto, la mínima participación de grupos privados, disminuye el riesgo a los intentos de Captura del Estado porque, básicamente, no hay qué Capturar. Por ejemplo, países como Belarús y Uzbekistán tienen sectores económicos privados muy pequeños y débiles, cuyos intereses y posibilidades por capturar el Estado son mínimos. En el segundo caso, se encuentran países que, tras iniciar la transición hacia la economía de mercado, *rompieron* rotundamente con los parámetros institucionales previos y, por lo tanto, adelantaron profundas reformas para garantizar la privatización y la liberalización el mercado. De los países con sustanciales cambios reformistas, se resalta la rendición de cuentas y el estímulo de la competencia económica y política, como dos de sus principales características.

Dado que bajo este enfoque la Captura del Estado requiere, por definición, una concentración de poder económico en unos determinados agentes o grupos con capacidad de intervenir y mediar por sus propios intereses durante la formulación y/o aplicación de leyes y regulaciones, puede preverse que diferencias en la estructura económica de los países tienen efectos en los riesgos de captura. Partiendo de este supuesto, se ha encontrado que países con altos niveles de concentración de la riqueza se encuentran en alto riesgo de que grupos poderosos de interés inviertan parte de sus recursos en acceder y controlar posiciones favorables (World Bank 2000) durante las etapas previas en el diseño y/o posteriormente en la aplicación de la regulación. De igual manera, países con precario desarrollo institucional, o con *fallas* protuberantes como Estado de Derecho, y con gran riqueza natural o con posibilidades de servir de tránsito para la

movilización de recursos financieros, de proveniencia lícita o especialmente ilícita, también son susceptibles de presentar altos niveles de Captura de Estado.

La ruptura con los esquemas de concentración económica en torno al Estado, vigentes en el régimen comunista, ha sido indispensable en el caso de países en transición hacia un régimen de mercado para reducir la reproducción de Captura del Estado. Además, aquellos países que han adelantado un proceso gradual de transición hacia el mercado, manteniendo parte de las antiguas prácticas institucionales centralizadas en el Estado, han presentado mayores niveles de Captura del Estado. Así, los países con altos niveles de captura han sido aquellos que han adelantado reformas económicas y políticas *parciales*. Estos países, aunque han iniciado procesos de reforma, no han implantado efectivamente medidas complementarias para la consolidación de mercados (Hellman y Kauffmann 2001). Las consecuencias negativas de las reformas parciales para disminuir la concentración del poder económico y político, en los países que han abandonado el comunismo, ya habían sido previstas por Hellman (1998). En este orden de ideas, resulta comprensible que para mediados de la década de los noventa, Polonia, un país que compartió muchas condiciones iniciales de la mayoría de países en transición, fuera uno de los casos más exitosos de crecimiento económico de la región como resultado del fortalecimiento de su sector privado y de la implantación de medidas de ruptura con el régimen económico y político del comunismo (Johnson y Loverman 1995).

Círculo vicioso entre grupos captores del sector privado y parcelas capturadas del sector público (t2)

En la Captura del Estado, determinadas empresas y grupos económicos interfieren en la distribución de la riqueza, por lo que esta práctica pasa de ser una manifestación de problemas

operativos y de gestión en la administración pública, a ser causa de la profundización de *fallas* en los mercados y en la administración pública, y de la reproducción de problemas sociales (Kauffmann y Hellman 2001). La efectividad de las reformas administrativas, políticas y económicas en sistemas de mercado parece depender del grado de Captura del Estado (Hellman y Schankerman 2000), pues se ha encontrado que la implementación de las políticas y reformas han sido más efectiva en aquellos países con bajos niveles de captura (Ping-Ngoh y Chein-Hsing 2002). De esta manera, se configura un círculo vicioso entre, por una parte, una incorrecta implantación de políticas públicas y, por otra parte, unos altos niveles de Captura del Estado.

Así, en las situaciones de captura, el Estado queda sujeto a un círculo vicioso en el que *“las reformas de las políticas e instituciones, necesarias para mejorar la gestión de gobierno, se ven obstaculizadas por una colusión entre empresas poderosas y funcionarios públicos o líderes políticos que cosechan enormes ganancias privadas si se mantiene la administración deficiente”* (Kauffmann y Hellman 2001:32). Según Ping-Ngoh y Chein-Hsing (2002), el círculo vicioso en el que quedan “atrapados” el sector empresarial y la administración pública, se extiende al desarrollo de transacciones ineficientes e, incluso, a una cierta descapitalización del Estado. De esta manera, se puede llegar a una situación insostenible en que la Captura del Estado, casi siempre acompañada de corrupción administrativa, genera cada vez más obstáculos para el crecimiento y el progreso económico (Ping-Ngoh y Chein-Hsing 2002). Tal es el caso de Rusia y Ucrania, que al comienzo de la transición atrajeron inversión extranjera, que luego fue desestimulada como resultado de la Captura del Estado por parte de grandes firmas con poder dominante en el mercado y de la corrupción administrativa (Kirkow 1999).

Las empresas captoras registran importantes ganancias por concepto de garantías “concedidas en calidad de contrapartida” por parte de los Estados con altos niveles de Captura. Así, las deficiencias típicas de estos Estados, en términos de su relativa incapacidad o falta de compromiso para proveer garantías de seguridad de los derechos de propiedad, resultan contradictoriamente contrarrestadas por la provisión de una eficaz protección individualizada de los derechos de propiedad de aquellos intereses empresariales y políticos captores del Estado. Esta protección individualizada es una expresión evidente de la Captura del Estado.

En este contexto, se ha encontrado que las probabilidades de protección de los derechos de propiedad aumentan en al menos cinco veces para las empresas captoras, cuando se compara con la protección de la que gozan las empresas no captoras en países con altos niveles de Captura del Estado (Hellman y Kauffmann 2001). También se ha observado que la presencia de prácticas para capturar el Estado debilita, en términos generales, la seguridad de los derechos de propiedad para las empresas que no participan de estas prácticas (Hellman, Jones y Kaufmann 2000). Esto refuerza el círculo vicioso mencionado, pues las prácticas de captura se adelantan para mejorar las garantías individuales a la propiedad, pero a la vez debilitan la capacidad y la decisión del Estado para proveer estas garantías de manera generalizada en el sistema. En efecto, la debilidad en la capacidad del Estado para garantizar derechos de propiedad e implantar medidas de liberalización de mercados y privatización, así como la incapacidad de la sociedad civil para adelantar control social, son características asociadas a altos niveles de Captura del Estado (Hellman, Jones, y Kaufmann 2000b).

Las implicaciones de la Captura del Estado se reflejan en los resultados económicos de las empresas y en la economía en general. De esta manera, se ha encontrado que en países con altos

niveles de Captura del Estado, las empresas captoras registran crecimientos superiores -hasta en el doble- a los crecimientos de las demás empresas. No obstante, el costo económico de la Captura del Estado es también elevado para las empresas captoras pues, aunque registran ventajas en crecimiento individual, el crecimiento agregado del sector en el que participan resulta inferior -incluso hasta en la mitad- que el registrado en economías con bajos niveles de Captura del Estado (Hellman y Kauffmann 2001). Por su parte, Slinko *et al.* (2005) muestra evidencia de que en Rusia la legislación en el nivel descentralizado está fuertemente manipulada por grupos de interés con influencia multi-regional. Los efectos negativos de la influencia de las firmas captoras son mayores sobre aquellas firmas que no cuentan con conexiones políticas (Slinko *et al.* 2005).

Hay evidencia de que Estados descentralizados con democracias débiles configuran un entorno más propicio para la captura de las autoridades en el nivel local (Yakovlev y Zhuravskaya 2006). Específicamente, se ha encontrado evidencia de que grupos con intereses multi-regionales cuentan con alta capacidad de Captura el Estado en países descentralizados (Yakovlev y Zhuravskaya 2006). Esto quiere decir que los grados de Captura del Estado en el nivel descentralizado son más altos cuando hay grupos económicos con influencia en distintas regiones de un mismo país. Según Yakovlev y Zhuravskaya (2006), esta situación se acentúa cuando no hay sistemas claros de rendición de cuentas en el nivel local. Al parecer, estas mismas conclusiones se pueden aplicar al caso de empresas transnacionales. Ahora bien, en general, el proceso y los efectos de prácticas ilegítimas de *lobby* son diferentes si son ejecutadas por un grupo captor cuyos intereses y actividades se restringen a una sola región, o si dichos intereses y actividades se expanden a varias regiones en un mismo país.

Capítulo 3. Reconsideración del enfoque tradicional de la Captura del Estado: ámbitos para enriquecer el concepto

Como se mostró en el anterior capítulo, la mayoría de estudios empíricos y teóricos sobre Captura del Estado se refieren a las empresas como los principales agentes interesados en influir en la formulación de leyes, regulaciones y políticas de un país. Las mediciones del fenómeno, adelantadas en 2000 y en 2001, se centraron en las prácticas usadas por las empresas para influir en las decisiones legislativas y regulatorias de los países en transición hacia el régimen de mercado. Dado que los principales actores captadores considerados son las empresas, entonces los intereses usualmente analizados son los económicos. De allí ha surgido la idea de que se trata de un mecanismo para incidir exclusivamente en la formulación de leyes y medidas que favorecen los intereses de las empresas captoras en términos laborales, comerciales⁹, ambientales y fiscales, en detrimento del bienestar social y sin prestar atención al interés colectivo.

En este orden de ideas, usualmente se reconoce que el principal mecanismo utilizado por las empresas captoras es el soborno nacional y transnacional. Mediante el soborno, las empresas acceden a favores por parte de servidores públicos que se encuentran en posiciones privilegiadas en términos de formulación, interpretación y aplicación de leyes y regulaciones. Por este motivo, usualmente en los análisis tradicionales se hace referencia específica a las ramas legislativa y ejecutiva del poder público. Aunque, como se señaló, también se considera la influencia en las decisiones de las Altas Cortes como una forma de Captura del Estado, por lo general los estudios empíricos y conceptuales no la tratan en detalle. Como se verá más adelante, los sobornos para influir en algunas decisiones de las Altas Cortes son un escenario que agrava las consecuencias

⁹ Por ejemplo, proteccionistas con respecto a la imposición de obstáculos para la entrada de nuevas empresas.

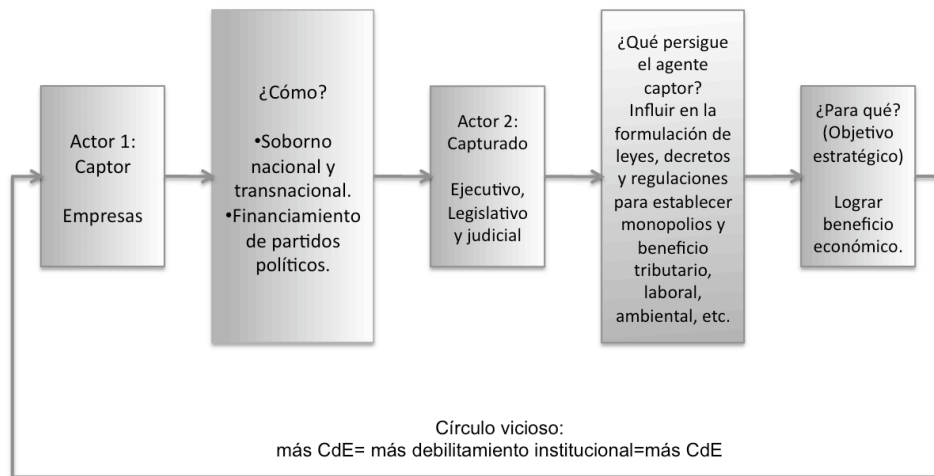
del hecho dado que, en buen número de casos, dichas decisiones tienen repercusiones jurisprudenciales y, por lo tanto, sus consecuencias son de carácter permanente.

En general, el esquema tradicional de Captura del Estado se refiere a un actor que utiliza el soborno para capturar o dominar parcelas del Estado, de manera que ciertas decisiones estatales puedan favorecer sus intereses particulares a costa del bienestar colectivo. Con respecto a este esquema tradicional, a continuación se plantean algunos interrogantes acerca del “quién”, el “cómo”, el “para qué” y, por último, el “qué” estratégico y último de la Captura del Estado.

Por una parte, la gama de actores captores se amplía drásticamente si se considera que, en muchos países, hay grupos ilegales e ilegítimos interesados en influir en la legislación, la regulación y la normatividad de actividades de diversa índole. Así mismo, se diversifican las prácticas empleadas para configurar un escenario de Captura del Estado. En este caso, el soborno nacional y transnacional no será el único procedimiento utilizado por los grupos legales e ilegales, legítimos e ilegítimos, para influir en las decisiones legislativas y en los procesos administrativos y regulatorios de los países. En concordancia con la diversificación de procedimientos utilizados, también se amplía la gama de objetivos perseguidos por los agentes captores.

La Figura 1 ilustra el esquema tradicional de la Captura del Estado. Las cajas comprenden los elementos más importantes del proceso de captura, a saber: actores, procedimientos y objetivos. A continuación se examinará cada uno de estos elementos.

Figura 1. El esquema tradicional de la Captura del Estado



¿Quién y para qué se quiere Capturar el Estado? (t2)

El primer ámbito que permite complejizar y ampliar el concepto y los alcances conceptual y empírico de la Captura del Estado, consiste en indagar si los únicos agentes interesados en ella son, como se señala en la literatura tradicional, las empresas o los grupos económicos legales. La captura únicamente por parte de grupos económicos legales, puede esperarse en Estados de

Derecho que ya se han consolidado, en los cuales hay aceptación social y acatamiento de los fundamentos, las reglas y las normas rectoras del régimen democrático. En este escenario de aceptación consolidada de las reglas, no hay interés de suplantación del sistema para imponer unas normas, conductas y procedimientos alternativos, ni menos aún un modelo estatal, social o económico alternativo, que les puedan servir a intereses egoístas en detrimento del interés colectivo.

Puede pensarse que en cualquier Estado de Derecho consolidado, los únicos actores interesados en capturar parcelas del mismo, para su propio beneficio, son determinados grupos económicos en el campo de la normatividad y la regulación de la actividad económica, así como algunos actores políticos en el campo de la burocracia oficial y de la contratación pública. En este caso, al menos en principio, no habría actores decisorios al interior de cada Estado, interesados en suplantar el régimen consolidado. Sin embargo, cuando no se ha perfeccionado la separación de poderes, no se ha garantizado el imperio de la ley, ni se ha concentrado el monopolio de la fuerza y de las finanzas públicas, entonces el Estado es un actor adicional que también participa en la disputa con grupos decisivos (Elías 1989), por el dominio del aparato estatal: los órganos de poder público, la fuerza pública y las finanzas públicas.

En el proceso de consolidación del Estado de Derecho podrán surgir diversos actores, algunas veces incluso tanto o más fuertes que el mismo Estado en el nivel central o especialmente en los niveles territoriales y locales, interesados en suplantarlo y dominar el aparato estatal en instancias decisivas para lograr los intereses particulares de los actores captadores y no necesariamente para el bienestar colectivo. Algunos de estos actores pueden ser mafias, carteles ilegales, organizaciones criminales, grupos antisubversivos y grupos subversivos, entre otros. Incluso, como se verá más

adelante, estos grupos pueden trabajar de manera articulada con grupos legales como partidos políticos, empresarios, la academia, círculos de opinión o los medios de comunicación. Llama la atención que este tipo de captores son generalmente omitidos de los análisis tradicionales de la Captura del Estado. Esta omisión llama la atención, sobre todo, si se tiene en cuenta que la Captura del Estado aparece y es típica de Estados que aún no han logrado consolidarse como Estados de Derecho, como es el caso de algunos países de Europa oriental que se encuentran en transición a la democracia y al sistema de mercado. Así, los países en transición se caracterizan por una notable presencia de organizaciones delictivas que aumentaron sus operaciones como resultado de la fragmentación de la Unión Soviética, la “disolución” del sistema comunista, la crisis del Estado, la privatización y el posterior desmantelamiento institucional. De esta manera, se tiene noticias de una importante tradición mafiosa en Europa oriental, incluso antes de la caída de la Unión Soviética (Kalantaridis 2004).

De igual manera, se señala que aquellos países con buena calidad de libertades civiles registran una reducción del nivel de CdE (Hellman y Kauffmann 2001). Sin embargo, según Omelyanchuck (2001), esta correlación ha sido poco explorada y se requiere mayor trabajo conceptual y empírico para identificar relaciones de causalidad o asociación.

Colombia, un Estado de Derecho en proceso de consolidación, es un caso típico en el que la Captura del Estado no es exclusiva de empresas y grupos económicos legales, pues se tiene noticia, desde hace varias décadas, del interés de grupos ilegales por influir en las decisiones públicas, en distintos ámbitos de la acción estatal y niveles de la administración pública. Sin embargo, la mayor parte de los estudios sobre corrupción y encuestas sobre Captura del Estado

en Colombia desde comienzos de la presente década han omitido la participación de actores ilegales¹⁰.

Resulta inadecuado hacer caso omiso de la influencia de todos los actores interesados en participar y configurar escenarios de corrupción administrativa y de Captura del Estado, sobre todo en Colombia. Por una parte, desde Pablo Escobar se tiene noticia de intereses mafiosos por influir en las decisiones legislativas, judiciales y regulativas del Estado colombiano con miras a buscar su legitimación, el “lavado” de sus capitales provenientes de actividades ilícitas e incluso su incursión en la arena política a través del proceso electoral. De igual manera, la guerrilla y los paramilitares, frecuentemente asociados con grupos mafiosos, también han participado en dinámicas de coerción para manipular o impedir la formulación e implementación de decisiones administrativas, judiciales y regulativas, así como para posicionar fichas claves en la burocracia oficial a través de prácticas clientelistas y apropiarse de recursos públicos en los distintos niveles de la administración pública.

Ahora bien, a medida que se amplía la gama de agentes captores, también se diversifica la gama de agentes e instituciones capturados. Por este motivo, aunque usualmente se habla de la captura de alguna o varias ramas del poder público, tanto a nivel central como territorial y local, debe considerarse además la posibilidad de captura de las decisiones de organismos de control, fiscalización e investigación como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación o las superintendencias.

10 Por ejemplo: la Encuesta Corrupción desempeño institucional y gobernabilidad en Colombia (Vicepresidencia de la República de Colombia y Banco Mundial 2002); las encuestas Probidad I, II, III y IV de Confecámaras y Misas (2005).

¿Mediante cuáles procedimientos y en qué instancias se busca Capturar el Estado? (t2)

El segundo ámbito consiste en indagar acerca de los distintos procedimientos utilizados para capturar el Estado. Usualmente se analiza el soborno o el cohecho como procedimiento típico para configurar escenarios de corrupción administrativa y de Captura del Estado; no obstante, un rasgo distintivo de una Captura del Estado más compleja se da cuando en la captura no media el pago de soborno sino el uso de la posición aventajada de poder del captor en la estructura económica, política o social. En casos extremos de algunos países, grupos y organizaciones criminales poderosas acuden a la intimidación y a acciones violentas para influir en decisiones de funcionarios públicos.

La profundización y complejización del proceso de captura va acompañada no sólo de la diversificación de actores captores y de agentes e instituciones capturados, sino además de la diversificación de tipos de instrumentos de captura. Así, a medida que se avanza hacia la institucionalización de la corrupción social, surgen actores con muy diversas funciones e interrelaciones. Como lo señala Suárez *et al.* (2001):

“Los que proveen protección e impunidad, generalmente vinculados al sistema judicial, político y policial. Los operadores de la corrupción (negociadores y recaudadores). Son los encargados en inducir el comportamiento transgresor favorable a los intereses de los actores focales del sistema. Los que producen formas de amedrentamiento a través de la violencia organizada de tipo mafioso. Los que favorecen la neutralización cultural mediante diversas técnicas, entre ellas, la difamación pública que asume diferentes modalidades intimidatorias a la

fama, “buen nombre”, estabilidad laboral, entre otros aspectos de la vida de los probables denunciantes. Los encargados de “lavar dinero” y convertir en legítimos los bienes provenientes de la corrupción. Estos actores se encuentran vinculados de manera directa o indirecta y utilizan desde las formas más sutiles a las más visibles”.

El caso de la mafia italiana es un ejemplo de influencia coercitiva y violenta en la formulación y aplicación de leyes (Lo-Dato 2000).¹¹ Como ya se señaló, en Colombia se cuenta con registro abundante en torno al uso de la presión violenta como sustituto o complemento del soborno desde la época del capo de la droga Pablo Escobar. Complementariamente, y en creciente conexión con las mafias narcotraficantes, también se ha padecido el uso permanente de la intimidación y acción violenta por parte de grupos subversivos y paramilitares en usufructo de su poder territorial y bajo sus propósitos de acumular poder político, económico y social.

Específicamente se habla del poder territorial porque en los Estados descentralizados, especialmente en el caso de países en desarrollo, es común que el nivel administrativo más débil en términos institucionales sea el territorial; por este motivo, es lógico que las estrategias de consolidación de grupos paralegales o ilegales comiencen en el nivel territorial¹², como ha

¹¹ Existe gran similitud entre el proceso italiano y el proceso colombiano. Como se verá más adelante, la mafia del narcotráfico en Colombia, ha sido el principal motor de este proceso, en sus distintas fases, a través de: (i) Control del territorio, (ii) penetración en la sociedad civil, (iii) relaciones estables con políticos de prestigio y (iv) régimen de terror. También se ha utilizado la intimidación a la rama judicial. En pocas palabras, parodiando la tradicional expresión marxista, en Colombia la mafia ha utilizado a cabalidad “todas las formas de lucha”. La importancia de la mafia colombiana en el proceso de la Captura del Estado, será ampliada en el capítulo cuarto. Sobre la mafia italiana, consultar Cámara de Landa y Morabito (2005) y Gambetta (1996).

¹² Al respecto, Gibson (2006) analiza procedimientos de consolidación de grupos de interés en el nivel territorial bajo un escenario de democracia en el nivel nacional. De igual manera, O'Donnell (2001) señala que en América Latina es común encontrar que la aplicación de justicia en el nivel territorial - pero no necesariamente alejado en términos geográficos-, muchas veces se limita a “edificios y de funcionarios pagados por los presupuestos públicos”, sin que su aplicación sea real o efectiva para toda la población.

ocurrido en el caso de Colombia. Aunque el primer esfuerzo de descentralización en Colombia comenzó en 1986, cuando se definieron “las responsabilidades iniciales en las entidades territoriales” y se re-estructuró la Administración Pública, la ejecución de dichas responsabilidades, en muchos casos, quedó sometida a la expedición de reglamentos, normas y decretos posteriores que, en algunos casos, no se perfeccionaron o no se implantaron en su integridad (González 2001). Por ello, el proceso de descentralización en Colombia dejó vacíos y espacios que reprodujeron una clara debilidad institucional de algunos entes territoriales. Así, aunque el Estado colombiano ha adoptado distintas medidas para fortalecer los entes territoriales¹³, la descentralización ha observado graves falencias debido a que, de manera incorrecta en muchos casos, se supuso desde el comienzo que los gobiernos locales podían asumir funciones administrativas que nunca habían ejecutado¹⁴. Esta situación es particularmente problemática si se tiene en cuenta que algunos municipios y departamentos en Colombia se han enfrentado a la administración de elevados presupuestos provenientes de diversas fuentes como el pago de “regalías”¹⁵.

¹³ Durante la década de los noventa, algunos procesos adelantados por el Estado colombiano fueron: (i) reacomodamiento del aparato estatal, orientado a la especialización de las tareas y armonización de tareas entre niveles locales; (ii) reformas sectoriales para consolidar la descentralización en educación, salud y servicios públicos domiciliarios; y (iii) estrategias globales para garantizar la asistencia técnica, administrativa y financiera de los gobiernos locales (González 2001:9).

¹⁴ Con el fin de enfrentar la baja capacidad técnica con que contaban los gobiernos locales a finales de la década de los ochenta y comienzos de la década de los noventa, “se contaría en adelante con recursos especiales –derivados de la transferencia del IVA- a través de la ESAP para fortalecer la capacitación y capacidad institucional de los municipios y distritos” (González 2001:7). No obstante, la “ESAP que jugaría un papel muy importante en adelante para implementar sobre todo programas de capacitación, asesoría y formación en temas locales, resultaría insuficiente para abordar los problemas de capacidad de gestión local” (González 2001:7). Al parecer, desde sus comienzos, el proceso de descentralización en Colombia ha fallado en garantizar la capacidad técnica de algunos entes territoriales.

¹⁵ En el caso del departamento de Casanare, por ejemplo, se registró un aumento progresivo de las regalías petroleras entre 1996 y 2002, que sólo disminuyó levemente en 2003, y que se ha incrementado recientemente ante el auge del precio mundial del petróleo.

De esta manera, la acción de grupos ilegales en el nivel descentralizado ha estado orientada, en una primera instancia, a capturar al Estado y, posteriormente, a participar directamente en una Reconfiguración Cooptada del Estado en el nivel regional y local, a la luz de sus propios intereses, a espaldas de una decisión colectiva y en contra del bienestar general. Aunque la definición de Reconfiguración Cooptada del Estado se irá elaborando con el desarrollo de la argumentación del presente libro, por ahora basta reconocer que esta noción se refiere al proceso en el que un grupo intenta infiltrar, penetrar y usufructuar parcelas del Estado para luego reconfigurarlo con el fin de responder y servir a sus propios intereses. Por este motivo, es importante comprender el papel que puede desempeñar la violencia y la coerción, de manera adicional o complementaria al soborno, en la configuración de distintos escenarios de Captura del Estado. Debe llamarse la atención en que en sus etapas más avanzadas, la Captura del Estado desemboca en la Reconfiguración Cooptada del Estado entendida como un proceso sociopolítico más complejo que trasciende el concepto de captura que se usualmente se ha reconocido y analizado.

¿Qué relación existe entre procedimientos e instancias de Captura y el nivel de exposición penal o de costo moral? (t3)

Los distintos procedimientos e instancias para capturar el Estado pueden analizarse a la luz de la exposición penal –es decir, la exposición del agente a ser detectado, investigado, juzgado y sancionado– y/o del costo moral. Un primer elemento básico que aumenta drásticamente el nivel de exposición penal es incurrir en un acto que está claramente tipificado por la ley. Esta aclaración es necesaria porque se puede cometer un acto que es socialmente reprochable, pero que no representa una infracción penal. Cuando esto sucede, se trata de un acto ilegítimo

socialmente pero no judicialmente ilícito o ilegal, por lo cual la exposición penal es mucho menor que si se incurre en un delito. No obstante, por lo general, las infracciones sociales están relacionadas directa o indirectamente con infracciones penales, de manera que casi siempre es posible hallar algún nivel de exposición penal indirecta, incluso cuando la infracción no está taxativamente tipificada en el código penal.

Un segundo elemento que aumenta la exposición penal es cometer un delito cuya sanción penal es alta, en razón a que el sistema de justicia ha asignado prioridad a su detección, investigación y juzgamiento. Usualmente, aquellos delitos que implican atentar contra la vida son prioritarios para la mayoría de sistemas de justicia a nivel nacional e internacional; por este motivo, configurar un escenario de Captura del Estado mediante amenazas o atentados contra la integridad física de las personas, *ceteris paribus*, al menos en principio, habría de aumentar drásticamente el nivel de exposición penal del agente captor. Algo semejante podría decirse de la configuración de escenarios de corrupción administrativa mediante atentados a la integridad física.

No obstante lo anterior, en la medida en que se avanza en la globalización de la justicia bajo la injerencia determinante de un país poderoso como ocurre en el caso del hemisferio americano alrededor de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo bajo la hegemonía estadounidense, es posible que la jerarquización de la gravedad de delitos varíe entre jurisprudencias nacionales, al punto que un delito catalogado como de la mayor gravedad para el régimen legal de un país no lo sea para el(los) de otro(s) país(es). En estas circunstancias, y específicamente para el caso de delitos considerados emblemáticos por la jurisprudencia internacional determinante, resulta posible que la exposición penal a ser considerada por los agentes captores no sea única y

exclusivamente la referida al régimen judicial interno, sino también a la exposición penal bajo el régimen transnacional/regional con mayor injerencia en el país. Esto no implique que la relevancia de la exposición penal cambie sino que cambian aquellos elementos en función de los cuales se calcula dicha exposición.

En este contexto puede darse el caso de que los agentes captores sean perseguidos y juzgados antes que nada por su transgresión a una jurisprudencia internacional o a un régimen legal de un país foráneo con un poder de influencia determinante, así hubieran cometido delitos más graves en términos estrictamente penales a la luz del régimen legal interno. Ello puede ser tanto más factible, *ceteris paribus*, en cuanto mayor sea el grado de predominio del régimen legal internacional/foráneo de referencia y/o mayor el nivel de exposición penal ante dicha jurisprudencia internacional alcanzado por los agentes captores. En alguna medida, como se mencionará más adelante, este tipo de situación se ha producido con la extradición a Estados Unidos de parte de la cúpula narco-paramilitar por el delito de tráfico de drogas ilícitas. Puede pensarse que dicha extradición es el resultado (i) del papel predominante de Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico en el hemisferio¹⁶, especialmente en países de su órbita de influencia como Colombia, y (ii) de la prioridad dada por ese país al juzgamiento de ese delito –así sea con la rebaja condicionada de penas y la concesión de tratos preferenciales como resultado de delación de las redes de apoyo y rutas de tráfico, por ejemplo–. En términos prácticos, la mayor o menor relevancia de determinados sistemas penales, como determinante de la función de exposición penal calculada por el agente captor, da como resultado, en el caso colombiano, la extradición de parte de la cúpula narco-paramilitar sin la realización de juicio, sin el

¹⁶ Lo cual se expresa en términos prácticos, por ejemplo, en la presencia de la DEA en la mayoría de países de la región sin que ésta sea una agencia en estricto sentido multilateral.

cumplimiento de penas y sin la reparación de sus víctimas en Colombia, a pesar de haber cometido delitos de lesa humanidad.

Para simplificar la exposición del marco analítico sobre los procesos de CdE y de RCdE, en las siguientes secciones se va a considerar únicamente el régimen legal imperante en el país, sin hacer alusión explícita a la exposición penal ante otro régimen, aunque en este caso debe tenerse presente la interacción permanente que existe entre la jurisprudencia colombiana y la estadounidense en torno al delito del narcotráfico y la extradición.

Por lo general, el nivel de exposición penal guarda cierta relación con la cantidad de tiempo que el actor infractor está dispuesto a invertir para conseguir sus objetivos. Así, aquellos actos que tienen una alta exposición penal son muy efectivos al momento de influir en las decisiones, el cual es el objetivo específico de la Captura del Estado. De esta manera, puede identificarse una relación que va desde acciones de muy corto plazo y alta exposición penal, hasta acciones de largo plazo y baja exposición penal. A continuación se presentan algunas características de procedimientos emblemáticos.

1. Captura del Estado a muy corto plazo y con alta exposición penal: soborno y presión violenta sobre los funcionarios públicos (t3)

Con el propósito de influir en las decisiones públicas de manera ágil y efectiva en el corto plazo, un actor privado, legal o ilegal, puede acudir al soborno y al uso de la intimidación y violencia directamente sobre los funcionarios públicos que se encuentran en posiciones privilegiadas con alta capacidad de decisión. El soborno es un factor de alta exposición penal, sobre todo en aquellos países que han tipificado esta práctica como delito. Aunque aún se observan variaciones

en las penalizaciones que cada país ha adoptado para enfrentar el soborno nacional o transnacional, la mayoría de países han incluido esta práctica en sus tipificaciones penales, como resultado de las recomendaciones y convenciones impulsadas por los organismos multilaterales y, específicamente, como resultado de la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

De cualquier forma, resulta aún más contundente el aumento en la exposición penal cuando se configura el escenario de Captura del Estado mediante amenazas y atentados contra la integridad física de las personas, al incurrirse en delitos penales que, por su naturaleza, son no sólo penalizados más severamente sino que son considerados como prioritarios para el sistema de justicia, por lo cual se destinan recursos a detectar, investigar, juzgar y sancionar a quienes incurran en estos delitos.

Ahora bien, puede pensarse que aquellos actores legales e ilegales que deseen disminuir su exposición penal y que estén dispuestos a invertir mayores recursos y tiempo en lograr sus objetivos en una perspectiva más perdurable, *ceteris paribus*, tenderían a adoptar prácticas que los alejaran de la acción o intimidación directa sobre los funcionarios públicos. Un ejemplo de procedimiento indirecto para influir de manera más permanente o menos esporádica en las decisiones estatales es el camuflaje y la manipulación a través de partidos y organizaciones políticas (Pesic 2007), los cuales, en el caso de la Captura del Estado, son aprovechados como mecanismo legítimo de entrada a la maquinaria estatal.

Se observa que los grupos económicos financian a los partidos políticos y, de esta manera, las élites económicas y políticas han encontrado cómo colusionar e integrar sus intereses e influencia

para beneficio privado (Pesic 2007). Es común que la coalición mayorista y dominante cuente con el derecho “cuasi-exclusivo” para adquirir y generar compromisos en la administración pública, en los sistemas públicos, las instituciones y demás entes que les pueden reportar privilegios y beneficios cuando son usados o manipulados por una bancada en usufructo del poder que le confiere un respaldo electoral. Así, cuando la transparencia en la actuación de los partidos políticos está sujeta a la “voluntad política” y no a regulaciones y sanciones establecidas por la ley, se propicia la reproducción de prácticas de soborno y cooptación durante las etapas de formulación de políticas públicas, leyes y en la aplicación de normas y regulaciones. Debe tenerse en cuenta que en la actividad legislativa, las posibilidades de CdE no se limitan únicamente a la influencia que el agente captor pueda imponer al momento de formular las leyes, sino que dicha influencia podría extenderse a la etapa en que las leyes deben ser interpretadas y reglamentadas para su ulterior aplicación. En este orden de ideas, puede pensarse que las cortes y los niveles superiores del sistema de justicia, son susceptibles de potencial “captura”, sobre todo en su actividad jurisprudencial.

En estos casos, las élites económica y políticas pueden formar parte del esquema “agente captor-Estado capturado”. Aquí radica la necesidad de contar con mecanismos de vigilancia en la actuación de los partidos políticos, sobre todo con respecto a la posible influencia en los procesos legislativo y judicial y en las instancias administrativas. La cooptación, en este contexto, resalta el hecho de que los agentes captadores minimizan las fuentes de incertidumbre en sus entornos (Patrick 1974) al aumentar su capacidad de autodeterminación¹⁷. Así, la cooptación en términos

¹⁷ Específicamente, se ha resaltado el hecho de que una estrategia cooptativa permite a los agentes cooptantes anticipar las contingencias del entorno y controlar las relaciones con otras organizaciones. Esta característica de las estrategias cooptativas ha sido explorada para estructuras inter-organizaciones legales (Patrick 1974; Thompson 1967; Burt *et al.* 1980). De igual manera, se ha encontrado que la cooptación aparece cuando la provisión de un recurso está concentrada en unas pocas organizaciones, mientras que la demanda está dispersa entre muchos agentes

políticos implica, por ejemplo, una elección circular de miembros o sectores, que termina parcializando los beneficios a una de las partes. Aunque puede resultar ajena a la dinámica democrática, la cooptación no siempre resulta perjudicial pues favorece la cohesión interna de un grupo o agremiación, al mantener el control de las élites, directivos o líderes (Staudt 1980). Por este motivo, se argumenta que la cooptación minimiza la incertidumbre al reducir la posible influencia externa a un grupo. En este orden de ideas, un miembro de una organización puede querer ser cooptado por sus directivos. No obstante, se ha reconocido que cuando la cooptación se da entre dos organizaciones, resulta perjudicial para una de las partes, sobre todo cuando no se comparten los intereses o los objetivos, lo cual, como se verá más adelante, sucede en el caso de la Reconfiguración Cooptada del Estado.

Como consecuencia de lo anterior, se ha llegado a un acuerdo acerca de la existencia de algunas condiciones de entorno que favorecen la constitución de prácticas para capturar el Estado, tales como: (i) opacidad de los procesos de formulación de proyectos de ley por parte del gobierno y tramitación por el legislativo; (ii) escaso uso de mecanismos de control ciudadano como las audiencias públicas; (iii) ausencia de mecanismos efectivos de petición y rendición de cuentas; (iv) debilidad de los partidos políticos como entes representativos y tramitadores de pertenencias ideológicas en la sociedad y (v) fragilidad y falta de representación de las agremiaciones. Todas las anteriores condiciones llevan a una precariedad de condiciones y esto, en últimas, posibilita la acción de grupos ilegítimos o ilegales. La falta de transparencia usualmente está acompañada de obstáculos y barreras a la competencia económica y, en general, a la participación de distintos sectores sociales en la toma de decisiones. La falta de mecanismos efectivos de petición y

(Patrick 1974). Podría pensarse que la seguridad es un recurso cuya provisión está concentrada en unos pocos actores, mientras que la demanda es amplia y dispersa a lo largo de todo el territorio de un Estado; por este motivo, aparecen estrategias cooptativas en las que se provee de seguridad en un territorio determinado. Por otra parte, la cooptación se refiere al auto-reclutamiento o delegación interna de directivos. En este caso, las posiciones privilegiadas en términos de decisión de una organización, son ocupadas por miembros de la misma organización y, por lo general, ese mismo miembro es el encargado de seleccionar o delegar a su sucesor.

rendición de cuentas contribuye a perpetuar un régimen de baja responsabilidad. La legitimidad de los partidos y movimientos políticos reduce su legitimidad para representar intereses sociales y colectivos significativos. Por este motivo, cuando las empresas no encuentran medios para ser representados y para defender sus intereses en los procesos de formulación e interpretación de leyes, o cuando tienen un gran poder de mercado, buscan la manera de establecer procedimientos informales y directos para lograr dicho objetivo. La Captura Instrumental de los Partidos Políticos es un ejemplo de dichos procedimientos. A continuación se analiza este tipo de procedimiento de captura.

2. Captura Instrumental de los Partidos Políticos (CiPP): de la complejización de la Captura del Estado a la Reconfiguración Cooptada del Estado (RcdE) (t3)

Los partidos políticos son la plataforma institucional legítima para acceder a la maquinaria estatal. Este es un hecho aceptado en todas las democracias contemporáneas. Es también aceptado el riesgo de que mediante dicho mecanismo puedan acceder al poder, personas o grupos que buscan favorecer sus propios intereses. Por este motivo, los partidos políticos pueden llegar a perjudicar al Estado mediante su clientelización y su aprovechamiento como instrumento efectivo para el reparto de rentas entre grupos privilegiados sin contraprestación de carácter público/colectivo. En este sentido, puede pensarse que el sistema electoral de un país es un instrumento que puede beneficiar o perjudicar, según el grado de democratización, fiscalización social y efectividad de la ley en derecho.

En efecto, como lo afirma Della Porta (1996):

“En los sistemas de corrupción difundida, los partidos políticos no sólo socializan para lo ilícito, reduciendo los costos morales de la corrupción, sino que además aseguran, gracias a la difusión de la corrupción en todas las áreas geográficas, en los diferentes organismos públicos y en los diversos sectores de la administración pública, una especie de «repetición del juego» corrupto: el que respete los acuerdos ilícitos podrá seguir haciendo negocios con la administración pública; el que abandone la causa una vez, será excluido por siempre del mercado de las adquisiciones gubernamentales”.

Es común que mediante el financiamiento de las campañas electorales, actores privados busquen imponer sus intereses sobre el ideario y sobre los propósitos programáticos del mismo partido. Por este motivo, constantemente se llama la atención con respecto a la importancia de establecer restricciones y topes o eliminar completamente la financiación privada de las campañas electorales.

A manera de ilustración, cabe anotar que cuando un agente privado financia la campaña política de un candidato y contribuye decididamente a que el candidato financiado gane la contienda electoral, entonces se establece un escenario de gratitud y compromiso por parte del nuevo funcionario público elegido hacia el agente privado que lo financió. En muchos casos, los favores recibidos se retribuyen al agente financiador mediante el favorecimiento en la adjudicación de contratos públicos u otorgando posiciones laborales que pueden ser privilegiadas en el aparato estatal. Específicamente, en muchas ocasiones los problemas de corrupción en la contratación pública están relacionados con problemas de corrupción electoral.

En este punto debe llamarse la atención sobre el hecho de que el financiamiento económico no es el único procedimiento que un agente privado puede utilizar para apoyar un candidato. Por ejemplo, la presión política o incluso la intimidación por la fuerza sobre los electores, son procedimientos utilizados por grupos armados ilegales para influir en la configuración del mapa electoral. Por este motivo, establecer topes en las campañas no garantiza que los intereses y plataformas ideológicas de los partidos políticos estén libres de algún grado de manipulación privada.

En determinados casos se puede llegar a que los partidos políticos trabajen en función de los intereses de los agentes financiadores. Esto sucede cuando las estructuras ideológicas no son sólidas. La proliferación de partidos asimilables más a microempresas electorales que a agrupaciones de pertenencia ideológica, así como la constante aparición y desaparición de movimientos partidistas, son condiciones propicias para que los partidos políticos se vean presionados para trabajar en función de intereses particulares y no solamente de idearios colectivos. En este sentido, parece relativamente claro que la proliferación de partidos y movimientos políticos favorece la reproducción de prácticas de Captura Instrumental de Partidos Políticos: cuando los partidos y movimientos políticos aparecen y desaparecen sin mayor control, se facilita el uso de dicho mecanismo institucional para el favorecimiento de intereses particulares de grupos poderosos. De igual manera, puede pensarse que la fragmentación de partidos y movimientos políticos es también condición favorable para la Captura del Estado.

Teniendo en cuenta las graves implicaciones políticas, económicas y sociales que aparecen cuando los partidos se usan para favorecer intereses contrarios al bien común, una constante recomendación orientada a fortalecer la democracia consiste en consolidar las bases ideológicas,

de manera que se disminuya el riesgo de configurar escenarios en los que los partidos políticos se conviertan en microempresas electorales (Santos 2004). Siguiendo a Pizzorno y según Della Porta (1996), *“la búsqueda de un mayor número de votantes debería llevar a los diferentes partidos a representar las opiniones y los intereses de varios grupos de ciudadanos. La difusión de la corrupción política parece haber transformado, no obstante, la estructura de las preferencias electorales: con respecto al voto de identificación o de opinión, se privilegia el uso clientelar como objeto de intercambio, es decir, voto a cambio de favores”*.

Ahora bien, incluso cuando los partidos y movimientos políticos no funcionan como microempresas electorales, especialmente en democracias imperfectas constituyen un importante mecanismo de consolidación de grupos de interés, sobre todo en el nivel territorial. Como lo señala Gibson (2006:226), para un determinado grupo es importante instaurar una hegemonía partidista en el nivel territorial:

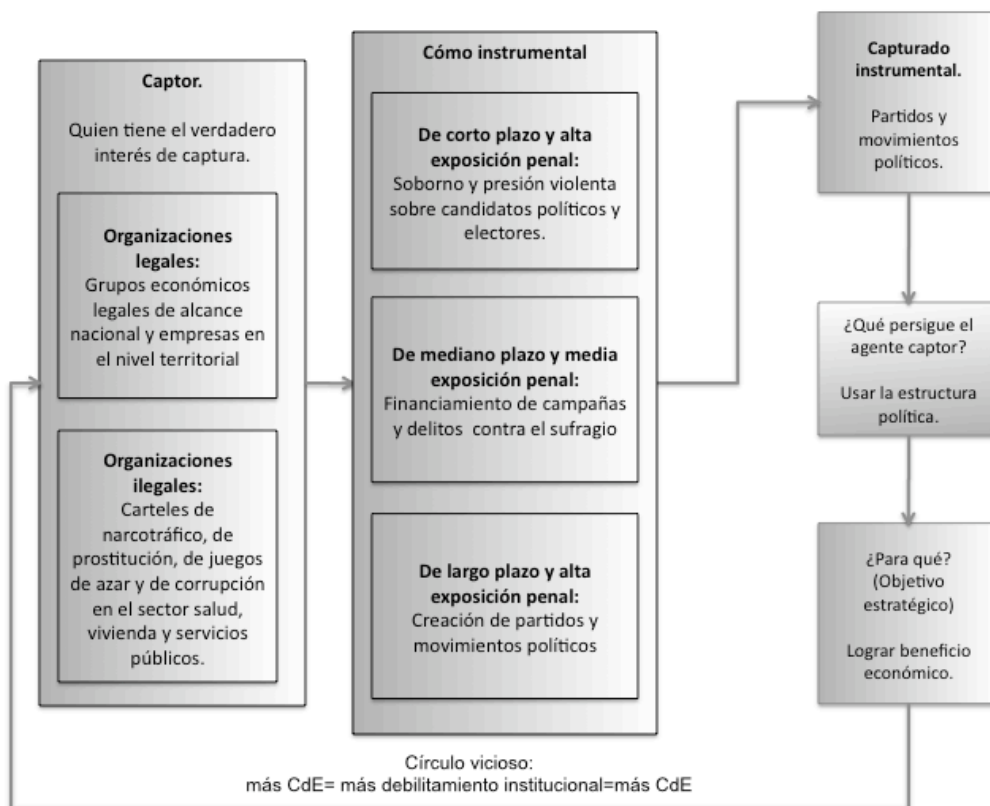
“El autoritarismo provincial en regímenes democráticos encuentra su más importante forma institucional en la hegemonía del partido local. Ésta puede ir de un régimen de partido único absoluto, tales como los que gobernaron en América del Sur luego del final de la reconstrucción, hasta partidos hegemónicos vinculados a importantes partidos nacionales (como el PRI en varios estados mexicanos o el partido peronista en varias provincias argentinas). A su vez esta hegemonía puede darse a través de partidos hegemónicos provinciales sin vínculos a partidos nacionales, o a carteles de partidos de élite, unidos por alianzas formales o por acuerdos locales. (...) La hegemonía de partido es un recurso institucional crucial para las estrategias de las élites subnacionales en

todas los espacios territoriales: es vital para las estrategias de control de las fronteras, es básico para proyectar el poder de la élite local a la política nacional, y es fundamental para la monopolización de los vínculos institucionales entre el centro y la periferia. (...) El gobierno de un partido único es una fuente autoritaria perfecta en un contexto en donde las elecciones deben, por la razón que sea, legitimar el poder de esas élites en el gobierno”.

Por lo anterior, puede pensarse que en una etapa intermedia de la Captura del Estado, los agentes captores, incluyendo los ilegales, buscan capturar a los partidos políticos como medio para ingresar a la maquinaria estatal y, posteriormente, manipular dicha maquinaria para lograr sus fines particulares. En estos casos, se puede hablar de una Captura Instrumental de Partidos Políticos (CiPP), en la que un grupo de interés actúa para acomodar la formulación programática y la agenda política del partido, a la luz de sus intereses específicos. Incluso, una modalidad más avanzada de la captura instrumental puede consistir en la creación de un partido o movimiento político de manera que, desde el principio, la estructura ideológica responda a los intereses predominantes del grupo promotor o financiador.

Se dice que la captura es instrumental porque sirve como procedimiento intermedio para acceder a la maquinaria estatal. Una vez lograda su inserción en la maquinaria estatal, el agente captor puede gestionar directa o indirectamente los objetivos originalmente perseguidos en la Captura del Estado. Es decir, el verdadero interés del agente captor no es capturar al partido político *per se*, sino mediante éste poder capturar parcelas o incluso hasta el núcleo sistémico del Estado. La captura instrumental puede darse de distintas maneras si se analiza a la luz de la exposición penal y del tiempo que el agente captor esté dispuesto a invertir, como se muestra en la Figura 2.

Figura 2. Captura Instrumental de los Partidos Políticos (CiPP)



(i) CiPP de corto plazo y alta exposición penal (t4)

Un primer procedimiento que puede utilizar un agente para capturar un partido político se caracteriza por ser de corto plazo y con alta exposición penal. En este caso, el agente captor busca configurar la captura con la mayor efectividad y agilidad posible y, por este motivo, acude al procedimiento más contundente, a saber: la coerción y la presión violenta sobre candidatos y electores. Con esto, el agente captor busca alinear de la manera más ágil posible y en el corto

plazo, los intereses políticos partidistas con sus propios intereses egoístas. No obstante, se habla de una alta exposición penal porque para incurrir en este tipo de captura instrumental, el agente captor debe exponerse a cometer actos que están tipificados penalmente.

(ii) CiPP de mediano plazo y media exposición penal (t4)

En un segundo procedimiento, el agente invierte más tiempo y recursos en la captura instrumental, por lo cual se puede tratar de una estrategia de mediano plazo, acompañada de una exposición penal media. En esta modalidad comienza a hacerse poco claro el tipo de delito penal en el que habría de incurrir el agente captor. Por una parte, al menos en el caso colombiano, en la financiación a las campañas puede haber sanción penal solamente si se descubre que el dinero usado proviene de alguna actividad ilícita; de lo contrario, solamente habrá sanciones como resultado a la infracción de los topes de financiamiento, pero estas sanciones no son de índole penal. Por otra parte, los delitos contra el sufragio sí son de tipo penal y, por este motivo, el agente captor aún se enfrentaría a un nivel moderado de exposición penal.

(iii) CiPP de largo plazo y baja exposición penal: una etapa avanzada hacia una Captura del Estado plena o la configuración de una Cleptocracia (t4)

En un tercer procedimiento, el agente captor invierte mucho más tiempo y recursos en configurar la captura instrumental, por este motivo se trata de un procedimiento de largo plazo y una exposición penal baja o mínima. En este caso, se contempla la posibilidad de incluso crear un partido político, de manera que desde del principio los intereses egoístas sean incorporados en la estructura ideológica y logren revestirse de un velo de legitimidad social con la

institucionalización formal del partido. En este tipo de captura instrumental, los cargos penales son muy difusos y, por lo tanto, la exposición penal disminuiría drásticamente.

Una CiPP de largo plazo se convierte en un procedimiento potencialmente utilizable por cualquier grupo de interés que llegue a ostentar un grado de poder determinante en el Estado. En teoría, este tipo de CiPP permitiría avanzar hacia una Captura del Estado plena; es decir, un escenario en el que se Captura el Estado en su núcleo sistémico. Si esto se lograra, entonces, al menos en teoría, la exposición penal al interior de un Estado capturado, se reduciría peligrosamente a niveles despreciables con la configuración de una situación de impunidad institucionalizada. En esta situación no se le acarrearían mayores riesgos ni elevadas probabilidades de penalización a los agentes captores, por lo que habría de pensarse que se estaría *ad portas* de la institucionalización de un régimen avanzado de tipo cleptocrático. Por este motivo, cuando se da una situación de CiPP de largo plazo, hay una aproximación peligrosa a la Reconfiguración Cooptada del Estado.

En el caso colombiano, miembros de los grupos paramilitares han afirmado que lograron infiltrar la rama ejecutiva en algunos niveles, incluso a funcionarios de alto rango, la rama legislativa en un alto porcentaje mediante el conocido fenómeno de la parapolítica, y algunas investigaciones judiciales han evidenciado la posibilidad de infiltración en cuerpos investigativos de la rama Judicial. Esto es lógico a la luz de los propósitos de los agentes captores pues capturar o cooptar¹⁸ entidades encargadas de adelantar investigaciones o sanciones judiciales, implica obtener impunidad penal, lo cual es un complemento perfecto para el beneficio económico ilícito. En el

¹⁸ En este punto de la argumentación se habla de cooptación por el estadio de complejidad de la captura que se está refiriendo, como es la CiPP de largo plazo.

siguiente capítulo se analizan modalidades e instancias de posible Captura/Cooptación en la rama de la justicia que van más allá de la mera intimidación o soborno de los operadores judiciales. Por ahora basta señalar cómo los medios de comunicación, así como algunos testimonios que se han consignado en el marco de las diligencias judiciales, han señalado la infiltración en la Fiscalía General de la Nación. También se ha tenido noticia de infiltración en órganos de control en el nivel regional¹⁹.

De otra parte, la captura o cooptación también podrían, eventualmente, darse en otros ámbitos e instancias del Estado como son las fuerzas militares y los organismos de seguridad. Fue así como a comienzos del año 2007, los medios de comunicación colombianos registraron las investigaciones adelantadas al ex-director del DAS, Jorge Noguera, como resultado de los testimonios de quien fuera su hombre de confianza durante su administración²⁰. De hecho, la infiltración por parte de grupos paramilitares en el DAS fue confirmada por la Comisión convocada por la Presidencia de la República con el fin de realizar un diagnóstico y plantear

¹⁹ Como aparece en Semana (2008): “Con la apertura de investigación a los directores de la Fiscalía de Medellín y Montería se empieza a revelar los tentáculos que tiene la mafia en las instituciones de Antioquia. (...) Los primeros personajes de cuello blanco salpicados con la captura de Sierra fueron nada más y nada menos que el director de la Fiscalía de Medellín, Guillermo Valencia Cossio, hermano del hoy ministro del Interior y Justicia, y la directora de Fiscalías en Montería, Perla Emperatriz Dávila. Se sabe que Valencia Cossio y Sierra han sido amigos y que en varias ocasiones viajaron juntos a Caucasia (...)”.

²⁰ “Con lujo de detalles, García le dijo a la Fiscalía que Noguera había puesto al DAS al servicio de “Jorge 40” (...) desde el inicio de su gestión en 2002. Describió varios encuentros clandestinos del director del DAS con esos jefes paramilitares - la Procuraduría confirmó por lo menos 10- y visitas de personas cercanas a las Autodefensas Unidas de Colombia a la sede principal en Paloquemao para obtener información confidencial. En la medida que la Fiscalía corroboraba los hechos relatados por García, la credibilidad del testigo fue en aumento. (...) A esa verificación se sumaron dos episodios recientes que les dieron aún más peso probatorio. Primero, ante la Corte Suprema, el pasado 21 de noviembre, García confesó ser miembro del bloque norte de las autodefensas de “Jorge 40” desde hace varios años y que Noguera sabía de estas relaciones non sanctas antes de nombrarlo en un cargo clave en el principal organismo de inteligencia del Estado. Y segundo, García ratificó todas estas acusaciones en un cara a cara con su antiguo jefe, en la Fiscalía. (...). Noguera tampoco pudo explicar de manera convincente sus vínculos con José Gelves Albarracín, alias “el Canoso”, jefe político del frente Resistencia Tayrona de Hernán Giraldo. (...) Lo que sí se ha podido confirmar, gracias a la información encontrada en el llamado computador de “Jorge 40”, es que había una estrecha colaboración de funcionarios del DAS con las Autodefensas Unidas de Colombia” (Semana 2007b:22-26).

recomendaciones para dicho organismo²¹. Otros elementos de la estrategia adelantada por los grupos paramilitares, serán ampliados en el siguiente capítulo.

Puede pensarse que un escenario de tal profundidad, complejidad y alcance constituye un peligroso acercamiento hacia una Reconfiguración Cooptada del Estado colombiano, en especial al nivel local de ciertos territorios y, por lo tanto, a un escenario de impunidad por disminución radical de la exposición penal de los grupos captores. No obstante, siempre hay parcelas del Estado que escapan a los intereses de captura o de cooptación, los cuales con el paso del tiempo pueden obstaculizar los propósitos de alcanzar una Reconfiguración Cooptada del Estado plena y perdurable.

El Estado es una organización de gran tamaño²² y alcance en la sociedad, lo cual dificulta su captura plena. En general, son muchas las dimensiones de la vida social que suelen ser reguladas por una entidad del Estado y cada una de estas entidades ha nacido en un marco normativo que responde a necesidades de regulación de la vida en sociedad²³. Desde este punto de vista, la captura de todas las entidades de la organización “Estado” por parte del grupo captor es una empresa que seguramente desbordaría la capacidad de cualquier organización captora.

²¹ Esta comisión fue la primera que reconoció oficialmente la infiltración de paramilitares: “*Algunos funcionarios del nivel directivo tenía nexos directos y realizaban una doble función: para el Estado y para los paras. Esto cogió toda la fuerza del mundo durante la administración de Jorge Noguera*” (Semana 2007:27).

²² Una medida del tamaño del Estado, en comparación con la sociedad, es el número de funcionarios públicos con respecto a la población económicamente activa. Otra forma de medir el tamaño del Estado es por medio de la participación de sus ingresos en el PIB.

²³ El Estado suele estar compuesto de muchas entidades; cada una regulando aspectos específicos de la sociedad como, por ejemplo, la administración de justicia penal, el cuidado de la niñez y la adolescencia, la regulación de la competencia económica, el tráfico de vehículos y la fabricación de medicamentos.

Además, puede pensarse que la exposición penal no desaparecería con la eventual Reconfiguración Cooptada del Estado en la que ninguna parcela del Estado escapara a la cooptación. Como ya se señaló, y como se hará evidente en el siguiente capítulo, en el escenario político contemporáneo, en el que prevalecen los acuerdos y las convenciones internacionales, se han creado cuerpos de vigilancia y control internacional que interpondrían esfuerzos para impedir la consolidación y legitimación de un régimen de Reconfiguración Cooptada del Estado por parte de grupos captores de carácter ilícito o incluso ilegítimo. La Corte Penal Internacional constituye un ejemplo.

A partir de lo anterior, se puede argumentar que la Reconfiguración Cooptada del Estado es un concepto teórico que permite analizar las nefastas implicaciones políticas e institucionales generadas por un escenario en el que un grupo captor lograra posicionarse para tener un poder tan omnímodo como para manipular de manera efectiva las más diversas parcelas e instancias del Estado, no sólo las encargadas de formular y aplicar la legislación, la jurisprudencia y la regulación de la vida política, económica y social. Teóricamente, este grupo de interés podría incluso tener injerencia decisiva en los cuerpos de seguridad encargados del monopolio de la fuerza y la seguridad ciudadana. Nótese que decimos “teóricamente” porque un escenario de Reconfiguración plena del Estado parece ser más una entidad teórica que una entidad fáctica.

3. Círculo vicioso entre agentes cooptadores y partidos políticos (t3)

En la literatura tradicional sobre Captura del Estado, constantemente se llama la atención acerca de la configuración de un círculo vicioso entre el sector privado y el sector público. Cuando grupos de interés capturan el Estado, entonces debilitan la institucionalidad y, a mayor debilidad

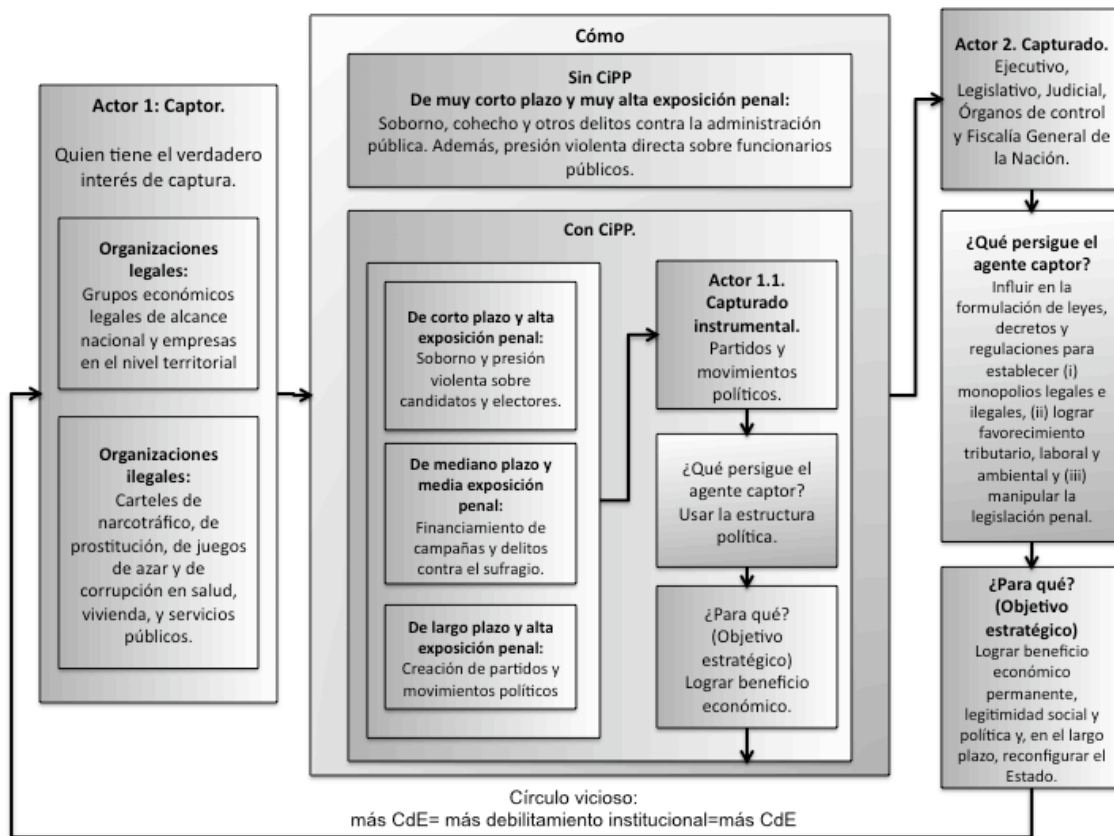
institucional, *ceteris paribus*, más propicias las condiciones para pretender avanzar en una Captura del Estado más profunda. Por este motivo, se establece un círculo causal en el que la Captura del Estado sería a la vez causa y efecto de la debilidad institucional. Esta misma situación se observa en el caso de la Captura Instrumental de los Partidos Políticos, la cual puede interpretarse como causa y efecto de la debilidad de los mismos partidos políticos.

Cuando los partidos políticos cuentan con plataformas programáticas e ideológicas débiles, es mayor la probabilidad de que sean capturados por actores privados o, en general, por grupos de interés. A nivel más estructural, cuando el sistema electoral tiene de graves fallas y hay desorden en la estructura electoral de un Estado, se abre el camino para que los partidos existentes funcionen con una elevada injerencia de intereses privados, incluso relegándose a un segundo plano sus mismos postulados programáticos, o incluso se creen nuevos movimientos o partidos que desde un principio respondan, en buena medida, a los intereses grupales egoístas de sus fundadores. En principio, este tipo de captura política es más probable de reproducirse en los niveles regionales y locales en relación con el nivel central.

Cuando esto sucede, los partidos se convierten en la plataforma para las primeras etapas de la Captura del Estado, es decir, para que grupos de interés, legales e ilegales, ingresen a la maquinaria estatal. Así, a mayor debilidad institucional de los partidos, mayor la posibilidad de que sean capturados y en una etapa de alta complejidad, cooptados, y entre más capturados o cooptados, más débiles serán institucionalmente. Este círculo vicioso tiene efectos claros en los niveles de confianza por parte de la ciudadanía en los partidos políticos y, al fin de cuentas, en su representatividad y legitimidad democráticas. En esta medida, resulta comprensible que en 2007, los partidos políticos sean la penúltima institución con menor nivel de confianza en Colombia,

sólo por encima de los sindicatos, que ocupan el último lugar en la confianza institucional (Rodríguez-Raga y Selligson 2007a). De manera similar, en 2006, los partidos políticos obtuvieron el menor nivel de confianza por parte de los colombianos (Rodríguez-Raga y Selligson 2007b).

Figura 3. Concepto complejizado de Captura del Estado: de la Captura económica del Estado a la Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE)



La captura instrumental como práctica general (t3)

Vale la pena señalar que, aunque el presente capítulo se concentró en analizar la captura instrumental de los partidos políticos, el mecanismo es susceptible de ser utilizado para permear otras instituciones e instancias de carácter público y privado de relevancia social, moral, ética y/o política. En esta medida, serían susceptibles de captura instrumental no sólo los partidos políticos, en tanto mecanismo institucional legítimo para penetrar el núcleo sistémico del Estado, sino también los medios de comunicación, la academia y, en general, cualquier otra institución que en el mediano y largo plazo permita avanzar en la legitimación social, moral o política del actor o grupo interesado en Capturar o Reconfigurar el Estado. De esta manera, como se señala en el siguiente capítulo, medios de comunicación, entre otras instituciones, pueden jugar un papel relevante para permitir a un actor ilegal o legal ilegítimo, ganar legitimidad social y moral entre la población.

Por otra parte, debe señalarse que la instrumentalidad de partidos y movimientos políticos, no implica, en estricto sentido, que partidos o movimientos políticos siempre sean permeados, utilizados o manipulados. Por ejemplo, en las alianzas o asociaciones entre grupos paramilitares y partidos políticos, se tiene noticias de casos en los que la iniciativa de la alianza/asociación no nació del grupo paramilitar sino de un(os) candidato(s) o de partido(s) o movimiento(s) que buscaba(n) poner a su servicio la capacidad intimidatoria y coercitiva del grupo paramilitar, con el fin de interferir a su beneficio el proceso electoral en las regiones de su influencia. Como resultado de este proceso se dio lugar al fenómeno conocido como la “parapolítica”.

Los objetivos de la Reconfiguración Cooptada del Estado: el “qué” y el “para qué” (t2)

En principio, se ha señalado reiteradamente que mediante la Captura del Estado, grupos de interés buscan influir en la formulación, aplicación e interpretación de las normas legales con el propósito de obtener beneficios económicos de corto y mediano plazo: en una primera fase mediante ciertas prácticas corruptas como el soborno, pero en fase ulterior a través de prácticas más sofisticadas y complejas como con la captura instrumental de partidos o movimientos políticos o de otras instituciones sociales como medios de comunicación, círculos de opinión pública, etc. No obstante, en una fase más avanzada de penetración en el aparato estatal y en la sociedad, el objetivo estratégico de los grupos captores es la propia Reconfiguración Cooptada del Estado. La peculiaridad del caso colombiano está en que el proceso de Reconfiguración Cooptada del Estado ha sido impulsado con la decisiva participación de grupos ilegales y, por lo tanto, los actores, procedimientos y alcances son mucho más complejos y perturbadores que en los esquemas tradicionales de captura del Estado.

Cuando se modifican los actores captores y se considera la participación de grupos ilegales, el favorecimiento económico estará acompañado de modificaciones legislativas que, por ejemplo, pueden tener alcances penales. Específicamente, cuando se trata de actores ilegales, puede pensarse que el interés de favorecimiento económico estará acompañado del interés por disminuir la probabilidad de ser detectado, capturado, investigado y sancionado, el cual, es un claro interés de cualquier actor ilegal. La Reconfiguración Cooptada del Estado puede estar orientada a lograr este objetivo.

En este punto es importante anotar que en un estadio avanzado de rentismo, oportunismo, instrumentalismo individualista-grupista y corrupción social institucionalizada, se da una reconfiguración cooptada, patrimonialista del Estado, por parte de grupos poderosos en la estructura económica, política y social. Esta situación se logra mediante el ejercicio del poder

orgánico de dichos grupos en amplias esferas de las relaciones sociales. A su vez, esta reconfiguración se dará mediante diversos medios de acción, que van desde unos legítimos en el ordenamiento vigente, como la intermediación e imposición de sus intereses egoístas a través de agremiaciones de intereses económicos, partidos, movimientos políticos y agrupaciones clientelares-patrimonialistas, hasta los abiertamente ilegales o ilegítimos como el recurso de la intimidación y el uso de la fuerza a través de grupos armados organizados, bandas delictivas y procedimientos sicariales.

La profundización, consolidación e institucionalización de la cooptación del Estado por parte de unos grupos particulares, *ceteris paribus*, requerirá que estos grupos actúen cada vez de manera más coordinada como ente orgánico en las diversas instancias sociales determinantes y con el uso cada vez más integral y comprensivo de los principales medios de acción y de intervención, tanto legítimos como ilegítimos, legales e ilegales. Esta intervención puede ser directa o mediada por terceros, sujetos a su albedrío, por contraprestación de favores, remuneración o por intimidación.

En un nivel sofisticado y complejo de Captura del Estado, como lo es la Reconfiguración Cooptada del Estado, no sólo se persigue beneficio económico sostenido²⁴, sino que en dicha etapa el cooptador puede pretender que el beneficio esté acompañado de poder político, impunidad legal y legitimidad social. En cierto sentido, el poder y la legitimación política y

²⁴ El beneficio económico permanente parece ser un elemento característico de la CdE y, de hecho, constituye una clara diferencia con la corrupción administrativa. Una situación de corrupción administrativa puede ser esporádica y única, como resultado de una coyuntura de situaciones favorables para que un agente privado se aproveche una sola vez, de los recursos del Estado o para distorsionar una decisión pública. No obstante, una situación de CdE se configura con el propósito de captar beneficio económico de manera permanente en el tiempo. Si se tiene en cuenta que la aplicación de la mayoría de leyes y regulaciones es reiterada, sostenida, y por lo tanto no esporádica, entonces puede concluirse que la CdE también reporta beneficio económico de manera reiterada y sostenida al agente captor. Además, es de esperar que ninguna situación de CdE reporte beneficio económico durante una sola vez; por el contrario, un escenario ideal de CdE es aquél en el que la aplicación de la Ley manipulada es permanente y validada durante extensos periodos de tiempo.

social, junto a la impunidad²⁵, son complementos ideales del beneficio económico generado por medio de acciones ilícitas. Dicho poder político en el marco de la Captura del Estado, no solamente permitirá al agente captor “legalizar” sus acciones para disminuir la exposición penal, sino que con el paso del tiempo incluso podrá legitimarlas socialmente. Es de esperarse que cuando la Captura del Estado se configure de manera permanente y sostenida, el grupo de interés logrará legalizar e incluso institucionalizar sus intereses. Cuando esto sucede, hay una alta probabilidad de que los intereses que en un primer momento se mantienen alejados de los intereses generales, luego de que logren ser legalizados, en el mediano y largo plazo pueden incluso distorsionar las nociones sociales y culturales de bienestar social general.

Es así como, a finales de la década de los ochenta, con el propósito de disminuir su nivel de exposición penal y lograr legitimidad política y social, Pablo Escobar acudió a una combinación de procedimientos, que incluyó actividad política, financiamiento de campañas, donaciones a la población, presión violenta y sobornos. De dichas actuaciones, se puede inferir un claro interés por penetrar la maquinaria política de la época, lo cual, junto a las cuantiosas donaciones a barrios populares, le permitiría no solamente aumentar su beneficio económico, sino aumentarlo de manera sostenida en el tiempo y, a la vez, contar con legitimación social y política.

Puede suponerse que el escenario ideal de Captura del Estado que persiguió Pablo Escobar fue el de la alineación de ciertos intereses del Estado colombiano con sus propios intereses. Uno de estos intereses era, por ejemplo, la prohibición constitucional de la extradición de nacionales:

²⁵ La impunidad penal se consolida y se fortalece cuando existen altos niveles de impunidad social. En estos casos, segmentos amplios e importantes de la sociedad, persuadidos por grupos de poder, toleran y aceptan a los grupos emergentes ilegales o ilegítimos, conformados a partir de prácticas delictivas o con base en procedimientos ilegítimos, y les pueden incluso llegar a permitir, si no auspiciar, su legitimación y ascenso social.

“Desde principios de los años ochenta, el narcotráfico buscó, por todos los medios a su alcance, blindarse contra cualquier posibilidad de actuación de la justicia en su contra. Antes de la victoria más visible y significativa en el campo legal –la prohibición constitucional de la extradición de nacionales– los narcotraficantes lograron, mediante amenazas, sobornos y la contratación de reputados abogados, una serie de cambios en el código procesal penal que, aunque menos visibles y de naturaleza más técnica que un artículo de la Constitución, tuvieron significativas consecuencias en términos de inmunidad ante las actuaciones de la justicia” (Rubio 2008).

Como lo señala Rubio (2008), aunque no es posible comprobar y sustentar una relación causal directa, llama la atención la coincidencia entre las acciones de Pablo Escobar y las modificaciones en la legislación que, en la época, regulaba el funcionamiento del sistema judicial colombiano. En el siguiente capítulo se mostrará cómo es posible que, incluso, sus acciones hayan influido en la formulación de la Constitución de 1991. Así, estas modificaciones legislativas fueron relevantes, sobre todo porque redundaron en el aumento de la impunidad y, por lo tanto, en una disminución de la exposición penal de mafias y carteles narcotraficantes, especialmente, el dirigido por Pablo Escobar:

“(…) Una muestra anticipada de esa enorme capacidad para sacar provecho de las reformas legales, que posteriormente demostraron tener los narcotraficantes, fuese el Decreto Ley 50 de 1987 por el cual se modificó el régimen de procedimiento penal colombiano. Son dos los elementos procesales introducidos

con esta reforma que vale la pena destacar. El primero, originado en el deseo de reorganizar lo que se evidenciaba como la parte más débil y crítica del sistema penal –la policía judicial que investiga la autoría de los incidentes– implicó, en la práctica, su total desmantelamiento por cerca de dos años. El segundo componente de esta reforma, diseñado en principio para aligerar la carga de los juzgados de instrucción criminal, consistió básicamente en restringir la apertura de la investigación formal, o sumario, a aquellos incidentes criminales que tuvieran un sindicado conocido. Con el mencionado decreto se puso un término de sesenta días a la labor de investigación previa para esclarecer los delitos e identificar los autores para vincularlos a un proceso penal. Así, una de las consecuencias indeseadas de este decreto fue, en la práctica, oficializar la impunidad para los delitos cometidos profesionalmente”.

Llama la atención cómo una década después de Pablo Escobar, la estrategia narco-paramilitar privilegió disminuir su exposición penal, al contar con la complicidad y la colaboración de altos funcionarios públicos de las administraciones regionales, con congresistas y con candidatos a cargos de elección popular. Esta “mejora” en la estrategia narco-paramilitar, será explicada, en el siguiente capítulo, en términos del proceso de aprendizaje mafioso en Colombia. De esta manera, al examinar la Figura 3, se encuentra que la estrategia desarrollada por los grupos narco-paramilitares consistió, al menos en una etapa intermedia, en una Captura del Estado con Captura Instrumental de Partidos Políticos de mediano y largo plazo, esto es, con el financiamiento de

campañas electorales y, en algunos casos, con la fundación de partidos y movimientos políticos de representatividad local²⁶.

En esta medida, puede pensarse que hubo una mayor probabilidad de alcanzar los objetivos estratégicos. No obstante, esta estrategia también tuvo serios riesgos y debilidades, al seguir privilegiando elementos de Captura del Estado sin Captura Instrumental de Partidos Políticos, es decir, al perseguir objetivos económicos en el corto plazo mediante soborno y presión violenta sobre funcionarios públicos, y al mismo tiempo recurriendo a la intimidación y las masacres de grupos de la población civil para garantizar la expansión de su poder territorial y militar. Así se aumentó drásticamente la exposición penal de estos grupos. Otro elemento que aumentó drásticamente la exposición penal, fue la comisión de delitos de narcotráfico, por lo cual los grupos narco-paramilitares entraron en la mira del sistema judicial de Estados Unidos. Como se señaló en los apartados anteriores, dado que una prioridad de la mayoría de sistemas de justicia es investigar, juzgar y sancionar los delitos contra la vida, entonces una estrategia de Captura del Estado que incluya de manera masiva este tipo de delitos, tiene altas probabilidades de no lograr su consolidación plena en el mediano y largo plazo ante el aumento radical de su exposición

26 Actualmente se tiene noticia de que personas vinculadas a investigaciones por las relaciones con grupos paramilitares, podrían haber acudido a la formación de partidos y movimientos políticos (Semana 2006:62). Al respecto, en Semana (2007a), la ex-congresista Muriel Benito Revollo explicó el interés de miembros de grupos paramilitares, por participar en la actividad política mediante la creación de movimientos políticos o apoyando a candidatos de movimientos ya creados, configurando, de esta manera, CdE mediante CiPP. Los medios de comunicación también registraron la incautación del computador del hombre de confianza de “Jorge 40”, paramilitar actualmente desmovilizado, en el que se encontraron listas de políticos cooperantes de los grupos paramilitares, especialmente, de las fracciones al mando de “Jorge 40”: *“El 11 de marzo de 2005, en un allanamiento a una vivienda en Santa Marta, la Fiscalía detuvo a Edgar Fierro, alias “Don Antonio”, hombre de confianza de “Jorge 40”, y encontró varios documento y computadores. En esos papeles y archivos se mencionan varios políticos.”* (Semana 2006b). En Semana (2006b) también se registró, a finales del 2006, cómo la influencia de “Jorge 40” se extendía sobre el mapa político de Cesar, Magdalena, Guajira, Atlántico y Sucre. Para octubre de 2007, la cantidad de congresistas investigados por vínculos con grupos paramilitares, la mayoría por haber participado en el “Acuerdo de Ralito”, ascendía a 39: 16 con investigación preliminar, 5 llamados a indagatoria, 6 llamados a juicio, 1 que se declaró culpable, 10 detenidos y 1 prófugo (Semana 2007c:40). Para junio de 2008, la cantidad de congresistas vinculados superaba los 60.

penal. Lo mismo puede decirse de la comisión de delitos de narcotráfico, que son perseguidos, juzgados y sancionados por el sistema judicial de Estados Unidos.

Pero sectores narco-paramilitares fueron más allá dentro de un propósito estratégico de avanzar hacia una Reconfiguración Cooptada del Estado. En el caso colombiano, incluso se pretendió avanzar mediante un conjunto de estrategias metódicas y sistemáticas, de mediano y largo plazo, fundadas en un discurso ideológico oportunista para modificar el régimen político imperante con el fin último no sólo de legitimar las acciones, precedentes y futuras, del grupo cooptador, sino también de lograr la ciudadanía legal del grupo como actor social. Para ello, el grupo recurrió a muy diversas alianzas con sectores legales e ilegales, incluso mediante asociaciones para delinquir y no exclusivamente mediante el uso de los procedimientos políticos, institucionalizados y reconocidos como legítimos y lícitos. Un ejemplo de esta situación es el proceso estratégico manifestado en el “Acuerdo de Ralito”²⁷, firmado, el 23 de julio del año

²⁷ Además del “Acuerdo de Ralito”, existieron otros pactos como el de Chivoló y Pivijay, suscritos entre 2000 y 2001, para garantizar la representación política de los paramilitares. Al respecto, en carta enviada al Fiscal General de la Nación el 12 de agosto de 2008, la Senadora Gina Parody hace referencia a la eficacia de los pactos celebrados entre actores políticos y funcionarios públicos, y actores paramilitares: “*En el pacto de Chivolo ... se estima que más de 200 personas firmaron, y la Fiscalía apenas tiene un investigado por concierto para delinquir, y ni un investigado por delitos electorales a pesar de que quienes lo firmaron llegaron a ser alcaldes, concejales, diputados, congresistas y hasta gobernador pusieron Pronto señor fiscal, en 3 meses, estos delitos prescribirán, y estos actos quedaran impunes y legitimados. En el Pacto de Pivijay, por el cual ya hay condenados congresistas, sus socios en las regiones siguen libres y gobernando ... Para sellar estos pactos los paramilitares y sus socios primero masacraron, desplazaron, intimidaron a la población, mataron a la oposición. En 1999, por ejemplo, en el municipio del Piñón en el Magdalena masacraron a 27 campesinos esto ya lo aceptó “Jorge 40”. El mismo Bloque Norte tomó control del territorio y asesinó a alcaldes y concejales de “oposición política”. ¿Donde están sus socios políticos? Cuáles eran los alcaldes y concejales que no eran de la oposición de Jorge 40? ¿Hay alguna investigación contra ellos? ...A los paramilitares les fue muy bien con los pactos locales y por eso siguieron violando los derechos humanos. En noviembre 22 de 2000 perpetraron la masacre de Sitio Nuevo en la que mataron 37 personas entre pescadores y campesinos. Luego se tomaron los municipios de la zona matando 4 alcaldes, 2 ex acaldes y 4 concejales, actos que hasta el día de hoy siguen impunes. En ese contexto un año después celebraron el Pacto de Pivijay ya mencionado... El modelo “Pivijay” fue replicado en otras regiones con algunas variaciones. Por ejemplo, en el Cesar se presentó el genocidio de 145 indígenas Kankuamos, el robo de regalías, el saqueo a los recursos públicos de la salud, y el asesinato de 4 alcaldes, 1 ex alcalde y 14 concejales en estos mismos años. Ya hay un congresista condenado por sus vínculos con el paramilitarismo. Se conformaron 2 distritos electorales ampliamente conocidos, donde sólo se podía votar por quienes dijeran los paramilitares a riesgo de muerte como le sucedió al señor Jorge Arias (QEPD), quien no votó por uno de los beneficiarios de esos pactos. ¿Qué paso con los socios regionales de estos políticos?”.*

2001, entre miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia y algunos congresistas, alcaldes, gobernadores, concejales, empresarios, hacendados y candidatos a cargos de elección popular.

Como se señala en el texto original del “Acuerdo de Ralito”, el propósito de los firmantes era *“refundar la patria, (...) firmar un nuevo pacto social”*. Esto quiere decir que distintos actores – públicos, privados, legales e ilegales– acordaron influir en todos los niveles de la administración del Estado, por medios legales, paralegales e ilegales, para que los objetivos del Estado se alinearan con los intereses de los grupos representados por los firmantes del pacto. Aunque este propósito estratégico fue declarado y justificado bajo una insignia contrainsurgente y de garantía de *“la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz”*, el asocio abierto con organizaciones criminales, el procesamiento y tráfico de drogas ilícitas y la utilización de métodos paralegales e ilegales como la coerción, intimidación y eliminación de contrarios en el proceso electoral de legisladores y autoridades locales, hicieron inviable mantener una baja exposición penal en el mediano plazo.

De esta manera, aunque el ejemplo de intento de Reconfiguración Cooptada del Estado adelantado por los grupos paramilitares tuvo una cierta probabilidad de éxito por la configuración de un escenario de Captura Instrumental de Partidos Políticos (CiPP), la ejecución de masacres, torturas y desplazamiento forzado y, de manera determinante en la práctica real, la realización de actividades de narcotráfico y su aprovechamiento para apalancar un proyecto político favorable a sus intereses, aumentaron su exposición penal a nivel nacional e internacional²⁸. De nuevo, aunque el uso de presiones violentas extremas y su jugosa financiación a través de actividades de narcotráfico les permitió a los grupos paramilitares lograr resultados rápidamente en términos de

²⁸ Se ha señalado que en Colombia, el punto de partida de la expansión territorial del paramilitarismo fue una estrategia criminal y de terror. Al respecto, CINEP (2004) registra documentación de más de 14 mil víctimas entre los años 1988 y 2003, como resultado de esta estrategia.

su expansión en el territorio nacional (Corporación Nuevo Arco Iris 2007), también implicó el aumento de su exposición penal, que finalmente les impidió lograr el propósito estratégico de Reconfiguración Cooptada del Estado.

Vale la pena resaltar que el objetivo estratégico de re-fundar el Estado colombiano, no implicó renunciar al interés del beneficio económico permanente. Por el contrario, dicho interés se mantuvo con sus actividades ilegales relacionadas con el cultivo de coca y el tráfico de estupefacientes, la intimidación y el uso de la violencia para implantar sus intereses y ampliar su poder fáctico, así como el aprovechamiento permanente de parcelas del Estado en la burocracia oficial, en la contratación pública y en el presupuesto de las administraciones locales y regionales, especialmente, el presupuesto del sistema de salud (Presidencia de la República de Colombia 2005), las regalías y, en general, las finanzas municipales²⁹ (Rubio 2002; Duncan 2005, 2006).

Con lo anterior, puede pensarse que incluso si el objetivo estratégico manifestado en el documento del “Acuerdo de Ralito” se hubiera logrado, y efectivamente se hubiera re-fundado el Estado colombiano, acercándose de esta manera a una Reconfiguración Cooptada plena del Estado, el uso de la coerción y la violencia por parte del grupo cooptador, el carácter ilícito de muchas de sus actividades y la naturaleza de sus intereses predominantes de corte mafioso e ilegítimo, solamente habrían conducido a profundizar la crisis de legitimidad democrática del Estado, expresada en la incapacidad histórica para integrar el territorio, garantizar el imperio de la ley en derecho y asegurar las bases de un Estado de Derecho.

²⁹ Vale la pena señalar que la estrategia relacionada con la usurpación de las finanzas públicas en el nivel territorial no ha sido exclusiva de los grupos narco-paramilitares, de manera que grupos armados ilegales en general (Rubio 2002), como las FARC y el ELN, también han aprovechado dichos recursos para complementar sus estrategias.

Paradójicamente, en este punto es de recordar, como se mencionó en el primer capítulo, que una progresiva suplantación del sistema oficial de valores y convenciones sociales se traduce en una disminución del costo moral de la corrupción y la ilegalidad o incluso hasta en casos extremos, puede revertirse en “beneficio moral” para el agente captor/cooptador. En este sentido, los actores captadores/cooptadores poderosos podrán adquirir una presencia cada vez más institucionalizada y una creciente “aceptación social”. La presencia y la aceptación social son consecuentes con el debilitamiento de los códigos y convenciones sociales establecidos, *ceteris paribus*, en la medida en que se profundiza y complejiza la Captura del Estado/Reconfiguración Cooptada en términos de: (i) la eficacia de procedimientos de captura/cooptación para reducir la exposición de los captadores³⁰ para aumentar su aceptación y contrarrestar su rechazo en círculos de la opinión³¹ y (ii) la diversidad y grado de importancia de instancias públicas capturadas/cooptadas a los niveles local, regional y nacional, y de la permanencia y el horizonte de tiempo de la captura/cooptación.

Sin embargo, a pesar de la creciente “aceptación social” que pueda ir logrando el proyecto de Captura/Reconfiguración Cooptada del Estado, no debe de perderse de vista que esa aparente “legitimación social” resultante no se trata de una “legitimación democrática” como corresponde en un Estado Social de Derecho, sino que se trata de una “legitimación no deliberativa de naturaleza irreflexiva/subsidiaria” ante el debilitamiento/suplantación (impuesta) de los códigos y convenciones de moral pública en la sociedad.

³⁰ Por ejemplo, en las esferas económica, social, política y cultural.

³¹ Por ejemplo, influyendo la opinión a través de medios masivos de información y, entre otras, con la realización de prácticas como las de tipo asistencialista en comunidades marginadas.

Por último, debe llamarse la atención sobre el hecho de que, como un primer detonante, la exposición penal de los grupos que celebraron el “Acuerdo de Ralito” aumentó más que por la misma comisión de múltiples masacres y atentados contra la vida, por la injerencia y participación en la política en su calidad de actor ilegal, terrorista y narcotraficante, lo cual, ha sido lo verdaderamente relevante del escándalo de la “parapolítica”. Es decir, la exposición penal que condujo a los actores del “Acuerdo de Ralito” a los juicios, resultó, en primera instancia, de la captura de partidos y movimientos políticos a través de alianzas o mediante el uso de la coerción y la violencia y, en segunda instancia, de la realización de actividades de narcotráfico, que es un delito de alta prioridad para el sistema de justicia de Estados Unidos, con influencia decisiva en el tratamiento de este delito en Colombia, al punto de eventualmente llegar a brindársele prioridad, al menos en el corto plazo, incluso sobre otros delitos como los de lesa humanidad con la imposición de la figura de la extradición.

Hacia un definición de la Reconfiguración Cooptada del Estado (t2)

Como ya se ha señalado de manera reiterada, la Captura del Estado ha sido tradicionalmente interpretada como una forma de corrupción que, casi siempre, está relacionada con el favorecimiento económico. El análisis de la Captura del Estado se ha restringido a este aspecto porque usualmente se hace referencia a las empresas y a los grupos económicos legales como los únicos actores interesados en capturar el Estado. En esta medida, se ha reconocido que este fenómeno genera fuertes distorsiones al funcionamiento de los mercados, con implicaciones en el sector público y en el sector privado.

No obstante, como se ha mostrado, las causas y consecuencias de la Captura del Estado pueden exceder la esfera de lo económico, sobre todo, cuando se amplía el tipo de actores interesados en capturar y cuando se reconoce que en Estados de Derecho no consolidados, los actores ilegales son también potenciales captores. A su vez, estas consideraciones permiten reconocer que los procedimientos de captura van más allá del soborno y que los objetivos van más allá del favorecimiento económico. En estos casos, los objetivos pueden ser el poder político, la cooptación del aparato del Estado y el predominio territorial, especialmente en los niveles regionales y locales. Cuando intervienen grupos ilegales como actores captores, se potencializa el uso de procedimientos ilegales de persuasión y cooptación, como es la intimidación y el uso de la fuerza.

Ahora bien, las implicaciones de la Captura del Estado pueden alcanzar el debilitamiento institucional e, incluso, la redefinición, reconfiguración o suplantación de intereses del Estado. Por este motivo, puede plantearse la posibilidad de que un(os) grupo(s) de interés eventualmente pudiera(n) alcanzar un nivel avanzado de captura del Estado y transitar hacia una Reconfiguración Cooptada del Estado, en la medida en que lograra(n) disminuir drásticamente su exposición penal y rechazo moral como resultado de una profunda infiltración del Estado e influencia en ámbitos decisivos de la sociedad y, a la vez, alcanzar suficiente legitimación social y moral como requisito para ostentar su condición de ciudadanía social.

Si bien una situación extrema como ésta constituye más un escenario teórico que una realidad práctica, especialmente ante las nuevas condiciones desarrolladas con la globalización en diversas instancias como en la justicia, no deja de resultar muy relevante como marco de

referencia para el análisis de procesos no acabados de Captura/Reconfiguración del Estado en la vida real.

En efecto, ante la presencia de una mayor variedad de agentes captores, así como de procedimientos y objetivos de Captura, es posible no sólo la reproducción de una Captura del Estado complejizada sino incluso el avance hacia un proceso de Reconfiguración Cooptada del Estado, que resultan coherentes con la realidad política y social de Estados de Derecho en construcción, que aún no han consolidado el monopolio de la fuerza y el monopolio fiscal y que, por lo tanto, aún se encuentran en disputa con otros actores interesados en imponer y consolidar sus intereses, sobre todo en el nivel territorial.

A la luz de las consideraciones hechas, aquí se define Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE) como:

La acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas, buscan modificar, desde adentro, el régimen político³² de manera sistémica e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social.

³² Se entiende por régimen político el conjunto de posiciones de poder en las esferas estatales que determina las reglas, patrones, estrategias, canales y recursos de acceso o exclusión para lograrlas.

Capítulo 4. Acerca de procesos orientados hacia la Captura/Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia (t1)

La búsqueda mafiosa de la Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia: Una historia de aprendizaje (t2)

Como se ha señalado previamente, los actores interesados en capturar y cooptar el Estado pueden ser más diversos y complejos que los tradicionalmente analizados, a saber: los grupos económicos legales. Específicamente en el caso colombiano, los grupos narcotraficantes y aquellos vinculados de manera directa o indirecta con dicha actividad, han sido un factor dinamizador de distintos procesos de captura y cooptación del Estado. El narcotráfico en Colombia no sólo ha generado una gran cantidad de mano de obra delictiva, sino que grupos subversivos y antsubversivos, que no siempre fueron narcotraficantes, han incursionado a esta actividad por los cuantiosos recursos que de allí se derivan, los cuales sirven como fuente de financiación para su expansión y predominio territoriales. Como lo señalan De León-Beltrán y Salcedo-Albarán (2007b), la industria de las drogas ilegales en Colombia se puede considerar exitosa porque los narcotraficantes colombianos (i) han movilizado altas cantidades de cocaína alrededor del mundo, (ii) han generado cuantiosos recursos financieros y acumulado grandes fortunas, y (iii) han desarrollado poder político en el nivel nacional y territorial colombiano. Dicho poder político les ha permitido influir de manera directa e indirecta en la rama ejecutiva, legislativa y judicial (De León-Beltrán y Salcedo-Albarán 2007b).

El narcotráfico ha tenido múltiples efectos negativos en la sociedad Colombia, desde el nivel económico a los niveles judicial y social,³³ al fomentar la formación y propagación de una cierta

³³ Algunos de los cuales han sido la revaluación (*led to re-valuation*), el aumento del nivel de violencia con el efecto de desestimular la inversión nacional y extranjera, y el aumento de los costos de gastos en seguridad (Thoumi

aculturación mafiosa (Garay 1999). Esto quiere decir que muchos valores sociales en Colombia han sufrido graves transformaciones como resultado de las posibilidades de rápido ascenso social y económico ofrecidas por el enriquecimiento con dineros del narcotráfico. De esta manera, el narcotráfico ha influido, en cierta medida, en la estructura política, económica y social del país en los últimos treinta años (Lee 1985; Perl 1990; Guerrero 2001: 22-26; Thoumi 2002).

En general, el narcotráfico es una actividad que exige alta coordinación entre los procesos de producción y transporte de drogas ilegales (Krauthausen & Sarmiento 1993; Uribe 1997), los cuales se han desarrollado de manera exitosa en Colombia. Es decir, puede entenderse que Colombia ha sido un *entorno generoso*³⁴ para el narcotráfico (De León-Beltrán y Salcedo-Albarán 2007b).

Teniendo en cuenta el auge del narcotráfico en Colombia durante los últimos años, puede argumentarse que los grupos narcotraficantes han sido los más interesados en Capturar y posteriormente Reconfigurar el Estado. Por este motivo, en el presente capítulo se mostrará cómo han evolucionado los procedimientos utilizados por los actores narcotraficantes para penetrar el Estado y posteriormente intentar modificarlo y manipularlo para el servicio de sus propios intereses.

1992:37-63). Adicionalmente, parte del congestionamiento e inoperancia del aparato judicial colombiano han estado relacionados con el narcotráfico y, específicamente, con las actividades generadas por el narcotráfico. Para entender los amplios efectos negativos del narcotráfico en Colombia, y su incidencia en los procesos de captura y cooptación del Estado, es necesario reconocer que el narcotráfico ha apalancado y multiplicado distintas prácticas ilegales, como aquellas requeridas para los procesos de fabricación y transporte de las drogas ilegales (De León-Beltrán *et al.* 2003).

³⁴ En De León-Beltrán y Salcedo-Albarán (2007b:4), se entiende el concepto de «generosidad del entorno» como la abundancia o la escasez de recursos críticos en el entorno en el que opera una organización (Pfeffer & Salancik 1978; Dess & Beard 1984). Este concepto se ha usado para explicar el efecto que el entorno tiene sobre la supervivencia y la evolución de las organizaciones legales; sin embargo, también puede ser usado para explicar la supervivencia y evolución de organizaciones ilegales.

Según De León Beltrán y Salcedo-Albarán (2008), los narcotraficantes, interpretados como actores interesados en capturar o cooptar el Estado, pueden desarrollar capital social perverso orientado a aprovechar algunos “vacíos estructurales”³⁵ en el mercado y el Estado para su propio beneficio. Los conceptos centrales para describir la evolución del capital social perverso de las organizaciones narcotraficantes son: (a) el propósito de los individuos dedicados al narcotráfico, es decir, el afán de aumentar el valor esperado del ingreso por actividades criminales, y (b) los vacíos estructurales que separan los individuos dedicados al narcotráfico y el Congreso de la República, que es la institución que elabora las normas con las cuales son juzgados los narcotraficantes. Este último vacío estructural puede analizarse, no sólo para el caso del Congreso de la República, sino para otras instituciones que tienen a su cargo, no sólo la formulación, sino la aplicación de las leyes.

El enfrentamiento entre narcotraficantes y las autoridades se puede hacer de modo violento o no violento y mediante distintas estrategias que van desde el soborno directo hasta la captura del Estado o su eventual reconfiguración. Como se mostró en los capítulos anteriores, en el primer caso, Pablo Escobar usó la violencia para enfrentar a la Policía Nacional, a fiscales, a jueces y a diversas instancias del Estado, lo que dejó muchos funcionarios públicos y ciudadanos asesinados. En el segundo caso, la corrupción ha sido usualmente usada por los narcotraficantes para influir, por ejemplo, en decisiones judiciales (Salazar y Jaramillo 1996). De esta manera, puede identificarse una evolución desde las estrategias violentas a las no violentas. Dicha evolución puede entenderse analíticamente en términos de las etapas que se señalan a continuación.

³⁵ “Vacíos” o “huecos” estructurales es una acepción que viene del concepto *Structural holes*, interpretados como fuentes de capital social (Burt 1992).

1. Primera fase: Participar directamente en el Congreso de la República (t3)³⁶

En una primera fase, los narcotraficantes colombianos intentaron participar directamente en el Congreso de la República. El caso más representativo de esta primera etapa fue Pablo Escobar, quien a principios de los ochenta creó una fundación en Medellín orientada a construir vivienda para personas pobres. La fundación tenía como nombre *Medellín sin tugurios*. Adicionalmente, construyó canchas de fútbol en barrios pobres con los recursos de su fortuna personal (Castro-Caicedo 1996). Todas estas actividades le dieron a Pablo Escobar visibilidad y popularidad política, lo cual resultaba gratificante para él, sobre todo porque quería ser congresista y soñaba con ser Presidente de la República (Escobar-Gaviria 2000:144).

Con la visibilidad social y la popularidad política, Pablo Escobar estableció vínculos con algunos políticos del Partido Liberal, en especial aquellos pertenecientes a una facción denominada *El Nuevo Liberalismo*, dirigida por el candidato a la Presidencia de la República en las elecciones de 1982, Luis Carlos Galán. No obstante, Escobar fue expulsado del Nuevo Liberalismo por las dudas acerca del origen de su riqueza, pero luego fue invitado a participar en otra lista electoral para el Congreso y se inscribió como candidato. De esta manera, Pablo Escobar llegó al Congreso de la República bajo la figura de Suplente a la Cámara de Representantes, por lo que participó en varias sesiones congresionales. Sin embargo, su presencia generó fuertes críticas; en especial, los medios de comunicación y la clase política tradicional pusieron al descubierto que Escobar había sido condenado por un juez de la República por el delito de contrabando. Por esta razón, su credencial como congresista fue cancelada, pues según la legislación colombiana, quien ha sido condenado por un Juez, no puede ser congresista.

³⁶ Algunas partes de la presente sección se basan en De León-Beltrán y Salcedo-Albarán (2008).

El entonces Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, acusó públicamente a Pablo Escobar por el delito de tráfico de drogas, por lo que las autoridades iniciaron investigaciones. Al comienzo, Pablo Escobar enfrentó las acusaciones y desafió al Estado colombiano a presentar las pruebas; incluso, aseguró que las acusaciones eran calumnias. Posteriormente, tomó la decisión de ocultarse de la fuerza pública y el Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, fue asesinado. Este acontecimiento es considerado como el inicio de la lucha de Pablo Escobar contra el Estado colombiano, en la que fueron asesinados periodistas, policías, alcaldes, gobernadores, exministros, un Procurador General la Nación, el candidato a la presidencia de la República en las elecciones de 1990, Luís Carlos Galán (Legarda 2004), entre muchas personas que no estaban relacionadas con esta confrontación.

Pablo Escobar es tal vez uno de los primeros actores ilegales colombianos que intentó influir en la elaboración de normas de manera directa: primero, participando en el Congreso de la República, y luego mediante acciones violentas, la detonación de bombas y homicidios contra funcionarios y contra la población en general. Uno de los atentados más graves fue contra el entonces director del DAS –Departamento Administrativo de Seguridad–, Miguel Maza Márquez, para lo cual fue dinamitado el edificio sede de la entidad. Adicionalmente, varias bombas explotaron en lugares públicos como centros comerciales y supermercados, por lo cual murieron personas inocentes. Ante estas circunstancias, usualmente se ha afirmado que las acciones intimidatorias de Pablo Escobar pudieron influir en que en la Constitución de 1991 se declarara la no extradición de Colombianos. De hecho, llama la atención que Pablo Escobar se entregara a las autoridades colombianas al siguiente día que se declaró la no extradición de colombianos.

Así, en algún sentido la no extradición contemplada en la Constitución de 1991 está relacionada con la guerra frontal de Pablo Escobar contra el Estado Colombiano, por lo cual, al menos en principio éste podría ser considerado como el primer episodio exitoso de Captura del Estado parcial-localizada por parte de un actor ilegal en Colombia. Puede hablarse de un caso exitoso porque la modificación normativa efectivamente se dio; sin embargo, el hecho de que esta decisión no fuera permanente, sumado a que Pablo Escobar terminara muerto como resultado de la posterior persecución de los cuerpos de seguridad del Estado, permiten interpretar el intento de captura/reconfiguración como fallido. En general, el resultado normativo de la Constitución de 1991 no es consecuencia de la participación directa de Escobar en el Congreso, sino consecuencia de una cadena de actos violentos que abarca el periodo 1983, año en que fuera asesinado el Ministro de Justicia Lara Bonilla, y 1991 año en que se promulgó la nueva Constitución de Colombia.

Otro narcotraficante que también intentó obtener figuración política en el nivel regional y nacional fue Carlos Lehder, quien fundó en 1982 un partido político en el departamento del Quindío, denominado *Movimiento Latino Nacional*. El caso específico de Carlos Lehder constituye el germen de la intervención de narcotraficantes en el sistema político colombiano mediante procedimientos de CiPP de largo plazo. La base ideológica del partido fundado por Lehder era la defensa de la soberanía de Colombia, por lo que también se oponía a la extradición de colombianos. Este partido logró suficientes votos como para contar con dos diputados a la Asamblea Departamental y once concejales en el mismo departamento (Gutiérrez 2007:350-360). Sin embargo, el *Movimiento Latino Nacional* generó sospechas por parte de los partidos nacionales por la gran cantidad de recursos disponibles para la movilización política y para las

campañas electorales, por lo cual Lehder comenzó a ser investigado por las autoridades hasta que fuera capturado por delito de narcotráfico y extraditado a Estados Unidos.

Desde la teoría económica del crimen, el intento de Pablo Escobar por ser parlamentario sería a la vez racional e irracional. Es racional porque el Congreso elabora el Código Penal y autoriza, entre otros, la extradición de colombianos y, por lo tanto, le resultaba relevante buscar incidir en las decisiones de la Corporación en esta materia, por ejemplo. Esto es importante, sobre todo si se tiene en cuenta que la extradición se puede considerar una pena grave porque expone a los narcotraficantes a un sistema penal extranjero que en principio sería más severo que el nacional en el trato de colombianos dedicados al narcotráfico. Así, la extradición puede ser vista como un aumento del castigo; de manera que permear el Congreso sería un factor clave para disminuir las penas.

Sin embargo, la decisión de participar directamente en el Congreso resultaría irracional porque Pablo Escobar aumentaba su visibilidad y, en esa medida, se incrementaba su exposición penal y el interés de las autoridades por capturarlo; en este sentido, mantener un mayor anonimato podría haberle sido más útil para sus objetivos en una perspectiva de largo plazo. Esto mismo puede pensarse de Carlos Lehder con la creación de su partido.

En general, una primera lección que pudieron haber aprendido los narcotraficantes colombianos, de aquellas primeras experiencias de intervención en el funcionamiento del Estado, era la importancia del anonimato, así como los riesgos asociados a intentar influir de manera directa y visible en las decisiones de instituciones como el congreso o de los cuerpos de seguridad. Así, el intento de los narcotraficantes de crear un puente estructural entre ellos y el Congreso de la

República, por medio de la participación directa en el cuerpo legislativo, se puede valorar, en el mejor de los casos, como una estrategia de gestión de vacíos estructurales que lleva a resultados ambiguos para los criminales, sobre todo cuando dichos resultados son analizados en el mediano y largo plazo. Como se señaló, aunque los atentados y la confrontación de Pablo Escobar con el Estado colombiano pudieron haber influido en algunas decisiones normativas, éstas no fueron permanentes, en la medida en que rápidamente Pablo Escobar se convirtió no sólo en fugitivo, sino en uno de los criminales más buscados del mundo hasta su muerte.

Pablo Escobar se sometió a la justicia colombiana en 1991, en términos oficiales, como resultado de un intenso proceso de negociación con el gobierno de Cesar Gaviria Trujillo. Para disminuir la intensidad del conflicto entre Pablo Escobar y el Estado, se creó una jurisdicción especial denominada la *política de sometimiento a la justicia*, cuyo marco legal permitió negociar las penas de los narcotraficantes a cambio de la confesión de los delitos y la colaboración con la justicia. Un elemento clave de dicha política fue la promesa de no extradición, bajo el amparo de los artículos transitorios de la Constitución de 1991 (Uprimny, Rodríguez & García 2006). Para entregarse y cumplir su pena, Pablo Escobar construyó una cárcel conocida como *La Catedral*, ubicada en su pueblo natal. Con esto, se inició el proceso judicial en su contra. Luego, se descubrió que *La Catedral* no sólo tenía comodidades exageradas, impropias de un establecimiento carcelario, sino que desde allí Pablo Escobar seguía coordinando actividades de narcotráfico y que, incluso, se habían producido asesinatos en su interior, por lo cual se ordenó su traslado. Como resultado de la decisión del traslado de cárcel, Pablo Escobar huyó en 1992 (Gómez & Giraldo 1992).

Tras su huida de *La Catedral*, Pablo Escobar se convirtió en uno de los hombres más buscados del mundo, por lo cual se ofreció una generosa recompensa y se creó un cuerpo especial para perseguirlo, denominado *Bloque de búsqueda*. Este cuerpo especial estaba compuesto por oficiales de la Policía, el Ejército y agentes de cuerpos de seguridad extranjeros. Adicionalmente, surgió un grupo de narcotraficantes y paramilitares que lucharon contra Pablo Escobar auto-denominado *Los Pepes* –Perseguidos por Pablo Escobar–. Al parecer, varios miembros del Cartel de Cali pertenecían a *Los Pepes*. En medio de su cacería, el 2 de diciembre de 1993 Pablo Escobar murió abaleado en un barrio en Medellín. Diferentes versiones apuntan a que la colaboración entre las autoridades y *Los Pepes*, habría resultado decisiva (Cañón 1994, Salazar 2001).

***2. Segunda fase: Infiltrar el proceso de Elección del Presidente de la República*³⁷ (t3)**

Las elecciones presidenciales de 1994 fueron muy reñidas, resultando ganador el candidato del Partido Liberal, Ernesto Samper Pizano. Sin embargo, pronto se descubrió que importantes recursos del narcotráfico financiaron parte de la campaña del candidato ganador. Se encontraron documentos que comprometían a los directivos de la campaña, por lo cual se inició el llamado proceso 8000. Los indicios apuntaban a que el Cartel de Cali habría aportado recursos a la campaña de Ernesto Samper, los cuales fueron decisivos en la elección presidencial (Gutiérrez 2007:372).

Como resultado de estos hallazgos, las relaciones entre Estados Unidos y Colombia se deterioraron. Colombia fue desertificada y al Presidente Samper se le anuló la visa para entrar a

³⁷ Algunas partes de la presente sección se basan en De León-Beltrán y Salcedo-Albarán (2008).

Estados Unidos (Tokatlian 2000). Samper fue acusado por su Juez Natural, a saber, la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, al encontrar suficiente evidencia para iniciar el proceso. Sin embargo, el Presidente fue absuelto. Varios congresistas fueron investigados también en el proceso 8000, y algunos fueron hallados culpables y condenados. El ministro de Defensa del Presidente Samper, Fernando Botero Zea, quien también fuera jefe financiero de la campaña, renunció a su cargo y fue investigado por la Fiscalía General de la Nación. Un juez de la República lo halló culpable de varios delitos, entre ellos el delito de enriquecimiento ilícito.

El poder de negociación del Congreso aumentó con el proceso 8000. Hay indicios de que un volumen importante de recursos se dirigieron a las regiones de los congresistas encargados de investigar al Presidente (Betancourt-Pulecio 1996; Cañón 1998; Comisión Ciudadana de Seguimiento 1996; Londoño-Hoyos 1996; López-Caballero 1997; Medina 1997). En este contexto, el Presidente Samper conformó otro bloque de búsqueda con policías y militares para dismantelar el Cartel de Cali, el cual era liderado por los hermanos Rodríguez Orejuela. Esta reacción se justificaba, entre otras razones, para buscar su legitimación social y contrarrestar el hecho de que varios funcionarios influyentes de los Estados Unidos afirmaban que en Colombia se había conformado una *narcodemocracia*.

Los hermanos Rodríguez Orejuela nunca tuvieron ni aspiraron a tener el protagonismo político o social de Pablo Escobar; por ejemplo, nunca aspiraron a ocupar cargos públicos de elección popular. Por el contrario, se caracterizaron por tener un bajo perfil en el ámbito político y escasa visibilidad social, aunque tuvieron un gran número de empresas de fachada y una contabilidad administrada por asesores especializados en el lavado de activos. Prefirieron aportar a las campañas políticas sin tener que participar directamente como actores de poder, específicamente,

sin crear o participar directamente en un partido político. En su afán por disminuir su protagonismo, también optaron por evitar en lo posible la violencia en contra de los actores políticos que incumplían compromisos y acuerdos.

No obstante, A pesar de haber financiado la campaña del Presidente Samper, los hermanos Rodríguez Orejuela fueron perseguidos, capturados y extraditados, por lo cual su captura se convirtió en un acontecimiento político (Serrano-Cadena 1999).

El aprendizaje de este esquema de participación de los narcotraficantes en la política dejó al menos una lección: financiar la elección de un presidente no garantiza la impunidad penal y mucho menos el cambio de las normas penales. Una explicación de ello es que las decisiones del Presidente de la República se encuentran restringidas a muchas agendas e instancias institucionales y jurisprudenciales, incluso, internacionales. Como se ha mencionado en el primer capítulo, en un entorno jurídico caracterizado por acuerdos y convenios entre sistemas judiciales y legales de distintos países, se hace más difícil manipular las decisiones judiciales de un Estado. Es evidente que la búsqueda de establecer puentes con el nivel presidencial para poder gestionar vacíos estructurales del Estado a favor de sus intereses ilegales como narcotraficantes, les resulta demasiado riesgoso, pues el lugar central que ocupa la instancia presidencial hace que sea muy difícil el cumplimiento de eventuales contraprestaciones de naturaleza ilegítima que pudieran haberse pretendido a ese nivel.

En efecto, la inversión que hicieron los Rodríguez Orejuela en la financiación de la campaña presidencial de Samper no sólo no les benefició, sino que, por el contrario, una vez descubierta su infiltración se aumentó no sólo su exposición penal y la probabilidad de su captura ante la

decidida reacción gubernamental en la búsqueda de legitimación mediante un claro compromiso en la lucha contra el narcotráfico, sino además la severidad de las penas al acudir a la extradición.

La situación observada en el proceso 8000 permite evidenciar dos aspectos. El primero es que, tras el aprendizaje obtenido en la primera fase, acerca de los riesgos asociados a la participación directa en actividades políticas y la visibilidad social, los Rodríguez Orejuela prefirieron disminuir su exposición limitándose a financiar actividades políticas pero sin participar directamente en ellas y sin crear partidos. En segundo lugar, como se señaló en el capítulo anterior, puede esperarse que en Estados en proceso de consolidación, los niveles más débiles del Estado se encuentren en el nivel regional. Esto quiere decir que el nivel menos efectivo para avanzar en las primeras fases de un proceso de captura y penetración del núcleo sistémico del Estado, es el nivel central. En este orden de ideas, puede esperarse que incluso si el captor llegara a acceder directamente al presidente de la República, la visibilidad y los múltiples compromisos oficiales y legales de la figura presidencial se constituyen en serios obstáculos para facilitar la estrategia de captura.

3. Tercera fase: Influir y condicionar la elección de Congresistas y el desarrollo de la Parapolítica

Varios miembros de *Los Pepes*, la banda que combatió a Pablo Escobar, eran paramilitares y narcotraficantes. Por ejemplo, los hermanos Fidel, Carlos y Vicente Castaño eran dirigentes de las Autodefensas de Córdoba, narcotraficantes e importantes líderes de *Los Pepes*. Otro importante líder de *Los Pepes* fue Diego Murillo, alias “Don Berna”. Este último también logró controlar el tráfico de droga en Antioquia después de la muerte de Pablo Escobar. “Don Berna”

era jefe de sicarios de narcotraficantes que se opusieron a Pablo Escobar y que fueron asesinados en la cárcel la Catedral. En gran medida, la reestructuración de estos grupos, como resultado de la muerte de Pablo Escobar, configuró el orden paramilitar de finales de siglo (Camacho 2006; Romero 2006). Después de la captura y extradición de los Rodríguez Orejuela, se inició una tercera fase de aprendizaje en la gestión del capital social perverso por parte del narcotráfico en Colombia.

Los narcotraficantes que si bien hasta ese momento disponían de bandas criminales y sicariales, vieron la oportunidad de contar con el apoyo de ejércitos paramilitares contrainsurgentes organizados y bien entrenados, para lo cual procedieron a establecer alianzas de asociación o hasta incluso algún tipo de “compra” de pie de fuerza. Con ello, buscaban aumentar su poder de fuerza para la expansión de sus actividades ilícitas en nuevos territorios y consolidar su predominio sin tener que enfrentar la justicia ordinaria de manera directa, sino de manera indirecta a través de ejércitos contratados que ya estuvieran conformados y entrenados. Debe tenerse en cuenta que para este momento, en Colombia ya había una gran cantidad de mano de obra contrainsurgente altamente entrenada. De cualquier forma, la imbricación entre estas fuerzas ilegales que se fue produciendo a lo largo del proceso, llevó a la configuración del narcoparamilitarismo como fenómeno de amplias repercusiones en diversas regiones del país. En la mayoría de casos³⁸, con el tiempo se tornaría irrelevante diferenciar entre “paramilitares puros” y narcotraficantes convertidos en paramilitares, de manera que los grupos paramilitares adquirirían un permanente carácter narco-paramilitar.

Aunque en un comienzo, los “paramilitares puros” se conformaron con el apoyo y la financiación de diferentes grupos legales de la sociedad, como terratenientes, comerciantes y empresarios a

³⁸ Aunque no en todos los casos, ya que algunos permanecen estrictamente como narcotraficantes.

nivel local y regional, dentro de una estrategia de lucha contrainsurgente para el repliegue de las guerrillas de sus territorios, con la degradación de su accionar, al recurrir a métodos atroces de lucha para la ampliación de su predominio territorial, y con el ataque sistemático a población civil y la apropiación indebida de tierras, entre otros, no sólo se profundizó la naturaleza ilegal e ilegítima del “paramilitarismo puro”, sino que también se consolidó la ampliación de propósitos a unos típicamente mafiosos alrededor del narcotráfico con el predominio del narco-paramilitarismo. Fue así como se reprodujeron casos paradigmáticos de alianza, cooperación, coordinación o infiltración de los grupos narco-paramilitares con algunos miembros o incluso cuerpos de las fuerzas militares para que en medio de su lucha contrainsurgente (en particular, las guerrillas del ELN y las FARC), pudieran beneficiarse los grupos ilegales para ampliar su predominio y poder territorial en zonas apetecidas para el desarrollo de sus actividades ilícitas (como corredores para el tráfico de la droga y de sus insumos) mediante el asesinato y la ejecución de masacres de supuestos colaboradores de la guerrilla y el desplazamiento masivo de población campesina (Duncan, 2006)³⁹.

Dentro de esta estrategia de dominio territorial, los narco-paramilitares encontraron la necesidad de infiltrar el Estado a nivel local para poder influir a favor de sus propios intereses tanto en la destinación de recursos presupuestales y la asignación de contratos públicos como en la aplicación de normas y leyes, especialmente por parte de jueces y fiscales. De esta manera,

³⁹ A manera de ilustración, la Revista Cambio (2008) reseña una alianza criminal entre escuadrones narco-paramilitares y sectores del Ejército: “(El testimonio de “H.H.”) era el segundo testimonio contra el general Del Río. El primero lo había dado Salvatore Mancuso en mayo de 2007, cuando se refirió al General como uno de los ‘jinetes’ de un proyecto que, según él, convirtió el paramilitarismo en una política de Estado. En las actas de las primeras audiencias, Mancuso se refirió a Del Río como un interlocutor directo de Carlos Castaño e incluso narró algunos de los encuentros periódicos que tenían con el propósito de hacerle seguimiento a la estrategia diseñada en forma conjunta para “limpiar” a Urabá de focos guerrilleros, y en desarrollo de la cual campesinos y colonos fueron asesinados o expulsados y sus tierras utilizadas para proyectos de palma africana”.

lograron desempeñar un papel central en las elecciones de cargos públicos y autoridades en el nivel regional y local, recurriendo a lo que algunos han denominado proselitismo armado⁴⁰.

Los narco-paramilitares aprendieron a controlar el proceso electoral en el nivel local. La intimidación del electorado y el control sobre la oficina seccional de la Registraduría Nacional del Estado Civil son elementos clave en este proceso de aprendizaje, al punto de haber logrado influir efectivamente en la elección de alcaldes y concejales. Luego, profundizaron su estrategia para alcanzar el ámbito de la elección de congresistas, dándose lugar al surgimiento del fenómeno denominado como “parapolítica”. De acuerdo con las declaraciones de Salvatore Mancuso, al menos el 35% del Congreso de la República elegido “democráticamente” en las elecciones de 2006, era “amigo” del movimiento paramilitar.

Contando con parte del Congreso a su favor, la capacidad de los narco-paramilitares para hacer cumplir acuerdos en la instancia política aumentaba sensiblemente, a diferencia de lo que sucedió con la infiltración en la campaña electoral de un Presidente de la República. En estas circunstancias, los narco-paramilitares decidieron avanzar en la negociación de un proceso de desmovilización en la búsqueda de la definición de un marco legal propicio que favoreciera sus intereses en términos de penas, seguridad jurídica e integración a la sociedad. Premisa fundamental para ello, era la consecución del otorgamiento de un carácter estrictamente político a la negociación con el gobierno, a pesar de la naturaleza ilícita e ilegal de sus actividades.

⁴⁰ Este es un concepto cercano al denominado «clientelismo armado», que es una forma de clientelismo local usada por paramilitares o insurgentes para buscar controlar parcelas importantes del Estado en el nivel territorial (Duncan 2005, 2006; Peñate 1999).

Fue así como el Gobierno Nacional y el Congreso de la República procedieron al diseño y aprobación de un marco legal específico a través de la Ley de Justicia y Paz (Ley 795 del 25 de julio de 2005), considerada como controversial por amplios sectores. De hecho, víctimas y diversas organizaciones internacionales de derechos humanos se pronunciaron contra esta Ley, aduciendo que auspiciaba un alto nivel de impunidad (Roy 2005; Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos 2005). En este ambiente controversial, la Ley de Justicia y Paz fue revisada y modificada por la Corte Constitucional. Un cambio introducido por la Corte Constitucional fue la exigencia de que los narco-paramilitares confesaran sus delitos, entre los cuales se encuentran homicidios y masacres contra la población civil.

La Ley de Justicia y Paz le garantizaría a los cabecillas narco-paramilitares, la posibilidad de estar en prisión durante un máximo de ocho años, incluyendo el año de concentración en un pequeño pueblo en Córdoba llamado “Ralito”, donde se adelantaron las negociaciones iniciales entre el Gobierno y los narco-paramilitares; lugar también conocido por el ya mencionado acuerdo. Si los paramilitares fueran juzgados por la justicia ordinaria por los crímenes y atrocidades cometidas, algunos de ellos deberían recibir condenas superiores a los 30 años. Sin embargo, ante el carácter político que decidió revestírsele a la negociación con los narco-paramilitares, se procedió a la aprobación de la Ley de Justicia y Paz que les garantizaría una pena comparativamente baja en el país.

Posteriormente, en mayo de 2008, buena parte de la cúpula narco-paramilitar fue extraditada a Estados Unidos, para ser juzgada por delitos de narcotráfico y, por lo tanto, no por los homicidios ni las masacres realizadas a la población civil colombiana. Esto, como se señaló en el capítulo

anterior, plantea algunas *paradojas* en cuanto a la preponderancia de los sistemas legales de algunos países y, por lo tanto, en cuanto a los verdaderos determinantes de la exposición penal. En el caso de los paramilitares, aunque debería esperarse que lo grave en términos legales fueran los delitos contra la vida, perpetrados de manera masiva en Colombia, el juicio que se les adelanta actualmente en Estados Unidos es exclusivamente por narcotráfico. Así, de ser condenados por cortes de Estados Unidos, los líderes narco-paramilitares cumplirían las penas por narcotráfico en ese país. En el marco del proceso de globalización de la justicia, restaría por ver si en caso de que no se realizara un verdadero juzgamiento por la justicia colombiana, una instancia como la Corte Penal Internacional podría intervenir para penalizar a los responsables por los crímenes de lesa humanidad, para garantizar su responsabilidad en la reparación de las víctimas en Colombia.

Esta posibilidad parece plausible, sobre todo, si se tiene en cuenta lo señalado por la Corte Penal Internacional a través del fiscal internacional Luis Moreno Ocampo, quien plantea los siguientes interrogantes:

“Cómo se asegurará el juzgamiento de los máximos responsables de crímenes que estarían bajo la competencia de la CFI, incluyendo a dirigentes políticos y miembros del Congreso presuntamente vinculados a los grupos desmovilizados? En particular, me gustaría saber si las investigaciones seguidas hasta la fecha indican la comisión de conductas penadas por el Estatuto de Roma y si la extradición de los líderes paramilitares presenta algún obstáculo en la eficaz investigación de los mencionados políticos” (Nuevo Siglo 2008).

Debe llamarse la atención cómo este requerimiento de la Corte Penal Internacional no se refiere únicamente a la posible obstrucción a la responsabilidad penal que deben enfrentar los narco-paramilitares extraditados por los delitos de lesa humanidad, sino también a la eventual responsabilidad de los políticos y funcionarios cuyos acuerdos con los grupos paramilitares pudieron redundar en la comisión de este tipo de delitos.

En este orden de ideas, tras su extradición, pareciera que a los narco-paramilitares colombianos no debería preocuparles tanto la exposición penal alcanzada por los homicidios cometidos en Colombia, como sí la exposición penal alcanzada por el envío de drogas ilegales a Estados Unidos. A ello apunta el narco-paramilitar “H.H.” cuando asegura que Carlos Castaño, en ese entonces máximo jefe de las Autodefensas Unidas de Colombia, reconoció la importancia de que un eventual proceso de negociación contemplara a la Justicia de los Estados Unidos⁴¹ y que, finalmente, el fracaso del proyecto paramilitar fuera resultado del narcotráfico: *“El problema fue el narcotráfico, el verdadero acabose de las autodefensas”* (El Espectador 2008).

Quizás los narco-paramilitares captores sí eran concientes de ese riesgo pero pudieron prever en su momento que, en la medida en que avanzaran en la Captura/Reconfiguración Cooptada del Estado y en su progresiva legitimación política y social en Colombia, *ceteris paribus*, mayor sería su poder de injerencia e imposición no sólo para evitar su extradición a Estados Unidos, que al menos para ese entonces se erigía como la peor penalización y juzgamiento que podrían recibir, sino también para asegurar un tratamiento favorable y preferencial por parte de la propia justicia colombiana.

⁴¹ Al respecto, el líder narco-paramilitar H.H. señala que a *“Carlos [Castaño] siempre decía que una negociación verdadera tenía que tener participación del gobierno americano porque ya no era un problema del Estado colombiano sino que ya había salido de Colombia”* (El Espectador 2008).

Finalmente, vale la pena señalar que, aunque aquí se ha analizado la tercera etapa de aprendizaje a la luz de los grupos narco-paramilitares, principalmente de aquéllos que en algún momento estuvieron relacionados con las Autodefensas Unidas de Colombia, no se descarta la posibilidad de que este mismo procedimiento de Captura/Reconfiguración Cooptada del Estado se haya dado (o se dé) como resultado de la influencia de actores subversivos como las FARC o el ELN. Esta posibilidad aumenta en la medida en que sea mayor el dominio y poder de estos grupos en el nivel local y regional, lo cual parece condición indispensable para la dinamización del proceso. Específicamente, dicha posibilidad aumenta de manera drástica, en la medida en que alguno de estos actores, ante la necesidad por garantizar el funcionamiento de actividades narcotraficantes, consolidan su dominio en el nivel territorial y, posteriormente, intentan avanzar hacia una Reconfiguración Cooptada en el nivel nacional⁴².

Así como en el caso de los grupos paramilitares resulta casi evidente el propósito de consolidación del dominio territorial a través de la comisión de delitos de lesa humanidad y, entre otros, la Captura Instrumental de los Partidos Políticos, en el caso de grupos subversivos como las FARC resulta igualmente claro el avance de la consolidación del dominio territorial mediante los múltiples ataques, secuestros, tomas guerrilleras y masacres. Aunque es menor la información divulgada acerca de pactos celebrados entre miembros de las FARC y funcionarios públicos y actores políticos, la Captura Instrumental de Partidos Políticos a nivel de algunas localidades es una posibilidad que no puede descartarse.

⁴² De esta manera, parece factible analizar el estadio del proceso de Captura/Reconfiguración Cooptada del Estado en el que se encuentran los grupos subversivos, según el nivel de dominio territorial y nacional.

Lección final del aprendizaje (t2)

Al examinar el aprendizaje de las organizaciones narcotraficantes en Colombia y el progresivo perfeccionamiento en su accionar delictivo, se reconoce que el narcotráfico es *un proceso* que ha avanzado desde formas elementales y evidentes de Captura del Estado, hasta formas sofisticadas y sutiles, pero obviamente imperfectas e inacabadas, de Reconfiguración Cooptada del Estado. En este sentido, el narcotráfico ha sido un factor dinamizador no sólo de la ya mencionada reproducción de tecnología delictiva y de la distorsión de valores sociales, sino de intentos por poner la institucionalidad al servicio de intereses mafiosos. Reconocer este *proceso* es importante porque cuando el análisis de la Captura del Estado se concentra exclusivamente en los actores, se puede generar la constante ilusión de que el fenómeno se extirpa cuando son asesinados o apresados actores específicos. Así, resultaría plausible haber pensado que con la muerte de Pablo Escobar o la extradición de los hermanos Rodríguez Orejuela, habría culminado el proceso de aprendizaje de las organizaciones narcotraficantes y, en consecuencia, sus intentos sistemáticos por la Captura/Reconfiguración del Estado. Sin embargo, es evidente que dichos procesos no culminaron sino que, por el contrario, se dio paso a procesos de Captura del Estado cada vez más sofisticados y complejos, hasta llegar a intentos de Reconfiguración Cooptada del Estado observados en el caso del narco-paramilitarismo a través de la parapolítica, por ejemplo.

De esta manera, debe guardarse cautela en cuanto a creencia de que con la desmovilización de los grupos narco-paramilitares y la consecuente extradición de sus líderes, se haya truncado completamente el proceso de Captura/Reconfiguración del Estado impulsado por la *mafia* colombiana. Por este motivo, la propuesta conceptual y metodológica desarrollada en este libro se ha concentrado en analizar la Captura/Reconfiguración Cooptada del Estado, entendiéndola como

un proceso que trasciende actores específicos a merced de intereses mafiosos que, aunque mutan con la particularidad del agente, permanecen en cuanto al tipo de objetivos estratégicos. Esto quiere decir que, mientras el narcotráfico continúe siendo el negocio más rentable y próspero en Colombia, en presencia de “fallas” estructurales del Estado y de profundas fracturas sociales, pueden esperarse cada vez más sofisticadas estrategias y procedimientos ya no sólo de Captura del Estado en su sentido básico, sino de Reconfiguración Cooptada. Así, es de esperarse la progresiva y continua emergencia de actores que, cada vez con mayor sigilo, podrían lograr penetrar en alguna medida la maquinaria estatal en diversas instancias de los poderes públicos y niveles territoriales de la administración para favorecer sus intereses mafiosos predominantes y buscar avanzar en su legitimación social y política.

Algunos factores causales propicios para el avance hacia una Captura/ Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia (t2)

1. Ausencia de Coherencia jurisprudencial y problemas en la interpretación de normas (t3)

La falta de coherencia jurisprudencial es un elemento que puede facilitar avances hacia una cierta Captura del Estado y, eventualmente, Reconfiguración Cooptada del Estado, porque se corre el riesgo de que las decisiones de jueces, sobre todo a nivel individual, respondan injustificadamente a favor de determinados intereses particulares. Si bien la autonomía del sistema judicial y de los operadores judiciales debe ser garantizada en el marco del Estado de Derecho, se requiere una instancia competente encargada de la verificación de la coherencia jurisprudencial que, entre otros propósitos, sirva para evitar o al menos obstaculizar la Captura/Cooptación de ciertos operadores judiciales y fiscalizadores por parte de grupos poderosos de interés (legales e ilegales).

Ante la posibilidad de que un juez cambie la orientación entre pronunciamientos en función de distintas interpretaciones, se tiende a aumentar la inseguridad jurídica y a reducirse la transparencia y la predictibilidad de la jurisprudencia. Esto lleva a la reproducción de graves vacíos y “fallas” en el sistema jurídico, que pueden ser aprovechadas por grupos poderosos para interferir procesos judiciales y de control a favor de sus intereses. En estas circunstancias, sobre todo en un país como Colombia, puede pensarse que tanto jueces y magistrados como fiscales y procuradores resultarían particularmente proclives al riesgo de captura/cooptación por parte de grupos de interés.

2. Asignación de funciones extrajurídicas a las Altas Cortes (t3)

Algunas condiciones que, sólo en cierta medida, contribuyen a *blindar* a las Altas Cortes frente a la Captura del Estado se sustentan en el hecho de ser órganos colegiados, de reducida composición y en que el voto de un Magistrado debe estar fundamentado en argumentación jurídica, y no en argumentación de conveniencia política o económica. En este orden de ideas, capturar una Alta Corte implica capturar a un cierto número de magistrados, lo cual impone serias dificultades si se tiene en cuenta la constante vigilancia y la exposición pública de los pronunciamientos de los éstos. De hecho, al menos en principio, capturar aisladamente a un Magistrado puede no tener efectos definitivos en el comportamiento de la Corte, por su propia naturaleza colegiada. Sin embargo, las Altas Cortes son órganos prioritarios dentro de una estrategia de Captura/Reconfiguración Cooptada del Estado ante su papel determinante en la vigencia de la ley en derecho y el desarrollo jurisprudencial.

En este contexto, debe llamarse la atención sobre el hecho de que la Corte Constitucional podría ser uno de los órganos más codiciados por su posición de poder en el Estado, a nivel de las esferas económica, política, social y moral, y por su papel en la preservación de los principios constitucionales y en el perfeccionamiento del régimen jurisprudencial. En este caso, incluso hasta a un gobierno de turno le podría interesar adquirir un suficiente poder de influencia sobre magistrados de la Corte para buscar una consideración más “bondadosa” o menos rígida a leyes o normas promovidas por él mismo. De ahí, la necesidad de reducir el grado de injerencia del Ejecutivo en la selección de magistrados de la Corte cuyo periodo coincida con el del gobierno de turno.

De otra parte, por ejemplo, el Consejo Superior de la Judicatura es un órgano cuyas funciones y características le permiten concentrar inmenso poder político gracias a (i) su autonomía presupuestal, (ii) su función de administrar el presupuesto y los cargos de la Rama Judicial, (iii) su función de postular magistrados, (iv) su presencia a nivel nacional, regional y local y (v) su poder reglamentario. Con el agravante, además, de que la creación de cargos y selección de notarios, de manera independiente y autónoma a su cargo, puede generarle cercanías perversas entre los círculos políticos y sus propios magistrados.

Además, dado que el Consejo de Estado tiene la potestad de juzgar y ordenar la pérdida de investidura de congresistas, se podrían generar espacios para el establecimiento de redes de favorecimiento político entre ambas corporaciones. Estos escenarios de favorecimiento y conveniencia política y de presión ilegítima pero legal por parte de miembros del Legislativo sobre magistrados de la rama judicial, pueden replicarse en los correspondientes niveles territoriales, de manera que la presión no sólo se podría adelantar sobre las Altas Cortes, sino

sobre tribunales y juzgados. Así, en la medida en que la argumentación de magistrados deja de restringirse a elementos puramente jurídicos y de legalidad, y comienzan a ser acerca de conveniencia política, se tienden a generar cercanías políticas, amistades e intercambio de favores que interfieren en el funcionamiento de un órgano como el Consejo de Estado que debería estar destinado únicamente a tomar decisiones referentes al propio Sistema de Justicia.

De esta manera, se podrían generar situaciones de potencial riesgo de Captura del Estado y eventual Reconfiguración Cooptada del Estado, si, por ejemplo, grupos de políticos acordaran con el Consejo Superior de la Judicatura los candidatos para el Consejo de Estado, con el fin de “blindarles” ante posibles pérdidas de su investidura congresional.

3. Insuficiencias en el control y la eficacia de la Fiscalía General de la Nación (t3)

Algunas instituciones, por las funciones constitucionales asignadas, concentran poder de decisión y, por lo tanto, alrededor de estas entidades recaen diversos tipos de presión por parte de grupos de interés económico y político, legal e ilegal. El Congreso y la Fiscalía General de la Nación son ejemplos de estas instancias de poder.

La naturaleza de la Fiscalía General de la Nación la hace proclive en sí misma a la Captura/Cooptación, por ser una entidad con muchos funcionarios, en la que convergen una gran variedad de decisiones autónomas e independientes de carácter judicial, que escapa a la estricta vigilancia de su dirección, sobre todo porque cada fiscal, especialmente en el nivel regional, cuenta con un fuero especial que le confiere amplio poder autónomo de decisión. De esta manera, incluso aunque lo procurara, es casi imposible para la dirección de la Fiscalía General de la

Nación pudiera mantener supervisión constante y rigurosa sobre las decisiones de los fiscales en el nivel regional.

Además, por lo general, la dirección de la Fiscalía General de la Nación se concentra en supervisar la acción de fiscales, pero casi nunca se concentra en supervisar actos de omisión/dilación injustificada por parte de sus fiscales. De hecho, en términos prácticos, adelantar verificación rigurosa sobre la omisión/dilación injustificada de los fiscales resulta casi imposible. Esto coadyuva a que los fiscales sean pretendidos para ser permeados por intereses económicos y políticos, legales e ilegales, los cuales se pueden ver beneficiados mediante la omisión/dilación de acciones en el proceso judicial. Así, es de esperarse que la Captura sobre la Fiscalía General de la Nación o sobre Fiscalías Regionales o incluso sobre fiscales específicos en el nivel territorial, se busque adelantar con el fin de entorpecer las investigaciones mediante acción directa del captor a través de delitos tales como el cohecho o por la vía de órdenes superiores en la estructura administrativa de la Fiscalía usando mecanismos tales como⁴³:

⁴³ Sin asegurar que la demora o dilación de algunas investigaciones adelantadas en el nivel local y regional son el resultado de la captura/cooptación de fiscales específicos, sí parece que las mayores posibilidades de impunidad se reproducen en dichos niveles. A esto apunta la carta enviada por la Senadora Gina Parody, el 12 de agosto de 2008, al Fiscal General de la Nación, en la que señala que: *“la parapolítica regional que ha quedado sin investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación”, específicamente, en lo relacionado con “personas firmantes de los llamados acuerdos de Chivolo y de Pivijay...La investigación de la parapolítica regional que corresponde a la Fiscalía en muchas zonas del país se paró o no ha arrancado. Y esto hace que las personas que “asaltaron” el poder local se queden legitimadas por la no investigación o por un inhibitorio. Le pongo un ejemplo, el caso del asesinato del defensor de Derechos Humanos José Mendivil Cárdenas, cuya investigación se había cerrado, y que pese a que según comunicado de la Fiscalía de Barranquilla fechado el 29 de abril del presente año, Edgar Ignacio Fierro Flórez, alias “Don Antonio”, lo reconoció, solo hasta que envié mi solicitud el 17 de junio exponiendo que éste homicidio había sido revelado por el ex jefe paramilitar, se está pensando en reabrir la investigación, como me fue informado en reciente oficio. Y como ese caso hay más...La parapolítica del Congreso cuyos casos en gran parte lleva la Corte Suprema de Justicia, son solo una parte mínima del fenómeno de la macrocriminalidad que se tomó las regiones, se está reproduciendo y se quiere perpetuar allí. De nada nos sirve condenar a los congresistas si en las regiones la estructura se mantiene intacta...De toda esta toma del poder político regional lo que más me preocupa y entristece, Doctor Iguarán, es lo que deben estar sintiendo y pensando las víctimas, al conocer mediante respuesta de su Entidad, que en la mayoría de investigaciones por los crímenes en los municipios escenario de los pactos entre políticos y paramilitares entre los años 1999 y 2006, casi todas han terminado en inhibitorios o 7 años después siguen estando en práctica de pruebas. ¿Cuál es el compromiso de su Administración con la verdad? Finalmente señor Fiscal General, quiero manifestarle que es muy alarmante para mí como Colombiana, que a causa*

(i) *Abuso del poder discrecional o del poder preferente* para garantizar el desvío del proceso mediante traslado del proceso a un fiscal distinto, es decir, asignación del proceso a otro fiscal que sí favorezca los intereses del grupo captor, o traslado del fiscal renuente para que no pueda continuar con un proceso específico que es de especial interés para el captor. Un ejemplo de esta práctica ha sido reseñado por la revista *Semana* (2008), a propósito de problemas en la Fiscalía de Medellín, mencionando cómo “*ya algunos fiscales venían denunciando la manera arbitraria como se les estaban quitando procesos, o fraccionándolos, de manera que no se investigara a las organizaciones criminales como un todo, sino como casos aislados*”.

(ii) *Congestión inducida*, que consiste en la asignación de muchos procesos a un fiscal determinado, para que éste no pueda ser diligente en algunos casos y se propicie el vencimiento de términos de casos que son de interés específico para el captor.

(iii) *Restricción de recursos*, que dificulta el desplazamiento de fiscales para practicar las pruebas necesarias, con lo cual se logra restarle fuerza probatoria a un proceso.

La Captura del Estado y la Reconfiguración Cooptada del Estado adelantada por grupos económicos legales (t2)

Aunque el presente libro se ha concentrado en los alcances de la captura del Estado adelantada por grupos económicos ilegales, vale la pena señalar que la Captura del Estado desarrollada por

de la labor poco eficiente de la Fiscalía en la investigación de quienes se tomaron con el fusil las urnas en el poder local, hoy muchas personas sigan desconfiando de la Justicia ya que su Alcalde, Diputado o Concejal es un socio o ex socio de los paramilitares que asesinaron, masacraron y desplazaron a sus familias”.

grupos económicos legales puede llegar a ser más común, y en algunos contextos institucionales potencialmente más estructural y sistémica que la Captura desarrollada por grupos ilegales.

El mayor alcance de la Captura del Estado adelantada por grupos legales puede explicarse porque éstos configuran círculos de poder que son generalmente aceptados y legitimados socialmente en el mediano y largo plazo. En la medida en que no se produce rechazo moral frente a las actuaciones de estos grupos legales, éstos podrían buscar permear ámbitos relevantes del Estado, sin que por ese mero hecho tuvieran que enfrentar obstáculos de índole moral, social, político o cultural; por el contrario, en general muchos de estos grupos son valorados socialmente. Adicionalmente, los grupos económicos legales usualmente se encuentran vinculados de alguna manera con los medios de comunicación, o al menos cuentan con su apoyo, por lo cual, dichos medios, como se ha señalado, pueden “ocultar” o dejar inadvertidas acciones ilegítimas de grupos legales, buscando salvaguardar y preservar su legitimidad e imagen social.

Por lo general, los grupos económicos legales usualmente cuentan con espacios para al menos permear ciertas instancias de poder del Estado a favor de sus propios intereses, especialmente en aquellas relacionadas con la formulación, aplicación e interpretación de leyes, normas y regulaciones de la competencia y del funcionamiento del mercado. Es así como en cualquier sociedad de mercado está previsto el ejercicio de tramitación de intereses privados ante los poderes legislativo y ejecutivo a través de la práctica conocida como *Lobby*, debidamente reglamentada, ejercida por grupos plenamente identificados y especializados, y publicitada de una manera transparente y visible ante la sociedad. Pero dichos grupos también pueden influir para el favorecimiento de sus propios intereses egoístas, en las instancias de formulación de leyes

y regulación sectorial dispuestas por el Estado, a través de prácticas diferentes del Lobby sin que, en muchos casos, reciban algún tipo de reproche moral o castigo penal.

Como resultado de la influencia de grupos económicos legales, se configura un círculo causal entre tales grupos y algunas instancias del Estado, especialmente aquéllas responsables de la formulación, aplicación e interpretación de leyes, como del diseño de políticas públicas e implantación de regulación sectorial. Dicho fenómeno, usualmente conocido como *puerta giratoria*, consiste en que funcionarios de instancias de poder del Estado, luego de conocer las fortalezas y debilidades institucionales, pasan a trabajar en grupos económicos privados y pueden aplicar su conocimiento adquirido para sacar provecho económico a favor de su nuevo empleador privado mediante el aprovechamiento de las “fallas” existentes en la institucionalidad. Luego, estas personas regresan al sector público en un nuevo sector, y así sucesivamente. Este fenómeno, plenamente reconocido en Colombia, ha intentado controlarse mediante la formulación de regímenes de inhabilidades e incompatibilidades, los cuales, puede pensarse, han resultado claramente insuficientes.

Algunas reflexiones finales (t2)

1. ¿Cómo medir la Reconfiguración Cooptada del Estado con participación de captores ilegales? (t3)

Mediciones como las desarrolladas por Hellman *et al.* (2000c) y World Bank (2000) permitieron identificar los tipos y niveles de captura por parte de empresas, al indagar por el uso del soborno para influir en la formulación de leyes y regulaciones. En estas mediciones, se preguntó directamente a las empresas por las prácticas utilizadas para influir en las decisiones públicas. El

hecho de que esta medición se haya adelantado indagando acerca de las acciones de actores legales, hace necesario formular y aplicar nuevos procedimientos y criterios de medición de Captura del Estado, si, como en el caso de Colombia, se deseara tener alguna idea de la magnitud de la influencia de grupos armados ilegales y otras organizaciones criminales, en la configuración de escenarios de Captura del Estado de corto plazo y RCdE.

2. ¿Puede identificarse una taxonomía procedimental de la cooptación y del aprendizaje de las organizaciones captoras y eventualmente cooptadoras? (t3)

Puede pensarse que la forma más elemental de Captura del Estado es aquella relacionada con la manipulación de legislación y la regulación, por medio de procedimientos y prácticas diferentes al Lobby, con el propósito de favorecer intereses económicos particulares, a costa del interés colectivo. Aunque es necesario avanzar en investigaciones empíricas sobre este aspecto, es de esperar que en este tipo de Captura del Estado, por lo general, no haya uso de la fuerza y la coerción, sino únicamente el uso del soborno. De igual manera, puede preverse que el uso de la fuerza y la coerción surgen tempranamente en la Captura del Estado cuando intervienen grupos ilegales.

Ahora bien, cuando se amplía el alcance de la captura para avanzar hacia otras esferas diferentes a la económica, no solo surgen nuevos actores, procedimientos e instancias estatales en el proceso, sino que además se requieren mecanismos mucho más agresivos y más complejos. Recurrir a los partidos y movimientos políticos como una herramienta de captura y eventual cooptación puede interpretarse como una Captura del Estado más compleja y sofisticada que aquella en la que se opera directamente sobre los agentes públicos que concentran la capacidad de decisión en la formulación e interpretación de legislación y regulación en el ámbito económico.

Así, por ejemplo, en el caso de la CiPP pueden encontrarse diversos niveles de complejidad y sofisticación. Cada uno de estos niveles puede combinarse con la participación de captores específicos, de manera que se tiene una gran cantidad de escenarios de exploración, resultado de iterar los elementos “*agente captor-procedimiento-agente capturado-objetivo*”. Tan solo al iterar los dos primeros elementos (“agente captor-procedimiento”), se obtienen los siguientes escenarios de análisis : (i) agente legal-CdE sin CiPP; (ii) agente legal-CdE con CiPP de corto plazo; (iii) agente legal-CdE con CiPP de mediano plazo; (iv) agente legal-CdE con CiPP de larzo plazo; (v) agente ilegal-CdE sin CiPP; (vi) agente ilegal-CdE con CiPP de corto plazo; (vii) agente ilegal-CdE con CiPP de mediano plazo; y (viii) agente legal-CdE con CiPP de largo plazo. De igual manera, cada iteración resultante tendrá características particulares según el sector que se trate.

Por otra parte, el análisis de grupos y organizaciones criminales en distintas actividades delictivas permite identificar ciclos de aprendizaje en cuanto la efectividad de las prácticas y la disminución de la exposición penal. Por ejemplo, Pablo Escobar, como se mostró en secciones anteriores, intentó influir directamente sobre altos estamentos de la rama judicial y legislativa; a diferencia, agentes ilegales posteriores, como el cartel de Cali o algunos grupos narco-paramilitares, operaron en el mediano y largo plazo mediante la CiPP. Solamente cuando las organizaciones aumentan la efectividad de sus prácticas, a partir de la acumulación de aprendizaje, alcanzan cierto nivel de éxito en sus objetivos (De León-Beltrán y Salcedo-Albarán 2007) y, al parecer, este ha sido el caso de organizaciones delictivas en Colombia.

3. ¿Qué hacer cuando la legitimidad institucional está cuestionada y es difícil consolidar la cultura de la legalidad por el riesgo de legitimar la ilegalidad? (t3)

La preeminencia de la Ley es un pilar de la legitimidad institucional de cualquier Estado contemporáneo. El hecho de que las leyes se formulen mediante debates públicos y que se rijan por el principio rector de perseguir el bienestar social, permite su legitimación democrática y su validación social.

La CdE/RCdE es, tal vez, una de las peores distorsiones a la legitimidad institucional porque en ella se genera la posibilidad de amparar, mediante procedimientos no transparentes al margen de las normas y reglas instituidas, como legal y lícita una práctica o un escenario que, por definición, no satisface los intereses generales de bienestar social. Si se pretendiera legitimar institucionalmente y consensuar participativamente un esquema de bienestar social alternativo al modelo social vigente, entonces no se trataría de Captura del Estado sino de disputa democrática entre concepciones programáticas alternativas en la esfera política y con la más amplia participación de la sociedad. Este es un procedimiento legítimo y aceptado para construir y renovar un Estado de Derecho a partir la pluralidad de concepciones políticas. Por eso, cuando un grupo no intenta implementar un modelo de bienestar social, sino más bien un esquema mediante el cual se busca asegurar el favorecimiento de los intereses de unos pocos privilegiados y poderosos, entonces ya se trataría de un proyecto de Captura del Estado. En efecto, uno de los principales criterios de definición de la Captura del Estado es el hecho de “infiltrar” un interés particular, egoísta en una lógica de la acción institucional que no es el bienestar social.

Los efectos de las distorsiones causadas por la Captura del Estado son de innegable importancia sistémica, pero aún poco explorados. Por ejemplo, se llega a reconocer entre la población que la corrupción administrativa genera riesgos institucionales, incluso equiparables a los de problemas como el desempleo, la inflación o la criminalidad (Rodríguez-Raga 2004:83). No obstante, puede

pensarse que los efectos de la Captura del Estado son más estructurales y pueden ser la causa de bajos niveles de respaldo a las instituciones como los registrados en Colombia, donde, precisamente, las instituciones con menor respaldo público son aquellas relacionadas con el sistema político y electoral, así como algunas relacionadas con el sistema de justicia (Rodríguez-Raga 2004:83).

Ahora bien, esta falta de confianza es aún mayor y más difícil de revertir, cuando es la Ley misma la que carece de suficiente legitimidad y cuando la falta de validez social recae no sobre alguna institución particular, sino en general sobre la ley. En este caso, no solamente se da una ausencia de seguridad jurídica que imposibilita el correcto funcionamiento de los mercados y de las relaciones sociales en general, sino que puede darse un ambiente de incredulidad sobre la legitimidad de diversas instituciones y hasta de la institucionalidad de Ley.

Cuando distintos grupos legales e ilegales intervienen en la formulación e interpretación de leyes y regulaciones, es mucho más difícil consolidar un claro imaginario social alrededor del respeto a la ley y a las instituciones, como garantía para la búsqueda del bienestar general. Cuando hay altos niveles *de facto* de Captura del Estado –tanto en la diversidad de actores captores, procedimientos de captura o cooptación, esferas de acción y entidades estatales capturadas o cooptadas, como la profundización del recurso a la paralegalidad, ilegalidad e ilegitimidad–, inculcar el respeto y la confianza a la Ley cooptada y a las instituciones, implicaría inculcar aquello que no es lo deseable: el favorecimiento de intereses distintos a los del bienestar general.

La RCdE, como estadio ulterior más complejo y sofisticado de la Captura del Estado, no es necesariamente una conducta grupal de tipo penal y, en muchos casos, puede no implicar la

comisión de un delito, sobre todo cuando se desarrolla mediante una estrategia de muy largo plazo y baja exposición penal. Por esto, en muchos casos es necesario referirse a prácticas ilegítimas que no son necesariamente ilegales. La participación de organizaciones ilegítimas o ilegales y el recurso a distintos procedimientos para lograr el poder de cooptación, como es el caso de acuerdos poco transparentes pero legales, permite suponer una capacidad de aprendizaje de los actores captadores, que puede redundar en una mejora de los procedimientos para disminuir la exposición penal con mayor efectividad.

Puede pensarse que, en cierto sentido, la Captura del Estado ha sido subestimada en cuanto a su capacidad para debilitar la institucionalidad. Más que ser un problema de corrupción económica a gran escala, la Captura del Estado constituye un grave riesgo para cualquier Estado de Derecho en proceso de consolidación, pues una vez se cimientan los fundamentos de la Captura del Estado, por ejemplo mediante la Captura Instrumental de Partidos Políticos o de cualquier otra institución, se abre el camino para la progresiva desinstitucionalización y reconfiguración cooptada desde el interior del propio Estado.

Por este motivo, es necesario que amplios sectores de la sociedad colombiana, en conjunto, reconozcan los perjudiciales efectos que resultan de permitir la reconfiguración de los principios democráticos de un Estado de Derecho. En realidad deben rescatarse referentes civilistas de una sociedad decente y democrática acerca de lo que es verdaderamente prioritario en el ámbito moral, social, político, económico y cultural. Pareciera que dichos referentes se hubieran transformado, suplantado y hasta perdido en determinados ámbitos y grupos poderosos, con el establecimiento de unos referentes rectores no sólo son ajenos sino contradictorios a la

consolidación de un Estado de Derecho, los cuales corren el riesgo de imponerse, reconocerse y hasta legitimarse de manera progresiva en diferentes espacios de la vida en sociedad en el país.

Como se ha señalado, en principio, la exposición penal y la pérdida de legitimidad moral de cualquier actor ilegal debería aumentar cuando se incurre en delitos contra la vida porque, en teoría, éstos son los delitos prioritarios tanto para ser penalizados debidamente por parte de un sistema judicial, como para rechazar por parte de una sociedad fundamentada en valores modernos y democráticos. No obstante, sobresale cómo el detonante del escándalo público de la “parapolítica” fue la asociación entre grupos narco-paramilitares con actores políticos, como si lo más grave de dicho estadio de la estrategia de Reconfiguración Cooptada del Estado hubiera sido la asociación en sí misma, y no las víctimas de los delitos contra la vida y atrocidades que los narco-paramilitares, en virtud de su naturaleza, cometieron de manera masiva en el país. Resulta paradójico que, aunque los actores narco-paramilitares avanzaron en su estrategia de Captura/Reconfiguración cometiendo delitos de lesa humanidad que ellos mismos han confesado, el detonante de la judicialización del rechazo moral resultó, ante todo, por la asociación de narco-paramilitares con actores políticos.

De esta manera, al parecer algunos sectores de la sociedad colombiana percibieron como más grave el hecho de que actores narco-paramilitares se asociaran con actores políticos, y no suficientemente los delitos de lesa humanidad cometidos en el proceso pretendido de Captura/Reconfiguración del Estado. Esta situación, que resulta bastante paradójica en términos morales, parece evidenciar que progresivamente se ha corrido la frontera moral de algunos colombianos, especialmente de ciertos grupos poderosos, y, por lo tanto, se han perdido ciertos

referentes clave con respecto a lo que es verdaderamente grave e inaceptable para una sociedad bajo un Estado de Derecho⁴⁴.

Por este motivo, es evidente, pero aún necesario, que con una clara responsabilidad de liderazgo de grupos dirigentes como empresarios, políticos, academia e iglesias, entre otros, distintos sectores de la sociedad se comprometan en rechazar y deslegitimar, moral y socialmente, a todos los actores que participan, sin excepción alguna, en procesos como el de la Captura/Reconfiguración del Estado. Si bien la aplicación de justicia en derecho es una condición indispensable (O'Donnell 2001), se requiere complementariamente el desarrollo de una civilidad democrática, deliberante y actuante en defensa del bienestar colectivo y la convivencia ciudadana en el marco de un Estado de Derecho.

⁴⁴ En la misma carta enviada por la Senadora Gina Parody al Fiscal General de la Nación, el 12 de agosto de 2008, al mencionar las víctimas de delitos de lesa humanidad acontecidos en los municipios cuyos alcaldes celebraron acuerdos con grupos paramilitares, como los acuerdos de Ralito, Chivolo y Pivijay, se señala que: *“Las víctimas de crímenes de lesa humanidad como los ocurridos en estas zonas y como los sucedidos en la segunda guerra mundial, tienen un denominador común: creen que lo normal son esos ataques sistemáticos contra la población, que eso es lo común, que lo normal es que les violen los derechos, que lo normal es que los desplacen, que en cualquier momento puede entrar alguien en la noche y abusar de la hija, o reclutar el hijo, o las 2 anteriores, que lo normal es vivir bajo la amenaza y la zozobra”*.

- Becker, G. (1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach". En *The Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 2, pp. 169-217.
- Becker, G. (1976). "Toward a More General Theory of Regulation". En *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, No. 2, *Conference on the Economics of Politics and Regulation* (Aug.), pp. 245-248.
- Betancourt-Pulecio, I. (1996). *Sí sabía: Viaje a través del expediente de Ernesto Samper*. Bogotá: Temas de Hoy.
- Burt, R. S. (1992). *Structural Holes: The social structure of competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Burt, R. S.; Christman, K. P. y Kilburn, H. C. (1980). "Testing a Structural Theory of Corporate Cooptation: Interorganizational Directorate Ties as a Strategy for Avoiding Market Constraints on Profits". En *American Sociological Review*, Vol. 45, No. 5. (Oct.), pp. 821-841.
- Camacho, A. (2006). *De narcos, paracracias y mafias*. En Leal, F. (ed). *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Norma.
- Cámara de Landa, S. y Morabito, G (2005). *Mafia, Ndrangheta, Camorra, en los entresijos del poder paralelo*. Universidad de Valladolid.
- Cambio (2008). "General (r) Rito Alejo del Río está a punto de regresar a la cárcel". No. 788, Bogotá, 7 al 13 de agosto.
- Cañón, L. (1998). *La crisis: Cuatro años a bordo del gobierno de Samper*. Bogotá: Planeta.
- Cañón, L.M. (1994). *El Patrón. Vida y muerte de Pablo Escobar*. Bogotá: Planeta.
- Cartier-Bresson, J. (1996). "Corrupción institucionalizada y neocorporativismo, con ejemplos del caso francés". En *Nueva Sociedad*, No. 145, sept.-oct., pp. 110-125.
- Castro-Caicedo, G. (1996). "El libro que nunca pude escribir". Bogotá: Planeta.
- Chiesi, A.M. (1995). *I meccanismi di allocazione nello scambio corrotto*. En *Stato e mercato*, No. 43,

pp. 127-162.

CINEP (2004). *Noche y niebla: Paramilitarismo de Estado, 1988-2003*. Bogotá: Cinep.

Comisión Ciudadana de Seguimiento (1996). *Poder, justicia e indignidad: el juicio al Presidente de la República Ernesto Samper Pizano*. Bogotá: Utópica.

Corporación Nuevo Arcoiris (2007). “Los caminos de la alianza entre paramilitares y políticos”. En *Arcanos*, No. 13, marzo.

De León-Beltrán, I. y Salcedo-Albarán, E. (2007). *El Crimen como Oficio: Ensayos sobre economía del crimen en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

De León-Beltrán, I. y Salcedo-Albarán, E. (2008). “Narcotráfico y parapolítica en Colombia, 1980-2007: Evolución del Capital Social Perverso”. En *Borradores de Método*, no. 50, Método.

De León-Beltrán, I. y Salcedo-Albrán, E. (2007b). “Entornos generosos para el crimen: Análisis del narcotráfico en Colombia”. En *Borradores de Método*, no. 49, Método.

De León-Beltrán, I.; Gonzáles, M. y Salcedo-Albarán, E. (2003). “La innovación en la organización narcotraficante: el caso del transporte de sustancias psicoactivas”. En *Borradores de Método*, no. 09, Método.

Della Porta, D. (1996). “Partidos políticos y corrupción: Reflexiones sobre el caso Italiano”, En *Nueva Sociedad*, 145, septiembre-octubre, pp. 92-109.

Della Porta, D. y Vannucci, A. (2005). “Corruption as a Normative System”, artículo preparado para *The International Conference on Corruption Control in Political Life and the Quality of Democracy: A Comparative Perspective Europe – Latin America*, CIES -ISCTE, 19-20, May.

Dess. G. G, & Beard, D. W. (1984). “Dimensions of organizational task environments”. En *Administrative Science Quarterly*. 29, pp. 52-73.

Duncan, G. (2005). *Del campo a la ciudad: la infiltración urbana de los señores de la guerra*. Documento CEDE 2005-2. Universidad de los Andes, Bogotá.

Duncan, G. (2006). *Los señores de la guerra*. Bogotá: Planeta.

- El Espectador (2008). "Las empresas que se beneficiaron de nuestra guerra también deberían pagar, 'H.H.' se confiesa". Agosto 2.
- El Nuevo Siglo (2008). *Corte Penal Internacional hace requerimientos al Gobierno Uribe*, 15 de agosto.
- Elias, Norbert (1989). *El proceso de la civilización*. México : Fondo de Cultura Económica.
- Escobar-Gaviria, R. (2000). *Mi hermano Pablo. Los secretos de Pablo Escobar*. Bogotá: Quintero Editores.
- Gambetta, Diego (1996). *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Cambridge: Harvard University Press.
- Garay, L. J. (1999). *Construcción de una nueva sociedad*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Cambio.
- Garay, L. J. (director académico); Salcedo-Albarán, E.; De León-Beltrán, I. y Guerrero, B. (2008). "La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la captura económica del Estado". Disponible en [\[http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Captura%20del%20Estad.pdf\]](http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Captura%20del%20Estad.pdf)
- Garay, L. J.; Salcedo-Albarán, E.; De León-Beltrán, I. y Guerrero, B. (2008b). "De la Captura a la Reconfiguración Cooptada del Estado". En *Informe de gestión 2008*, Transparencia por Colombia.
- Gibson, E. (2006). "Autoritarismo subnacional estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos". En *Desafíos*, Bogotá (Colombia), (14), pp. 204-237.
- Gómez, I & Giraldo, J.C. (1992). *El retorno de Pablo Escobar*. Bogotá: Oveja Negra.
- González, E. A. (2001). "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Componente de capacidad institucional". En *Archivos de Economía. Dirección de Desarrollo Territorial*, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.
- Groppa, O. y Besada, M. E. (2001). "Cultura y Corrupción política (orden institucional): Corrupción en el campo político y el económico. Disponible en [\[http://www.uca.edu.ar/esp/sec-investigacion/esp/docs-publicaciones/docs/ CYCP_04.pdf\]](http://www.uca.edu.ar/esp/sec-investigacion/esp/docs-publicaciones/docs/ CYCP_04.pdf).

- Guerrero B, J. (2001). "Is the War Ending? Premises and Hypotheses with Which to View the Conflict in Colombia". En *Latin American Perspectives*, Vol. 28, No. 1, *Colombia: The Forgotten War*, Jan., pp. 12-30.
- Gutierrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia. 1958-2002*. Bogotá: Norma.
- Hellman, J. (1998). "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions". En *World Politics*, 50, 2, pp. 203-234.
- Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001). "La captura del Estado en las economías en transición". En *Finanzas & Desarrollo*, septiembre, pp. 31 - 35.
- Hellman, J. y Schankerman, M. (2000). "Intervention, Corruption and Capture: The Nexus Between Enterprises and the State". En *The European Bank for Reconstruction and Development Working Paper*, No. 58.
- Hellman, J., Jones, G. y Kaufmann, D. (2000). "Captura el Estado, Capture el día: Captura del Estado, Corrupción e Influencia en la Transición". En *Trabajo de Investigación de Políticas Públicas*, 2444, Síntesis. Banco Mundial, Grupo de Sector Público-Región de Europa y del Asia y Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Washington D.C.
- Hellman, J., Jones, G. y Kaufmann, D. (2000b). "Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies?". En *Transition*, The World Bank/The William Davidson Institute/Stockholm Institute for Transition Economies. May-June, pp. 4 - 7.
- Hellman, J., Jones, G., Kaufmann, D. y Schankerman, M. (2000c). "Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies". En *Policy Research working Paper*, No. 2312. The World Bank & the European Bank for Reconstruction and Development.
- Johnson, S. y Loverman, G. (1995). *Starting Over in Eastern Europe: Entrepreneurship and Economic Renewal*. Cambridge: Harvard Business School Press.
- Kalantaridis, C. (2004). "Understanding the Entrepreneur: Some evidence from Russia". En *Understanding entrepreneur: An institutionalist Perspective*. Aldershot, Hants, U.K: Ashgate.

pp.105-137.

Kirkow, P. (1999). "Foreign Trade Arrangements in Russian and its Regions: Relying on Foreign Capital to Generate Growth?". En *Postcomunism Economies*, 11., pp. 79 - 98.

Klitgaard, R., MacLean-Abaroa, R. y Parris, L. (2001). *Corrupción en las ciudades: Una guía práctica para la cura y la prevención*. Santa Cruz: Aguilar.

Krauthausen, C., & Sarmiento, L. F. (1993). *Cocaína & Co. Un mercado ilegal por dentro*. Tercer Mundo-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Laffont, J. y Tirole, J. (1991). "The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture". En *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, No. 4 (Nov.), pp. 1089-1127.

Lee III, Rensselaer W (1985). "The Latin American Drug Connection". En *Foreign Policy*, No. 61. (Winter, 1985-1986), pp. 142-159.

Legarda, A. (2004). *El verdadero Pablo Escobar: Sangre, traición y muerte. ... En las confesiones de Alias "Popeye" su principal lugarteniente*. Bogotá: Dipón-Gato Azul.

Lo-Dato, E. (2000). *Symposium on the Role Of Civil Society in countering Organized Crime*, Palermo: Città de Palermo, UNODCCP, The Sicilian Renaissance Institute.

Londoño-Hoyos, F. (1996). *La parábola del elefante*. Bogotá: Planeta-Monte Verde.

López-Caballero, J. M. (1997). *La conspiración: el libro blanco del juicio al Presidente Samper*. Bogotá: Planeta.

Medina, S. (1997). *La verdad sobre las mentiras*. Bogotá: Planeta.

Misas, G. (2005). *La Lucha Anticorrupción en Colombia*. Bogotá: Contraloría General de la República.

O'Donnell, G., (2001) "La irrenunciabilidad del estado de Derecho". En *Revista Instituciones y desarrollo*, N° 8 – 9.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos. (2005). *Consideraciones sobre la Ley de justicia y Paz*. Bogotá, 27 de junio de 2005. Naciones

Unidas.

- Olivera, M. (1999). "Hacia una sociología de la corrupción". En *Revista Alma Mater*, Lima, UNMSM.
- Olivera, M. (2002). *Sociología de la corrupción: una base científica para emprender reales políticas anticorrupción*. Lima: Colegio de Sociólogos del Perú.
- Omelyanchuck, O. (2001). *Explaining State Capture and State Capture Modes: The Cases of Russia and Ukraine*. [Project in Making]. Central European University, department of International Relations and European Studies, Budapest.
- Ospina, J. M. (2003). "La captura del Estado: corrupción o ardid político", mimeo (informe de consultoría al Banco Mundial preparado como parte del análisis sobre el estado del arte de la corrupción en Colombia).
- Patrick, M. (1974). "The Structure of Interorganizational Elite Cooptation: Interlocking Corporate Directorates". En *American Sociological Review*, Vol. 39, No. 3. (Jun.), pp. 393-406.
- Peñate, A. (1999). "El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado". En Deas, M., & Llorente, M.V. (eds). *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Uniandes-Norma-Cerec.
- Perl, R. F. (1990). "United States International Drug Policy: Recent Developments and Issues". En *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 32, No. 4. (Winter), pp. 123-135).
- Pesic, V. (2007). "State capture and Widespread Corruption in Serbia". En CEPS Working Document, No. 262.
- Pfeffer, J, & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations*. New York. Harper & Row.
- Ping-Ngoh Foo, J. y Chein-Hsing Sun, J. (2002). "The Impact of Governance Obstacles and State Capture of Transition Countries on Foreign Direct Investment". En *The Journal of Business in Developing Nations*, Vol. 6, Governance Obstacles & State Capture, 3.
- Pizzorno, A. (1992). "La corruzione nel sistema politico". En: D. Della Porta, *Lo scambio occulto*. Bologna: Il Mulino.

- Presidencia de la República de Colombia (2005). Propuesta de una política de Estado para el control de la corrupción. Delgado, Adriana; Guerrero, Bernardo; Salcedo-Albarán, Eduardo y Alméciga, Carlota [Equipo de trabajo]. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Pritzl, R. (2000). *Corrupción y rentismo en América Latina*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer, CIEDLA.
- Revéiz, E. (1989). *Democratizar para sobrevivir*. Bogotá: Nuevas ediciones.
- Rodriguez-Raga, J. C. y Selligson, M. (2007a). *Cultura política de la democracia en Colombia*. Bogotá: USAID.
- Rodriguez-Raga, J. C. y Selligson, M. (2007b). *Cultura política de la democracia en Colombia*. Bogotá: USAID.
- Rodriguez-Riaga, J. C. (2004). *Cultura política de la democracia en Colombia*. Bogotá: USAID.
- Romero, M. (2006). “Paramilitares, narcotráfico y contrainsurgencia: una experiencia para no repetir”. Leal, F. (ed). *En la encrucijada. Colombia en el siglo XXI*, Bogotá: Norma.
- Roy, J. (2005). “La Ley de Justicia y Paz de Colombia: Contexto, perspectivas internacionales, y actitud de la Unión Europea”. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*. Vol. 5, No. 36, November.
- Rubio, M. (2002). “Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia”. En *Documentos CEDE*, No. 2002-17.
- Rubio, M. (2008). *¡Hágale hermano! Secuestro, narcotráfico y otras audacias del M-19*. Bogotá: Editorial Método. [En imprenta, publicación primer trimestre de 2008].
- Salazar, A. (2001). *La parábola de Pablo: Auge y caída de un gran capo del narcotráfico*. Bogotá: Planeta.
- Salazar, A., & Jaramillo A. (1996). *Medellín: Las subculturas del narcotráfico*. Bogotá: Cinep.
- Salcedo-Albarán, E.; Zuleta, M.-M.; De León-Beltrán, I. y Rubio, M. (2007). *Corrupción, Cerebro y Sentimientos: Una indagación neuropsicológica en torno a la corrupción*. Bogotá: Editorial Método.

- Santos, J. M. (2004). "Incidencia de los Partidos Políticos y sus líderes en la corrupción administrativa, judicial y en el sistema electoral" [Presentación]. En *Foro Conmemorativo del día mundial de lucha contra la corrupción*, Cartagena.
- Sapelli, G. (1998). *Cleptocracia: El "mecanismo" de la corrupción entre política y economía y política*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Semana (2006). "Los Vivos". Edición 1283, diciembre 4 a 11. pp. 62 - 63.
- Semana (2006b). "Mapa de la parapolítica en la Costa". Edición 1283, diciembre 4 a 11.
- Semana (2007a). "Mi confesión: La ex-congresista Muriel Benito Revollo, presa por paramilitarismo, le revela al país por primera vez cómo colaboró con las autodefensas. Edición 1302, abril 16 a 23. pp. 22 - 26.
- Semana (2007b). "Das-Gate: La detención de Jorge Noguera, ex director del DAS, deja tres preguntas: por qué el Presidente lo nombró, por qué duró tanto y por qué lo defendió". Edición 1295, Febrero 26 a marzo 5. pp. 22 - 27.
- Semana (2007c). "La galería de la para-política". Edición 1325, octubre 1 a 8. pp. 40 - 43.
- Semana (2008). "¿Los infiltrados?", No. 1371, Bogotá, 9 de agosto.
- Serrano-Cadena, R. (1999). *Jaque mate: De cómo la Policía le ganó la partida a "El ajedrecista" y a los carteles del narcotráfico*. Bogotá: Norma.
- Slinko, I., Yakovlev, E. y Zhuravskaya, E. (2005). "Laws for Sale: Evidence from Russia". En *American Law and Economics Review*, 7. pp. 284-318.
- Staudt, K. A. (1980). "The Umoja Federation: Women's Cooptation into a Local Power Structure". En *The Western Political Quarterly*, Vol. 33, No. 2. (Jun.), pp. 278-290.
- Stigler, G. (1971). "The Theory of Economic Regulation". En *Bell Journal of Economic and Management Science*, 2. pp. 3-21.
- Suárez, F., Jabbaz, M. y F. Isuani (2001). "La corrupción organizacional: aportes para el desarrollo teórico-conceptual". En *Revista Probidad*, No. 14.

- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Thoumi, F. (1992). "Why the Illegal Psychoactive Drugs Industry Grew in Colombia". En *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 34, No. 3, *Special Issue: Drug Trafficking Research Update*. (Autumn), pp. 37-63
- Thoumi, F. (2002). "Illegal Drugs in Colombia: From Illegal Economic Boom to Social Crisis". En *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 582, *Cross-National Drug Policy*. (Jul.), pp. 102-116.
- Tokatlian, J. G. (2000). "La polemica sobre la legalizacion de drogas en Colombia, el Presidente Samper y los Estados Unidos". En *Latin American Research Review*, Vol. 35, No. 1, pp. 37-83
- Transparencia por Colombia (2005). "Riesgos de Incidencia indebida de intereses particulares en la formación de leyes". En: *Cuadernos de Transparencia*, No. 10. Bogotá.
- Transparency International (2004). *Global Corruption Report, 2004*. Berlín: Pluto Press and Transparency Internacional.
- Uprimny, R.; Rodríguez, C. & García, M. (2006). "Justicia, democracia y violencia en Colombia: la evolución del sistema judicial en las últimas dos décadas". En: *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Rodrigo Uprimny, Cesar Rodriguez & Mauricio García (eds). Bogotá: Norma.
- Uribe, R. S. (1997). "Los cultivos ilícitos en Colombia. Extensión, técnicas y tecnologías para la producción y rendimientos. Magnitud de la industria". En *Drogas ilícitas en Colombia: Su impacto económico, político y social*. Bogotá: Ariel-PNUD-Dirección Nacional de Estupefacientes.
- Vicepresidencia de la República de Colombia y Banco Mundial (2002). *Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad en Colombia*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- World Bank (2000). *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington D.C: World Bank.
- Yakovlev, E. y Zhuravskaya, E. (2006). "State Capture in a Federation". En *CEFIR / NES Working*

Paper series, Working Paper No 93. Center for Economic and Financial Research at New Economic School.