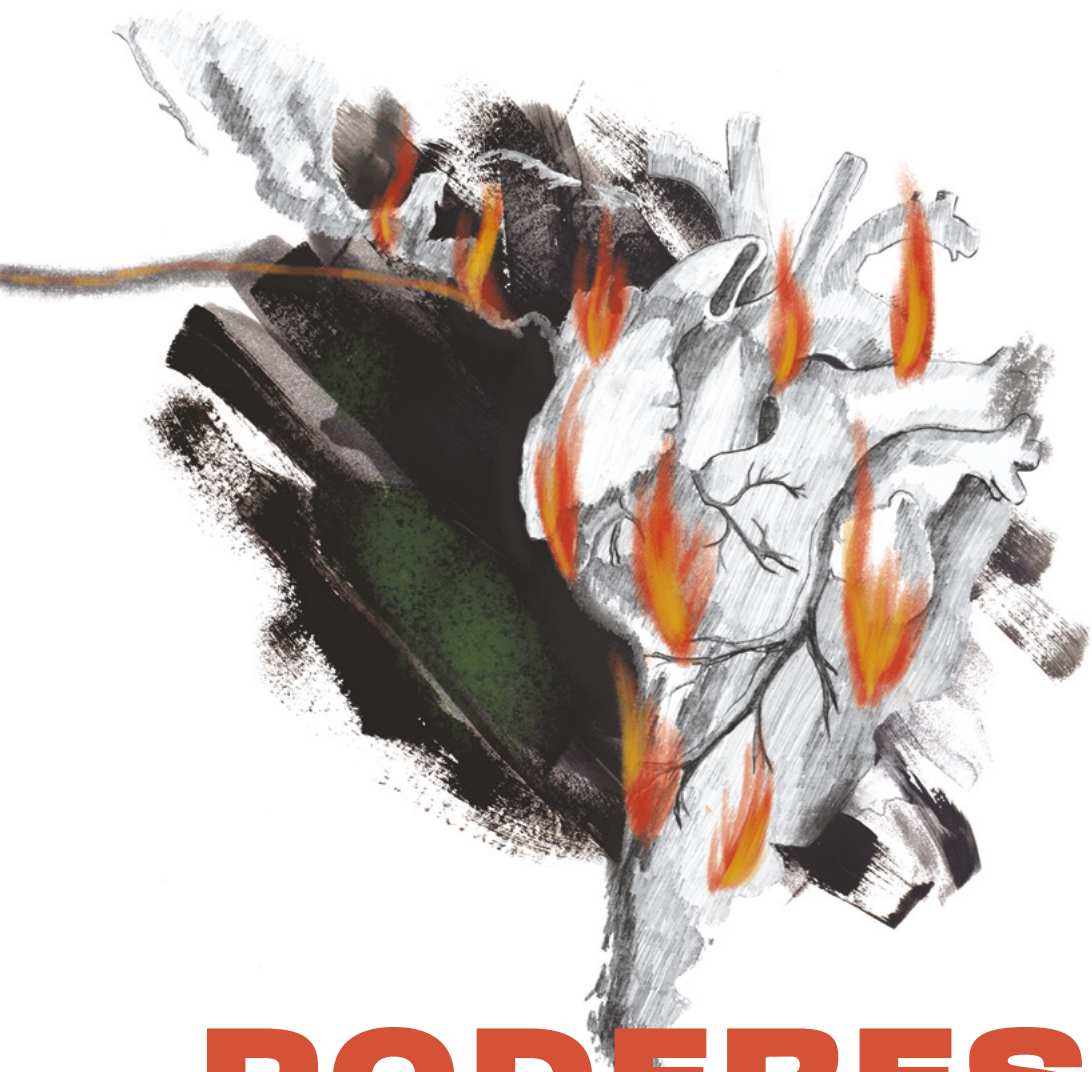


DAWID DANILO BARTELT • RODOLFO AGUIRRE
MARCO PÉREZ NAVARRETE • INGRID WEHR
Coordinadores

HEINRICH BÖLL STIFTUNG



PODERES FÁCTICOS

*Captura del Estado, redes criminales
y violencia en América Latina*

PODERES FÁCTICOS

DAWID DANILO BARTELT • RODOLFO AGUIRRE
MARCO PÉREZ NAVARRETE • INGRID WEHR
Coordinadores

PODERES FÁCTICOS

*Captura del Estado, redes criminales
y violencia en América Latina*

PODERES FÁCTICOS
CAPTURA DEL ESTADO, REDES CRIMINALES Y VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA
Primera edición, diciembre 2022

FUNDACIÓN HEINRICH BOLL, E.V.
José Alvarado 12, Col. Roma Norte, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México, 11850.
mx.boell.org
ISBN: 978-607-99582-6-8

HEINRICH BÖLL STIFTUNG

El contenido de esta publicación es responsabilidad de sus autores. Las contribuciones fueron coordinadas por las oficinas de la Fundación Heinrich Böll en Latinoamérica:

OFICINA BOGOTÁ | Florian Huber, Laura Villamizar
OFICINA CIUDAD DE MÉXICO | David Danilo Bartelt, Rodolfo Aguirre
OFICINA RÍO DE JANEIRO | Annette von Schoenfeld, Marilene de Paula
OFICINA SAN SALVADOR | Ingrid Wehr, Marco Pérez Navarrete
OFICINA SANTIAGO DE CHILE | Gitte Cullmann, Ángela Erpel

COORDINACIÓN EDITORIAL | Dawid D. Bartelt, Rodolfo Aguirre, Marco Pérez Navarrete, Ingrid Wehr
CORRECCIÓN DE ESTILO | Ana García Sepúlveda
CUIDADO DE LA EDICIÓN | Jenny Zapata López
DISEÑO GRÁFICO | Marilía Castillejos Meléndrez
ILUSTRACIONES | Natalia Monterrubio Olmedo



Obra bajo licencia de Creative Commons
Usted es libre de

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
Adaptar — remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

- **Atribución** -Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).
- **No Comercial** -No puede utilizar esta obra para fines comerciales

ÍNDICE

11 PRESENTACIÓN • IMME SCHOLZ

17 INTRODUCCIÓN • DAWID D. BARTELT

31 SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

37 Primera parte: CASOS DE PAÍS

39 Fuerzas armadas, privilegios presupuestales
y corrupción en Chile • MAURICIO WEIBEL BARAHONA

53 Milicias y operaciones policiales: favoritismo político y coerción
en Río de Janeiro • DANIEL VELOSO HIRATA, CAROLINA CHRISTOPH GRILLO
Y DIOGO AZEVEDO LYRA

72 Redes ilícitas y captura del Estado en el norte de Centroamérica
• HARALD WAXENECKER

94 Despojo, acumulación y meganegocios: la tierra como botín de guerra en Colombia
• ÓSCAR JAVIER PARRA CASTELLANOS Y PILAR PUENTES ESPINOSA

109 La red de macrocriminalidad en Coahuila, México • DANIEL VÁZQUEZ

133 Segunda parte: REFLEXIONES SOBRE EL FENÓMENO

135 Notas sobre las relaciones entre mercados, poder y violencia • VERA TELLES

146 Redes ilícitas. Una aproximación al fenómeno • HELEN B. MACK

152 Poderes fácticos y violencia estatal • ÁNGELA MARÍA BUITRAGO RUIZ

162 La corrupción asesina • INGRID WEHR

171 CONCLUSIONES

*La democracia no funciona por sí sola.
Hay que luchar a favor de la democracia,
llenarla con vida y renovarla.*

BARBARA UNMÜSSIG Y RALF FÜCHS



PRESENTACIÓN

La Fundación Heinrich Böll, como fundación política alemana, basa su trabajo en la protección de la democracia y de los derechos humanos, así como en la promoción de la justicia ambiental y los valores feministas. Su fuerte compromiso con la democracia incluye una gran atención hacia fuerzas, tendencias y fenómenos que la ponen en peligro, como el crimen organizado nacional y transnacional y sus entrelazamientos con el poder público. En 2011, la Fundación organizó en su sede en Berlín una conferencia internacional sobre el crimen organizado transnacional como desafío para la democracia, que resultó en una publicación. Poco después, apoyó otra publicación sobre violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina. La idea para esta nueva publicación, fruto de una cooperación con investigadores e investigadoras, periodistas y activistas en varios países de América Latina, surgió ante la preocupación generada por el constante deterioro de los principios democráticos y la erosión de sus valores y bases institucionales, que podemos constatar tanto en América Latina como también en Europa. Poderes fácticos que ocupan al Estado y lo utilizan existen en muchos países donde trabaja la Fundación, por ejemplo, en países del África, en el este y el sudeste de Europa. El surgimiento de publicaciones sobre este tema, particularmente en Latinoamérica, demuestra -a mi modo de ver- que existen importantes tradiciones en esta región, tanto en el ámbito académico como en el de la sociedad civil, que documentan, analizan y señalan a estos poderes con el fin de cohibir sus impactos destructivos sobre el ejercicio del derecho y de la ley.

El concepto de la fragilidad estatal fue desarrollado para describir el efecto de estos poderes fácticos, y es utilizado tanto para fines analíticos como descriptivos y comparativos. Quiero resaltar una tipología que fue desarrollada por Sebastian Ziaja, Jörn Grävingholt y Merle Kreibbaum.¹ Resumiendo, esta tipología que cubre 171 países entre 2005-2015 distingue constelaciones de fragilidad estatal que reflejan diferentes combinaciones de deficiencias en tres funciones claves del estado: control de la violencia, capacidad de implementación y provisión de bienes públicos y legitimidad empírica. Cada una de estas funciones es medida con varios indicadores empíricos cuantitativos. Los autores encuentran seis constelaciones dominantes que ilustran diferentes tipos de estados disfuncionales. En relación a las Américas resalta que todos los países se distribuyen entre solamente dos constelaciones: se trata o de países con límites en las tres funciones (por ende denominados semifuncionales) o con baja capacidad de control sobre la violencia, a pesar de tener capacidades de implementación decentes en otras áreas. Según la tipología, solamente dos países tienen un buen funcionamiento en las tres funciones, Canadá y Chile (al igual que toda Europa y Australia). Los EEUU son considerados semifuncionales, al igual que Argentina, Perú, Bolivia, Paraguay y Uruguay. No es sorprendente que México, Colombia, Venezuela y Brasil pertenecen a la categoría de bajo control sobre la violencia. Un resultado que deja mucho que discutir, si pensamos por ejemplo en las raíces del reciente estallido social en Chile. En África dominan los países con baja capacidad de implementación, disfuncionales y con poca legitimidad, mientras que en Asia (que incluye Rusia y China) domina la constelación de poca legitimidad. A pesar de que esta tipología revela un cierto sesgo hacia el modelo europeo de las relaciones entre estado y sociedad como los límites de datos cuantitativos, ella también ofrece una base conceptual y empírica diferenciada que indica la importancia de entender las estructuras socioeconómicas históricas detrás de estas deficiencias. En esta publicación, utilizamos el término de poderes fácticos para resaltar que el debilitamiento de la democracia no es solamente un efecto de redes que socavan las instituciones democráticas para su beneficio privado o político. Poderes fácticos también describen el entrelazamiento entre el poder público y redes criminales que resulta en constelaciones de intereses compartidos particulares. Estos intereses entran en conflicto con el bien común y limitan la capacidad de actuar en favor de intereses mayoritarios y democráticos, como el combate a la pobreza y a la desigualdad, la protección a los derechos humanos, y la protección ambiental.

1. Los autores desarrollaron esta tipología en el Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) donde trabajé casi 30 años antes de asumir la dirección de la Fundación Heinrich Böll. El DIE hoy es conocido bajo su nuevo nombre IDOS (German Institute of Development and Sustainability).

Una de las importantes conclusiones de esta publicación es la identificación de zonas grises en los ámbitos institucional y legal que facilitan la actuación de poderes fácticos. En cualquier estado de derecho existen estas zonas grises –son importantes para permitir flexibilidad ante situaciones no anticipadas por el poder legislativo-. Pero para el funcionamiento efectivo de las democracias es esencial que ellas logren impedir que estas zonas grises sean utilizadas para fines ilegales e ilegítimos, es decir para promover intereses particulares que van en contra del bien común, de las políticas públicas y del derecho.

Otra conclusión importante se refiere a estrategias para analizar, revelar y combatir a los poderes fácticos. Podemos distinguir tres niveles de acción: Primero, a nivel nacional, la labor de investigadores, fiscales, periodistas y organizaciones de la sociedad civil es imprescindible. Esta labor encuentra apoyo –aunque limitado debido a tendencias autoritarias– en los mecanismos institucionales que fueron introducidos en muchos países después de las dictaduras militares para velar por los derechos humanos y controlar a las instituciones públicas. La creación de comisiones para luchar contra la corrupción y la impunidad y para investigar crímenes públicos en períodos autoritarios también son mecanismos importantes. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos representa un apoyo tanto para luchas locales como para alentar reformas en leyes y su aplicación. Segundo, yendo más allá del territorio nacional, la cooperación regional –por ejemplo, en Centroamérica y con México, pero también en el Mercosur– puede proporcionar apoyo a las investigaciones a nivel nacional y local. Y tercero, los tratados para el libre comercio internacional de la Unión Europea a menudo tienen previsiones para proteger a los derechos humanos y el bien común. Hasta la fecha, la Unión Europea no ha utilizado esta cláusula democrática, pero está preparando una ley que define estándares sociales y ambientales para las empresas europeas y sus cadenas internacionales de suministro. En ambos casos, es importante que la Unión Europea utilice estos instrumentos para dejar claro que los valores democráticos como la protección a los derechos humanos, tanto de las generaciones actuales como de las futuras, son valores universales con consecuencias prácticas y concretas que no pueden ser subordinados a intereses particulares, económicos o geoestratégicos.

Finalmente, las profundas desigualdades que siguen marcando a las sociedades latinoamericanas, a pesar de su temprana independencia de los imperios europeos y de su relativamente larga tradición democrática, cuestionan la credibilidad de la institucionalidad latinoamericana tanto como la existencia de los poderes fácticos. De hecho, como demuestra el análisis de esta publicación, estos dos fenómenos están ligados entre sí: Las tradiciones autoritarias y violentas de las democracias de América Latina son factores determinantes para los procesos de captura o colusión estatal. La modernización del Estado y las reformas económicas liberales promul-

gadas a partir de los ochenta no llevaron a una apertura de las sociedades tradicionales hacia una participación social, económica, política y cultural real y amplia, lo que también implica reducir la influencia de las élites económicas y políticas. Así, las instituciones democráticas no son lo suficientemente sólidas y arraigadas en la sociedad como para promover efectivamente la igualdad de derecho, de oportunidades y de acceso a los servicios y bienes públicos, la protección de minorías y grupos discriminados, y una distribución de ingresos más equitativa. Como los poderes fácticos conviven con las instituciones democráticas y las utilizan, las promesas de estas instituciones pierden credibilidad, y las personas desamparadas se resignan a participar en las míseras oportunidades que les brindan las redes criminales como mal menor.

Esto es alarmante: los estallidos sociales se vuelven más violentos y frecuentes, al mismo tiempo aumenta la apatía política o la disposición a votar por candidatos que se presentan como alternativa y cuestionan abiertamente al Estado de derecho y a las propias normas democráticas. Esto indica que este modelo de participación restringida se ha agotado y no consigue formular e implementar soluciones para los grandes retos sociales.

Deseamos que esta publicación contribuya al debate sobre cómo fortalecer el aprendizaje institucional, político y social que es imprescindible para cualquier democracia, sea en Latinoamérica o en Europa, y que apoye a la labor de investigadores, periodistas, organizaciones de la sociedad civil, y a los actores políticos y judiciales comprometidos con la democracia y los derechos humanos.

IMME SCHOLZ

Presidenta de la Fundación Heinrich Böll

Referencias

- Heinrich Böll Foundation and Regine Schönenberg (eds). 2013. TransNational Organized Crime, Bielefeld: Transcript
- Maihold, Günther, Ricardo Córdova Macías. 2014. Violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina, México DF: Cátedra Humboldt
- Ziaja, Sebastian, Jörn Grävingholt, Merle Kreibaum. 2019. Constellations of Fragility: an Empirical Typology of States. En: Studies in Comparative International Development (2019) 54:299–321
<https://doi.org/10.1007/s12116-019-09284-3> (acceso libre)



INTRODUCCIÓN

If protection rackets represent organized crime at its smoothest, then war making and state making –quintessential protection rackets with the advantage of legitimacy– qualify as our largest examples of organized crime.

CHARLES TILLY, 1985²

Con esta publicación, la Fundación Heinrich Böll con sus cinco oficinas en América Latina (Santiago de Chile, Río de Janeiro, Bogotá, San Salvador y Ciudad de México) trabajando en 13 países, y el Departamento Regional de la sede en Berlín, cerramos un proyecto en que trabajamos intensamente en los últimos años. Las cinco oficinas han publicado una serie de estudios relacionados al tema y al proyecto. También se realizaron talleres con representantes de todas las oficinas y participantes de la academia y de la sociedad civil para discutir los fenómenos de *poderes fácticos*, *captura del Estado* y *redes de macrocriminalidad* a nivel de América Latina.

2. "Si el negocio de la protección representa el crimen organizado en su versión más sofisticada, entonces la guerra y la construcción del estado – paradigma del negocio legítimo de la protección – se convierten en su representación más importante." [Traducción de la Revista Académica de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, No. 5 [2006]]

Con este proyecto perseguimos un triple objetivo. Queremos:

- analizar los mecanismos de captura del Estado y la actuación de las redes ilegales de poder que realizan la captura, en las cuales los Estados participan eventualmente como fuerza motriz;
- promover el intercambio de conocimientos sobre el fenómeno entre organizaciones de la sociedad civil y actores clave de la academia, los medios y –last, but not least– representantes de los sistemas políticos y jurídicos en los estados;
- ampliar el debate sobre el estado de la democracia en América Latina.

Hoy por hoy, los países del subcontinente, en su gran mayoría, son considerados países «democráticos». Sin embargo, como fundación política alemana cuyos principios se sustentan en la promoción de la justicia ambiental, los valores feministas, la protección de derechos humanos fundamentales y la democracia, hemos constatado que, en todo el mundo y en particular en América Latina, hay un deterioro constante de los principios democráticos y una creciente erosión de sus valores y bases institucionales. Esto se debe no sólo al mal funcionamiento de las instituciones formales estatales y gubernamentales y a la *performance* de la clase política, sino también a la operación de lo que hemos denominado poderes fácticos: Grupos informales, instituciones y actores económicos/empresas que, por sus actividades e intereses legales e ilegales, intentan influenciar de manera indebida al Estado y sus instituciones, perjudicando a la implementación de seguridad, justicia, bienestar, es decir a los principios y servicios que un Estado democrático debe brindar a la población.

Los poderes fácticos son los opuestos a los poderes constitucional y legalmente establecidos y autorizados. Son grupos o instituciones que a partir de su poder económico y/o bélico se visten de poder político y protojurídico, esto es, moldean leyes y políticas públicas por la gran influencia que tienen sobre los representantes estatales o, en el caso de grupos armados, controlan territorios donde actúan con impunidad, ejerciendo no sólo el poder político de facto, sino también una forma de poder jurídico, imponiendo sanciones financieras o físicas, incluyendo la «pena de muerte» (por ejemplo a través de la asociación con sectores criminales).

Los *poderes fácticos* y las formas por las cuales capturan al Estado o cooperan con él en redes de *macrocriminalidad* son cosas distintas. Sin embargo, se pueden enumerar algunos puntos clave que por la vigencia de los *poderes fácticos* se debilitan, dejan de existir o no se consolidan, y que son claves para una democracia robusta como nosotros la entendemos:

- Separación de poderes
- Institucionalidad fuerte
- Seguridad ciudadana

- Participación ciudadana
- Información/pluralidad informativa
- Sometimiento de sectores poderosos a la legalidad, es decir, igualdad ante la ley
- Capacidad fiscal, basada en un sistema de tributación justa
- Distribución (redistribución)
- Primacía del interés común o general
- Provisión y garantía de los derechos
- Igualdad de género
- Transparencia y contraloría ciudadana

Los efectos de los *poderes fácticos* son, entre otros:

- Afectan la competencia electoral.
- Generan desigualdad compleja (exclusiones injustificables; reproducción de privilegios, violación del principio de la meritocracia).
- Afectan/dañan el sistema de partidos.
- Reducen las libertades y la diversidad.
- Crean formas de enriquecimiento no legítimo (a costa o con efectos en la población).
- Generan amplias zonas grises (entre lo legal e ilegal), o se aprovechan de las mismas.
- Crean vacíos de autoridad, arbitraje o distribución.
- Aumenta notoriamente la violencia.
- La desigualdad social se mantiene muy alta.

En otras palabras: Al hablar de *poderes fácticos*, hablamos y proponemos hablar de la democracia o, mejor dicho, de la amenaza a la democracia.

Los actuales países de América Latina fueron colonias de potencias europeas en su totalidad. Así, comparten una historia de colusión entre lo político, lo económico y el crimen organizado. Durante los tiempos coloniales, desde el siglo 16, el crimen –esclavitud, despojo, desplazamiento forzado– fue la base social de las actividades económicas, organizado por el Estado. En el siglo 19, los países latinoamericanos independientes nacen de conflictos entre viejas y nuevas élites sobre el control de la economía y de sus ganancias; los mismos crímenes de la colonia pasan a entrar en los actos fundadores de los estados-nación en América Latina (y otras partes del mundo). El tratamiento autoritario y violento de las poblaciones generales, despojadas de derechos elementales, siguió y sólo a través de luchas sociales, paulatinamente, éstas mejoraron su situación. Así, las democracias de América Latina están marcadas por estas tradiciones autoritarias, caudillistas/coronelistas, y violentas, de los, al menos, últimos 500 años.

A la vez, el hecho de que los países latinoamericanos se insertaron al mercado global como productores y exportadores de bienes naturales, así como la concentración de la explotación y exportación de estos bienes en las manos de pocas familias fortalecieron y reprodujeron estas tradiciones antidemocráticas.

Mientras muchos países de la región estaban sumergidos en dictaduras militares y conflictos armados internos hasta finales del siglo 20, con violaciones de derechos humanos gravísimas, en el fin del siglo y principio del siglo 21 el empeño político y social de las fuerzas democráticas se dirigía a terminar estos regímenes y conflictos. La instalación de sistemas liberales de democracia representativa aparecía como solución, o al menos como camino prometedor para superar los legados del autoritarismo e instalar un régimen de políticas redistributivas con enfoque en el combate a la pobreza y un estado de derecho. Se asumió tácitamente que más y mejor democracia, entendida como mecanismos de rendición de cuentas, separación de poderes, autonomía de las instituciones de procuración e impartición de justicia y elecciones libres serían los mecanismos adecuados y suficientes para disminuir las profundas desigualdades, sea en la distribución del ingreso, en el acceso a educación, salud y otros bienes públicos, así como a la justicia. Los valores democráticos y las instituciones que los representan serían un impedimento a la influencia de las viejas élites políticas y económicas. Consecuentemente, la discusión y actuación políticas se concentraron en la creación o reforma de instituciones políticas y jurídicas como garantes de la democratización y de la persistencia democrática.

Apenas después de esta primera fase de redemocratización se hizo más evidente que, por ejemplo, institucionalizar la separación de poderes no garantiza ni bienestar ni democracia. Los procesos de modernización del Estado llevados a cabo en la década de los ochenta, mediante las reformas económicas liberales sustentadas en el consenso de Washington y la relativa democratización que siguió al periodo de dictaduras y guerras no lograron consolidar instituciones democráticas sólidas. Las instituciones de poderes estatales que son separados, pero no controlados en el sentido de *checks and balances* y por su misma ciudadanía, pueden servir a dictaduras, manteniendo su imagen formal; pueden ser capturadas; pueden simular una actuación democrática y pervertir legalmente su finalidad.

Ahora, si la violencia, la corrupción y la desigualdad tienen profundas raíces históricas, falta comprender cómo muchos grupos de poder (político y económico) no sólo han resistido los cambios de régimen y las reformas económicas y administrativas, sino que su control sobre las instituciones del Estado y los procedimientos inherentes a la democracia se ha vuelto quizá más fuerte y sutil. La continuidad de la concentración del poder económico y financiero en pocas manos de familias o clanes «históricos», que en la mayoría de los casos fueron conniventes de los regímenes autoritarios, es un factor importante para explicar la fuerza de las redes de

macrocriminalidad actuales. Este dominio se basa en complejas relaciones de poder que tienen distintas pautas y manifestaciones en cada país.

En lo que se denomina *captura del Estado*, grupos de intereses que disponen de recursos políticos en forma de contactos personales e influencia, medios financieros y en algunos casos, potencial de violencia, los emplean de forma ilegítima y frecuentemente ilegal para incidir u obligar a las instituciones y a los representantes del sistema político formal a aplicar medidas en favor de sus intereses particulares.

Así se quebranta la promesa de orientación al bien común y de adecuada representación de intereses de las mayorías y minorías representadas gracias a elecciones. Esto tiene como consecuencia que no se cumplen los principios de la democracia, aunque la democracia no haya sido abolida formalmente.

Hoy por hoy sabemos que es posible tener una institucionalidad moderna, típica de las democracias liberales representativas, manteniendo en función el patrimonialismo clientelista sin distinción entre lo público y lo privado, tan típico de la región latinoamericana. Esta continuidad patrimonial conlleva el recrudecimiento de la desigualdad, de la corrupción. Se borra no solo la distinción entre lo público y lo privado, sino también entre lo legal y lo ilegal. Esto, a la vez, explica en parte el incremento de la violencia en distintos países. Partes crecientes de poblaciones en las Américas, pero también en otros continentes, perciben que el derecho de votar periódicamente una determinada selección de representantes no conlleva la funcionalidad de las instituciones estatales ni la implementación de las promesas materiales de la democracia.

Entonces, lo que se observa en la región es un fortalecimiento de los *poderes fácticos* que operan en cada país. De hecho, podemos decir que la existencia de redes de actores que operan en amplias zonas grises sin distinción entre lo legal y lo ilegal es una de las características de lo que sucede políticamente en la región. Es por ello que la corrupción, si bien muy arraigada, no alcanza como categoría analítica para explicar la desigualdad, la violencia y el control político ni la resiliencia de los *poderes fácticos* cuando se ha buscado su debilitamiento. Aunque en todos los casos hay una distorsión en la toma de decisiones y en los procesos democráticos, el carácter del grupo que captura y la profundidad o amplitud del fenómeno produce resultados cualitativamente distintos. La *captura del Estado* por parte de una élite económica no necesariamente genera los mismos fenómenos que cuando lo hace la clase política o cuando lo hace un grupo abiertamente criminal. Estos *poderes fácticos* pueden ser actores legales como la iglesia, los militares, el empresariado, la clase política, (como en Chile o Argentina), o ilegales como grupos del crimen organizado (maras en El Salvador, cárteles en México y Colombia, milicias en Brasil). Esto explica en parte los tipos y niveles de violencia que enfrenta cada sociedad. Tales grupos se han diversificado, así como sofisticado sus mecanismos para apropiar-

se de los recursos o ejercer control sobre el territorio. Indudablemente hay algunos con mayor o menor grado de poder para imponer sus intereses, pero la dinámica que se observa es la disputa por partes del Estado (instituciones, territorios, órdenes de gobierno) con dinámicas de alianzas, confrontaciones y traslapes entre ellos.

Este escenario tiene efectos y consecuencias para las democracias, así como para la aceptación de lo que se presenta como democracia entre las poblaciones en los países. A pesar de vivir momentos históricos claramente diferenciados, así como procesos y coyunturas muy contrastantes, la región latinoamericana no logra consolidar las potencialidades claves de las democracias. No logran separar efectivamente los poderes; no crean instituciones fuertes o son de fácil desmantelamiento; no implementan una verdadera participación ciudadana ni garantizan una pluralidad informativa que da acceso a informaciones independientes; impresiona la incapacidad y falta de voluntad de crear un sistema de tributación progresiva, justa; no logran bajar sustancialmente la enorme desigualdad social, factor de peso para tantos problemas graves, incluso los niveles altísimos de violencia en todas las formas. No logran garantizar el derecho a seguridad, a la vida, a una vida digna, a salud, a vivienda y a tantos otros derechos para grupos considerables, en muchos países para la mayoría de sus ciudadanos y ciudadanas. En la primera década del siglo XXI, diversos gobiernos latinoamericanos considerados populares y progresistas han avanzado ante esta tarea, pero menos que lo esperado. Y los avances que se lograron en materia de reducción de pobreza y – en menor medida – desigualdad multidimensional entre 2000 y 2015 están en riesgo ahora en un contexto del regreso de gobiernos no solamente conservadores sino abiertamente autoritarios agravado por el fuerte impacto de la crisis global sanitaria. Como gran parte del mundo, países de la región pasan por una (nueva) fase autoritaria. Con pocas excepciones (como Chile, Uruguay o Costa Rica), las instituciones democráticas se han debilitado de forma preocupante y en algunos países democracias frágiles se han convertido en autocracias plenas. Élités de distintas orientaciones políticas se mantienen en el poder y a pesar de los intentos de modernización de las instituciones estatales, en muchos países, carecen estas de autonomía frente a *poderes fácticos* que las secuestran para sus propios intereses, y, por su parte, el propio Estado irrespetando abiertamente instituciones autónomas y la división de poderes. La cooptación de instituciones públicas y la corrupción reproducen y profundizan aún más las desigualdades estructurales, pero estos actos quedan impunes.

Consecuentemente, grandes partes de las poblaciones se sienten traicionadas. Han perdido la confianza en una democracia descarnada a un mero esqueleto institucional. No se ha constituido, para muchas y muchos latinoamericanos, como un valor, porque no les ha traído beneficios, lo que abre las puertas para ofertas autoritarias y populistas.

Según datos del Barómetro de las Américas de fines de 2021, un 25% de los ciudadanos en América Latina no consideran que la democracia sea mejor que cualquier otra forma de gobierno, mientras que 13% apoya el autoritarismo y a 27% de la población le es indiferente el régimen de gobierno. En el largo plazo, el apoyo a la democracia pasó de 63% en 2010 a 49% en 2020. A la vez, en muchos países de la región ha disminuido significativamente la participación electoral, especialmente de la generación más joven. En resumen, una cuarta parte de la población ha perdido la confianza en la democracia. Las olas de insatisfacción social ante la desigualdad, cada vez son más frecuentes en un contexto de sistemas políticos y estados cooptados por élites, clanes de familia o coaliciones distributivas que bloquean los cambios necesarios en materias de justicia social y ambiental. El aumento de la conflictividad social, es solamente una cara de la moneda. En el contexto de la crisis sanitaria global y el aumento del desempleo y del hambre en la región, crece también la apatía política porque una gran parte silenciosa de la población se concentra en meras estrategias de sobrevivencia.

Por ello consideramos que el momento actual de Latinoamérica es uno de peligro para los valores democráticos y quienes los defienden.

La investigación de la Fundación nace del interés de investigar y desnudar cómo mecanismos de *captura del Estado* socavan instituciones democráticas y reproducen las profundas desigualdades que caracterizan a las sociedades latinoamericanas. Los casos expuestos son el resultado de un esfuerzo colectivo para caracterizar los fenómenos que suceden en el ámbito de actuación de cada una de nuestras cinco oficinas regionales: Brasil, Centroamérica, Chile-Cono Sur, Colombia y México. A pesar de las evidentes diferencias de cada zona geográfica, buscamos una mirada integradora sustentada en la descripción del modus operandi de los grupos que se organizan para ejercer control sobre las instituciones y, de esta manera, comprender la permanencia y evolución de estos fenómenos que llamamos *captura del Estado* pero que incluyen múltiples formas de apropiación de lo público y de los bienes comunes por parte de actores políticos, económicos y criminales, privados y públicos. Asimismo, buscamos proporcionar algunas claves que contribuyan al debilitamiento de estas redes.

El libro se divide en dos partes. La primera parte reúne síntesis y ejemplos del trabajo sobre *poderes fácticos* realizado en las cinco oficinas en los últimos años. Para la segunda parte invitamos a expertas de la región destacadas en la defensa de los derechos humanos a comentar los resultados de los estudios realizados por las oficinas. El libro termina con una conclusión por parte de la Fundación Heinrich Böll.

El texto de Mauricio Weibel analiza lo que se podría llamar un «Estado dentro del Estado» que es el ejército en Chile. Es un poder fáctico perversamente constitucional – sus enormes privilegios fiscales y financieros, aunque opacos, se basaron

en leyes de la dictadura de Pinochet e incluso ya de gobiernos anteriores a 1973. Así, se les asignó a las Fuerzas Armadas chilenas cantidades enormes de dinero –a través de las ganancias de las exportaciones de cobre- para la compra de armas, para «gastos reservados», para pensiones más que generosas y a miles de inmuebles enajenables sin la autorización de ninguna autoridad civil. Se trata de un caso particular de captación de (rentas del) Estado bajo el manto legal de la Ley Reservada del Cobre vigente desde 1958. Revocar la base jurídica sólida de un régimen de excepcionalidades y que transfiere un enorme poder al ejército chileno es tarea imprescindible para el legislativo chileno o una nueva asamblea.

El ejemplo anterior es significativo para la región: los tiempos de las dictaduras militares abiertas pueden ser del pasado; sin embargo, el enorme poder e influencia políticos del ejército, en parte constitucional, en otra parte por el peso simbólico del pasado y por la ampliación de sus poderes y radios de acción hacia el interior de las sociedades e incluso de las economías nacionales, hacen parte significativa del presente y tienden a aumentar.

Los demás *poderes fácticos* analizados aquí carecen de una base jurídica comparable. Esta «carencia» no los hace menos poderosos. En el caso del Brasil, son integrantes de fuerzas de seguridad regulares, estatales, que montan esquemas criminales como un emprendimiento económico. Las llamadas milicias, en plena expansión en la ciudad y la región metropolitana de Río de Janeiro, son grupos de crimen organizado cuyos integrantes, en su mayoría, son policías activos y retirados y otros agentes de la seguridad pública como bomberos o militares. Amparado en un discurso de limpieza de territorios del tráfico de drogas, extorsionan a la población local de diferentes maneras, utilizando todas las formas de violencia. Como demuestran Daniel Veloso Hirata, Carolina Christoph Grillo y Diogo Azevedo Lyra, las milicias actúan en colusión activa con parlamentares y políticos en general, así como comandos de la policía y del ejército. En algunos casos, milicianos conocidos fueron candidatos a puestos en el legislativo. Aunque el texto no utilice el concepto, la propia forma de las milicias (mezclando agentes públicos y delincuentes comunes) así como sus alianzas políticas y económicas son un ejemplo claro de redes de *macrocriminalidad* bien organizadas.

Redes ilícitas de poder es el concepto que aplica Harald Waxenecker en sus múltiples estudios que realiza en diferentes países de Centroamérica, particularmente en Guatemala, Honduras y el Salvador, valiéndose de un concepto que fue aplicado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Su texto en este volumen hace una síntesis de su trabajo analítico de los últimos años. Vincula la actuación de estas redes ilícitas a la captura de Estado que en Latinoamérica se manifestaría en al menos tres esferas: la economía de captura, la captura de la

política, y la impunidad. Las oligarquías anteriormente agrícolas y exportadoras, pasaron a considerar el Estado su patrimonio y cooptarlo, lo que les permitió no solo dirigir y desarrollar conflictos civiles de gran escala, sino también controlar un sistema de partidos políticos y redes empresariales colindantes con grupos criminales originados en periodos de post guerra. La democratización de los tres países en los años 1980, mientras establecía las instituciones prescritas en el modelo liberal-representativo, no pudo deshacer la herencia autoritaria. Con esta y basándose en el modelo neoliberal, resultó en que «la capacidad estatal quedó corta ante las exigencias de la democracia y la paz». Al contrario, la ausencia de políticas públicas y la constante degradación de libertades y derechos constitucionales, abren el espacio para la impunidad y la desigualdad, y los estados recurren a la violencia para responder a los problemas estructurales. Waxenecker demuestra en texto y gráficas, como los dos campos de lo lícito (formal, legal) y lo ilícito (que es informal y muchas veces ilegal) se entrelazan, formando zonas grises donde actúan los *poderes fácticos* con impunidad.

El texto sobre Colombia en esta publicación, de la autoría de Pilar Puentes Espinosa y Óscar Javier Parra Castellanos, trata de la relación entre la acumulación de la tierra y la *macrocriminalidad*. A la sombra del conflicto armado, al menos desde los 1990, se ha establecido una estrategia para despojar de sus tierras –a través de la fuerza del ejército o de grupos armados privados– a comunidades indígenas, afro-colombianas y campesinas en general, y transformar las tierras en proyectos agroindustriales o, minero-energéticos o de infraestructura, acumulando recursos naturales que son de uso común, como el agua. El despojo se legaliza con la colaboración de servidores públicos, apoyado aún por empresas de medios de comunicación. Actores legales e ilegales, privados y públicos se juntan en una red criminal de *poderes fácticos*; el principio de la puerta giratoria ayuda a fortalecer vínculos especialmente entre empresas y el poder público. La consecuencia: Líderes e integrantes de las comunidades son amenazados, acosados, encarcelados, y no pocas veces asesinados. Comunidades enteras son desplazadas. Eso lleva, en muchos casos, al rompimiento del tejido social y a una *descampesinización*: Los y las jóvenes migran a las ciudades, otros huyen de la violencia, comunidades se dividen sobre ofertas de las empresas para vender sus tierras.

El concepto *captura del Estado* presupone la idea de una esfera estatal, separada claramente de la economía y de la sociedad (civil), incluyendo el crimen, y que a través de la corrupción y/o la fuerza está siendo capturado, o sea, que es víctima de una acción ilícita denominada captura, o cooptación.

El caso del estado de Coahuila en México es un buen ejemplo para demostrar que en este concepto no se expresa la realidad de manera adecuada. En Coahui-

la, entre 2007 y 2017, fue el Estado –la clase política local– el actor principal y más activo para organizar la red de *macrocriminalidad* a nivel estatal, vinculándose con empresas y con el crimen organizado. Esta cooptación por parte del Estado de otros *poderes fácticos*, que se repite en otros estados mexicanos, se ha dado en otros países como Guatemala y Perú. Entre los méritos del texto de Luis Daniel Vázquez está que discute la validez y aplicabilidad de los diferentes conceptos, como cabildeo, captura, red de *macrocriminalidad*, gobernanza criminal o Estado clanificado. «No hay recetas para desmantelar una red de macrocriminalidad», constata Vázquez al término de su texto. Sin embargo, propone algunos elementos que se necesita para construir la paz en una sociedad y eventualmente contener los *poderes fácticos*. Lo primero es que esta publicación intenta hacer: a través del análisis, dibujar la imagen de la manera más completa posible cómo se construyen las relaciones sociales que organizan la violencia y las actividades ilegales, es decir, analizar la gobernanza criminal y las redes para identificar los nodos importantes de las mismas.

Aunque las síntesis siguen el rigor de la investigación académica y sus autores/as son investigadores y profesores universitarios, esta no es una publicación académica. Nuestra intención principal no es incidir en el discurso académico sino proveer un recurso para el debate entre los y las que luchan por la democracia desde la sociedad civil. Por ende, pedimos a cuatro mujeres, periodistas, abogadas, académicas, activistas de muchos años en favor de la democracia y en contra de los *poderes fácticos*, que nos hablasen de sus experiencias y de posibles caminos para fortalecer la democracia y el Estado de Derecho en América Latina. Estos comentarios están reunidos en la segunda parte del libro.

Helen Mack, directora de la Fundación que lleva el nombre de su hermana asesinada por las Fuerzas Armadas de Guatemala, la antropóloga Myrna Mack, complementa los estudios de caso con el diseño, en grandes rasgos, de la actuación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) de 2007 a 2019. La CICIG tuvo logros importantes en la lucha contra la impunidad y en contra de los grupos ilegales. Sin embargo, quedó claro que los actores ilícitos siguen teniendo influencia; tanta influencia y poder que lograron descalificar la CICIG y otros actores y actrices (entre ellas, la autora de este texto) y hacer con que el presidente Jimmy Morales, en el 2019, no renovase el mandato de la Comisión. En la lucha contra los poderes y redes ilícitas, las Fiscalías son cruciales, y Guatemala es apenas un ejemplo de cómo las Fiscalías se entregan a la corrupción y la impunidad, en vez de hacer su trabajo. Las personas y organizaciones que denuncian esas deficiencias, la sociedad civil organizada luchando por los derechos humanos, son blancos de una campaña que ha alcanzado un nivel sumamente preocupante en los últimos años. Esta campaña también es expresión de la cooptación del Estado por redes y grupos ilícitos.

La periodista chilena Mónica González, entrevistándose con Ingrid Wehr, llama al fortalecimiento y la capacitación adecuada del periodismo investigativo. En la salida de la CICIG de Guatemala como en general en la región, González ve a las empresas multinacionales como las que tienen el poder real, más poder que los gobiernos o los parlamentos. Ve la democracia como extremadamente debilitada, hasta habla del «fin de una era», que sería la era democrática, con todas sus fallas. Sugiere seguir la ruta del dinero, incluso adónde el dinero se colude al narcotráfico. El periodismo crítico e independiente tiene un rol clave en eso. Los riesgos son altos: América Latina es el continente donde más se asesina a periodistas por su trabajo. El trabajo en colectivos anónimos puede ayudar a disminuir los riesgos; colectivos como los que investigaron los *Panama Papers*. Según González, el periodismo tiene que investigar siempre la corrupción, siendo ella un mal fundador del debilitamiento de la democracia. Pero hace falta investigar menos los parlamentarios o presidentes corruptos y más los *poderes fácticos*, que son las grandes empresas, nacionales y multinacionales. Y desafía a las organizaciones de derechos humanos y sus financiadoras: Qué cuenten menos los muertos y desaparecidas y ayuden más a descubrir y denunciar a los responsables por impunidad y corrupción.

La brasileña Vera Telles se empeña y se inspira en la lectura completa de los estudios de la primera parte. Igual que a varios de esos autores, así como a González en su entrevista, le interesan las relaciones entre mercados, poder y violencia, entre capital, política y crimen y las zonas grises que se crean a partir de su cooperación y colusión. Sugiere considerar los beneficios legales e ilegales que provee lo político a los mercados (legales e ilegales) como una forma también de mercado: el mercado de protección que mueve «mercancías políticas», utilizando un término ya clásico de la sociología brasileña sobre los *poderes fácticos*. Al considerar corrupción, sobornos, favores, acuerdos como mercancía, llama la atención que quizá el principal modo de relación en las redes es la del trueque. La violencia es la moneda que garantiza el funcionamiento del trueque, que se basa entonces en una ética propia, adecuada a la naturaleza del sistema. Telles considera la *captura del Estado* y los mercados de protección en plena expansión y por ende en una «reconfiguración de los mundos sociales» que todavía está por ser estudiada. Considerando que hay fuerzas opositoras, que luchan por el tejido social, por la solidaridad y la defensa de los derechos humanos, lo que pasa en los territorios marcados por lo gris, por los mercados ilegales, es una disputa por los sentidos de la vida.

Ángela Buitrago identifica en el continente latinoamericano un desacoplamiento entre las constituciones de los países y su realidad social, una anormalidad estatal, manifestándose por una estatalidad caudillista y clientelar que pone la posesión de la tierra en primer plano en desfavor de las poblaciones que la habitan, llevando

a despojo y desplazamiento forzado. En Colombia y México –países que la autora conoce muy bien- el crimen organizado, fuertemente armado, es un factor relevante no sólo para las economías nacionales sino también en la formación de las redes ilegales de poder con políticos y empresas. Son también los países en América Latina con más desaparecidos. Constatando la existencia de estados clan, Buitrago complementa el análisis de Vázquez y Waxenecker de redes de *macrocriminalidad* en los cuales los representantes estatales califican como la fuerza organizadora y propulsora de la red. En países como Colombia y México, la violencia es elemento integral de la gobernanza, principalmente en los municipios y departamentos (respectivamente estados federativos en México).

Igual que las otras comentaristas, Buitrago ve en la investigación seria y adecuada el primer e imprescindible paso para develar estructuras de las redes y de su gobernanza. Siendo que el sistema jurídico también está comprometido –muy claro en México, dónde las fiscalías federal y estatales fallan en contener violencia y corrupción-, mecanismos internacionales como la CICIG son un posible camino por andar.

Nuestros textos demuestran que los *poderes fácticos* son un problema actualísimo y que la vinculación ilegal entre lo público, lo económico y lo criminal se intensifica y amenaza severamente a la democracia. Esperamos poder contribuir al análisis del fenómeno, como primer paso para contenerlo. Sin embargo, se evidencia que la búsqueda por caminos de contención (por no decir solución) que son factibles bajo los regímenes actuales es mucho más difícil que el análisis. La conclusión de este libro retomará este punto y ofrece pistas para estrategias de contención y quiénes serían los actores claves para recuperar un estado independiente de intereses particulares y de grupos de poder.

Es nuestra convicción que no podemos dejar de buscar soluciones. Cuándo se captura al Estado, o cuando el Estado captura a *poderes fácticos* para fines ilícitos, la democracia está siendo capturada. Estamos en un momento en el cual la democracia tiene que probar a la mayoría de las poblaciones en los países que es realmente el formato menos malo que una sociedad puede darse para su sistema político. Para que esto funcione, es importante recuperar y mejorar lo que se podría llamar la materialidad de la democracia, que es, asegurar para las ciudadanas y los ciudadanos seguridad, bienestar, plena garantía de los derechos humanos y una vida digna en condiciones materiales adecuadas.

Hablar de la democracia en la América Latina implica tanto contrarrestar la narrativa de que «la democracia no funciona» o «la democracia no vale» como analizar críticamente los abusos que se comete en nombre de una democracia abstracta. Al

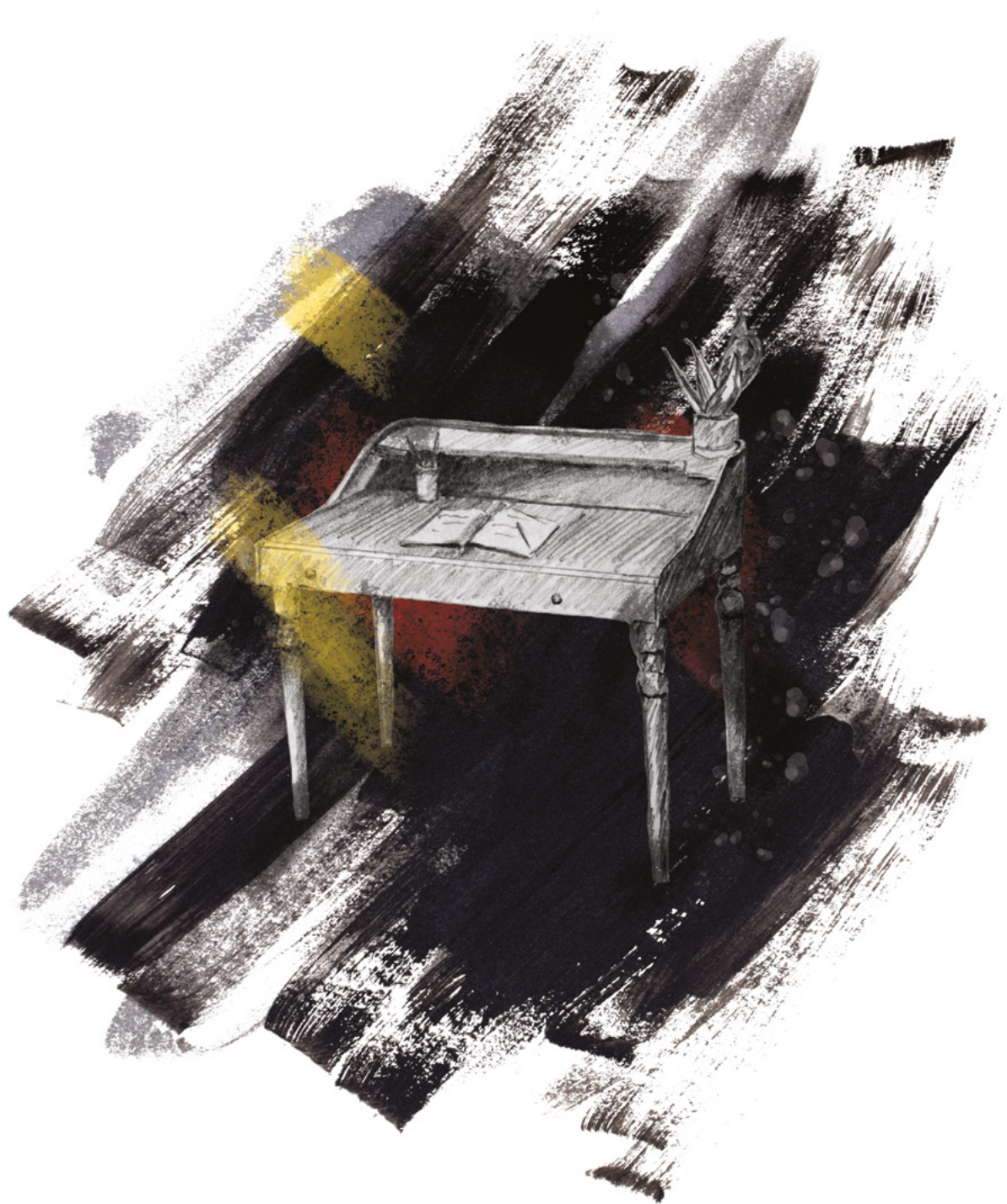
decir esto, formulamos al mismo tiempo una tarea y una meta superior orientado-
ra: «La democracia es tanto un orden liberal y político como también una utopía y
una promesa que va más allá».³ Ya quedó claro que no se debe dar como algo fortui-
to, sino cuidarla y trabajar para que se cumplan sus principales propósitos. En las
palabras de dos expresidentes de nuestra Fundación: «La democracia no funciona
por sí sola. Hay que luchar a favor de la democracia, llenarla con vida y renovarla».⁴

DAWID D. BARTELT

Director de la oficina Ciudad de México - México y El Caribe
Fundación Heinrich Böll

3. <https://www.boell.de/de/themen/demokratie-medienpolitik>. Traducción nuestra.

4. Barbara Unmüssig und Ralph Fuchs, in: Für Demokratie, Berlin, 2016, p. 1. Ver <https://www.boell.de/de/2016/03/17/fuer-demokratie>. Traducción nuestra.



SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

Mauricio Weibel Barahona

Periodista de investigación de la Universidad de Chile, Postítulo y postgrado en Literatura, Educación, Políticas Públicas y Estudios Americanos. En 2011, crea y preside la Unión Sudamericana de Corresponsales. Autor de libros como Asociación Ilícita (2012), Traición a la Patria (2016), Los niños de la rebelión (2017), Ni orden ni Patria (2018) y La caída de las AFP (2020). En 2015, recibe el LASA Media Award de la Latin American Studies Association por aporte al debate sobre América latina. Y en 2019 publica el Manual de Periodismo de Investigación de la Unesco. Periodista de investigación en el Centro de Investigación Periodística (CIPER Chile) y jefe del Área de Investigación Periodística en La Red TV.

Daniel Veloso Hirata

Sociólogo, profesor del Departamento de Sociología e Metodología de las Ciencias Sociales de la Universidad Federal Fluminense, del Programa de Posgrado en Sociología y Derecho (PPGSD-UFF) y del Programa de Posgrado en Sociología (PPGS-UFF) de la misma universidad. Profesor invitado en la Universidad de Lille 1, Francia. Coordinador del Grupo de Estudios de los Nuevos Ilegalismos de la Universidad Federal Fluminense (GENI-UFF).

Carolina Cristoph Grillo

Doctora en Ciencias Humanas (Antropología Cultural) por el Programa de Posgrado en Sociología y Antropología de la Universidad Federal de Río de Janeiro, con doctorado en la Universidad de Lille 1 - Ciencias y Tecnologías. Es profesora adjunta del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Federal Fluminense (Campos dos Goytacazes) e investigadora asociada del Núcleo de Estudios del Conflicto de Ciudadanía y Violencia Urbana (NECVU/IFCS/UFRJ).

Diogo Azevedo Lyra

Posdoctorado del Consejo de Investigación en Ciencias Sociales (SSRC) - Programa de becas sobre drogas, seguridad y democracia (2013). Post-Doctorado en el Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre la Desigualdad (NIED) del Programa de Posgrado en Sociología y Antropología de la UFRJ (2013). Investigador del Grupo de Estudios de los Nuevos Ilegalismos (GENI/UFF).

Harald Waxenecker

Es historiador y se centra en el estudio de élites, redes ilícitas y corrupción, con especial énfasis en las redes de contratación pública en diversos países latinoamericanos. Ha sido consultor e investigador de diversas instituciones académicas, fundaciones locales y organismos internacionales en América Latina, y actualmente labora en la Universidad Masaryk en Brno, República Checa. Entre sus últimas publicaciones están *Redes de poder: consideraciones sobre la élite neoliberal de poder y conocimiento en Guatemala* (Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 2020) e *Impunidad y redes ilícitas: un análisis de su evolución en Guatemala* (Comisión Internacional contra la Impunidad - CICIG, Fundación Myrna Mack, Heinrich Böll Stiftung, 2019).

Óscar Javier Parra Castellanos

Profesor de cátedra de la Universidad del Rosario. Es reconocido en el ámbito internacional gracias a su proyecto “Rutas del Conflicto”, que busca facilitar el acceso a información, organizada y confiable sobre el conflicto armado en Colombia, lo que lo hace acreedor al Data Journalism Award, premio de periodismo de datos donde participan más de 50 países de todo el mundo.

Pilar Puentes Espinosa

Periodista por la Universidad del Rosario con tres años de experiencia en investigaciones relacionadas con apropiación irregular de la tierra, líderes sociales y contratación estatal. Ganadora del premio de la Excelencia Periodística de la Sociedad Interamericana de Prensa, 2019.

Daniel Vázquez

Daniel Vázquez tiene estudios en derecho, ciencia política y sociología política. Es profesor del IJ-UNAM y de la FLACSO-México. Analiza la relación entre la corrupción, la impunidad, la violencia, y las violaciones a los derechos humanos.

Vera Telles

Es Doctora en Sociología por la Universidad de São Paulo (USP) y postdoctora por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París, Francia. Es profesora titular del Departamento de Sociología y Coordinadora del Grupo de Investigación Ciudad y Trabajo (PPGS-USP). Es autora de libros y artículos sobre ilegalidades y circuitos urbanos.

Helen B. Mack

Helen Beatriz Mack Chang es presidenta de la Fundación Myrna Mack. Inició su lucha en la búsqueda de justicia para que el asesinato de su hermana Myrna Mack no quedara en la impunidad. Por su iniciativa fue probada por primera vez la participación de agentes del Estado en la violación de derechos humanos. Es reconocida nacional e internacionalmente como figura clave en la lucha contra la impunidad en Guatemala, por sus aportes a la paz, la democracia y la reconciliación, y por sus propuestas para transformar las instituciones de justicia, seguridad, defensa nacional e inteligencia del país.

Ángela María Buitrago Ruiz

Docente de la Universidad Externado de Colombia. Doctora en Derecho y Sociología. Miembro del Instituto Colombiano e Iberoamericano de Derecho Procesal. Exfiscal Delegada ante la Corte Suprema, integrante del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes en el caso de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa.

Ingrid Wehr

Doctora en Ciencias políticas de la Universidad de Freiburg, Alemania. Cuenta con una vasta experiencia en cooperación y desarrollo, para América Latina. Es especializada en desigualdad, reformas sociales, derechos humanos e igualdad de género. En 1999, fue Directora del Departamento Latinoamericano del Instituto Arnold-Bergstraesser, Freiburg. También, trabajó como docente en el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Freiburg, en la Universidad de Chile y en la Universidad de Santiago de Chile. Actualmente es Directora de la Oficina San Salvador de la Fundación Heinrich Böll para Centroamérica. Su llegada se da luego de dirigir la Oficina Regional de la hbs para el Cono Sur en Chile.





PRIMERA PARTE

CASOS

DE

PAÍS

FUERZAS ARMADAS: PRIVILEGIOS PRESUPUESTALES Y CORRUPCIÓN EN CHILE

MAURICIO WEIBEL BARAHONA

*Toda su fuerza y toda su riqueza se convertirá en su piedra al cuello.
Es inevitable.*

GENERAL VÕ NGUYỄN GIÁP

Los orígenes

A partir del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, las Fuerzas Armadas y de Orden de Chile, en conjunto con sectores conservadores del empresariado y la sociedad civil, impulsaron una transformación neoliberal del país, la que modificó las relaciones entre Estado, economía y sociedad, en lo que autores como Daniel Feierstein (2007) definen como un «genocidio reorganizador».

Este proceso, que acrisoló en nuevos equilibrios constitucionales y simbólicos mantenidos después de la recuperación de la democracia en 1990, tuvo como uno de sus ejes estructurantes la eclosión de una nueva relación entre el poder civil y los institutos castrenses y policiales.

Incluso hasta el año 2006, el Ejército, la Armada, la Aviación y Carabineros tuvieron un papel de «garantes de la Constitución», reconocido expresamente en la Carta Magna de 1980, la que además les otorgó la potestad de designar a cuatro de los 37 miembros del Senado, la misma cantidad de representantes que elegían en esa época los millones de electores de la capital del país, Santiago de Chile.

Adicionalmente, el dictador Augusto Pinochet, amparado en la Constitución, re-tuvo la Comandancia en Jefe del Ejército hasta 1998, cuando se convirtió en senador vitalicio hasta su detención en Londres, en 1999, acusado por la Justicia española de cometer crímenes de lesa humanidad, lo que derivó en su retiro de la vida pública a inicios del siglo XXI.⁵

Estos privilegios constitucionales, impuestos durante la dictadura cívico militar (1973-1990), convirtieron a los institutos armados y policiales, y en especial a sus generales y comandantes en jefe, en un poder político de facto, que en su momento tuvo incluso la capacidad legal de citar a reunión al propio Presidente de la República, a través del Consejo de Seguridad Nacional, situación que, por acuerdos políticos, nunca se produjo.

Este poder, además, fue ahondado por la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, también aprobada durante la dictadura cívico militar, la que otorgó una fuerte autonomía institucional y administrativa a los cuerpos castrenses. Por ejemplo, hasta el año 2006 el propio Presidente de la República no tenía facultades legales para remover a los comandantes en jefe de la República, aunque estuvieran siendo investigados por la Justicia. Evidentemente, en ninguna otra democracia occidental, las fuerzas armadas tenían ese poder político y constitucional.

En consecuencia, más que en ningún otro país de América Latina, en Chile las transformaciones neoliberales impuestas durante la dictadura cívico militar (1973-1990) lograron acrisolarse constitucional y simbólicamente, expresándose en la práctica en un modelo de desarrollo extractivista con amplia privatización de la provisión de derechos sociales, en un contexto de segregación social y territorial de los sectores más pobres del país. Estos procesos—en paralelo— facilitaron que las Fuerzas Armadas, amparadas en sus privilegios constitucionales, acapararan miles de millones de dólares provenientes del erario nacional para la compra de armas⁶ y el pago de pensiones castrenses, entre otros ítems, sin mayor control de la civilidad, hasta el estallido en la prensa de los casos masivos de corrupción develados desde 2015.

En este punto, eso sí, es necesario resaltar que lo sucedido en Chile no fue un proceso aislado en América Latina ni un accidente histórico dentro del proceso global de estandarización de la violencia política estatal, como plantean Tilly (2000) y Policzer (2014).

5. Es decir, entre 1998 y 1999, el mundo militar logró tener cuatro senadores designados y uno vitalicio de un total de 38 miembros de la Cámara Alta.

6. Conviene precisar que, en el caso de las adquisiciones bélicas, estas fueron financiadas durante 60 años con las utilidades y ventas de la cuprífera estatal Codelco. Es decir, la capacidad operativa de las fuerzas armadas chilenas estaba ligada directamente a la explotación de este mineral, lo que determinó que incluso hubiera representantes de estas ramas en el directorio de esta minera, una de las pocas empresas estatales que no fue privatizada en los años ochenta y noventa del siglo pasado.

En realidad, bajo el influjo de la Doctrina de Seguridad Nacional, la región, y muy especialmente su Cono Sur, fueron escenarios de persistentes y coordinadas prácticas sociales genocidas en la segunda mitad del siglo XX, cuyo objetivo fue instaurar sociedades atomizadas, despolitizadas y de corte neoliberal en lo económico (Paredes, 2004).

Esto se expresó en transformaciones estructurales en el mercado laboral, la seguridad social y la segregación socioterritorial, entre otra variedad de dimensiones, las que con distintas profundidades persistieron naturalizadas en las democracias que advinieron tras las dictaduras militares de la segunda mitad del siglo XX.

También —en el caso chileno— todo lo anterior se tradujo en una captura, por parte de las Fuerzas Armadas y Carabineros, de amplios recursos del erario nacional, los que quedaron con nulo o escaso control de los poderes del Estado. Es decir, el poder político aceptó el orden constitucional y administrativo que impusieron las fuerzas armadas, como una forma de dar viabilidad a una democracia de baja intensidad.

El desborde de la corrupción

LA LEY RESERVADA DEL COBRE

La falta de control civil en la administración de los fondos destinados a la compra de armas en Chile tiene, efectivamente, una parte de su origen en la relación establecida entre las Fuerzas Armadas y la élite política tras la recuperación de la democracia en 1990. Sin embargo, otro factor estructural se relaciona con la forma histórica en que la civilidad y el poder militar resolvieron el financiamiento de estas adquisiciones.

De hecho, la primera vez que el poder civil separó el financiamiento de este ítem de la defensa nacional de los flujos regulares del Presupuesto de la Nación fue mediante la Ley 6.152, promulgada el 18 de enero de 1938, bajo el segundo mandato de Arturo Alessandri (1932-1938).

Sin una riqueza estratégica a disposición del fisco, como el cobre en la actualidad, el gobierno de la época dispuso en esa norma que 90% del canon de arriendo de los terrenos fiscales de Magallanes fuera destinado a la compra de armamento.

Paralelamente, fueron aprobadas las leyes 6.159 y 6.190, que autorizaron a la Presidencia a realizar adquisiciones y construcciones con fines bélicos por un monto máximo de 10 millones de dólares de la época. Chile, azotado aún por la Gran Depresión de 1929-1932, intentaba recuperar su potencial bélico, en medio de un clima de paz con los países limítrofes, apuntalado en la resolución del Laudo de 1902 con Argentina y los tratados de demarcación fronteriza suscritos con Bolivia en 1904 y Perú en 1929.

Asimismo, el 7 de diciembre de 1941, el Poder Ejecutivo promulgó urgente la Ley Reservada 7.144, que instauró el Consejo Superior de la Defensa Nacional (Consudena). Esta —además— fue la norma que vinculó por primera vez la compra de armas a los vaivenes del cobre, autorizando al fisco a retener las diferencias que obtenía por la venta obligada de dólares que debía realizar la gran minería del cobre al Banco Central. Los montos, inferiores a los diez millones de dólares anuales, dejaron de ingresar al erario público en 1955 cuando la Ley 11.828 terminó con este sistema especial de cambio de divisas en la industria cuprífera.

El presidente Carlos Ibáñez (1952-1958), quien fuera el primer director general de Carabineros, creó entonces la Ley Reservada del Cobre el 29 de octubre de 1958, gravando con 15% las utilidades de todas las cupríferas que operaban en el país. Estos recursos, por cierto, fueron destinados directamente a financiar la compra de armas.

A fines de 1973, meses después del golpe de Estado, la dictadura modificó la Ley 13.196 mediante el decreto 239. La nueva norma estableció que 10% del ingreso por venta al exterior de cobre de la estatal Codelco sería destinado a la adquisición de armas, fijando por primera vez un piso anual de 90 millones de dólares. Los ingresos fueron repartidos desde entonces en partes iguales entre las tres ramas de la Defensa, las que aportarían hasta 3 300 000 dólares anuales para crear una cuarta cuenta, la que sería administrada por el Consudena para el desarrollo de proyectos de interés conjunto.

En 1976, la Junta Militar de Gobierno estableció a través del Decreto 1.530 que las Fuerzas Armadas podían endeudarse con cargo al piso anual de 90 millones de dólares, garantizado desde 1973. Chile vivía en ese momento una compleja situación limítrofe con Bolivia, Perú y Argentina. La paz de los años treinta estaba en el olvido.

En la década de 1980, nacieron las leyes 18.445 y 18.628, normas que modificaron nuevamente la Ley Reservada del Cobre, y que pasaron a incluir los subproductos de la explotación minera de Codelco en el cálculo del impuesto, estableciendo un aporte mínimo de 180 millones de dólares anuales, reajustables anualmente según la inflación mayorista de Estados Unidos.

En 2004, luego de dos décadas de estabilidad jurídica, un dictamen de la Contraloría General de la República definió que los recursos provenientes de esta norma podían financiar proyectos de cualquier rama de las Fuerzas Armadas, según lo acordara el Consudena. De esta forma, se dejaron de distribuir estos recursos en partes iguales, asegurándole a cada rama de la Defensa solamente el piso mínimo establecido en la ley. Como consecuencia de esta nueva interpretación, en 2005 nació el Sistema de Evaluación de Proyectos de Inversiones de Defensa del Ministerio de Defensa, sin injerencia del Congreso Nacional o la Contraloría, por cierto. Y aunque la Ley Reservada del Cobre siempre permitió la revisión de las operaciones efectuadas con estos fondos, lo cierto es que esta fiscalización jamás ocurrió hasta

al menos 2015,⁷ cuando Contraloría comenzó a cambiar su doctrina y sus prácticas en este ámbito, luego de que la prensa revelara casos masivos de corrupción.

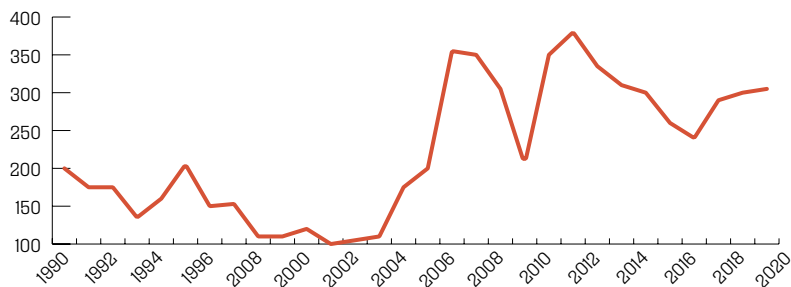
Sin embargo, otra serie de circunstancias siguen obstaculizando el control civil sobre el gasto en armas, tanto en lo referido a su nivel como a su probidad. Todo esto en un marco de creciente auge del flujo de recursos fiscales a la compra de armamentos. En cifras, el Estado chileno destinó 16 325 millones de dólares a la compra de armas para sus Fuerzas Armadas entre los años 2000 y 2017, a través de la polémica Ley Reservada del Cobre,⁸ según consta en las memorias anuales de la minera estatal Codelco (2017). La cifra, que equivale a la construcción de 100 hospitales de alta complejidad o 3 000 colegios de excelencia, representa un alza de más de seis veces respecto de todo el gasto en material bélico realizado entre 1990 y 1999. Los mayores desembolsos, por cierto, ocurrieron a partir del año 2005, cuando el valor del cobre creció en conjunto con el alza general de las materias primas en el mundo.

Pero hay otro punto, todo este proceso ocurrió en medio de la generación de enormes pasivos ambientales provocados por la explotación de cobre. Un primer ejemplo de ello fue la desaparición de la ciudad de Chuquicamata, cuya población de más de 10 000 habitantes fue trasladada a la aldea comuna de Calama, debido a la enorme contaminación con materiales pesados originados por la explotación minera. Otro caso es el de Ventanas, una fundición de cobre instalada en 1961 en el límite de las comunas de Puchuncaví y Quintero, en la zona central del país, proyecto que, junto a otras iniciativas industriales, terminó convirtiendo ese territorio en una zona de sacrificio ambiental y, por ende, social.

En el presente siglo, debido a que la estatal cuprífera debía transferir 10% de sus ventas a la compra de armas, hubo años en que incluso se registraron pérdidas contables para esa empresa. Es decir, en algunos periodos, Codelco provocó pasivos ambientales y, en paralelo, dejó de generar ingresos al fisco para políticas sociales, para poder mantener el gasto en armas.

7. Incluso el 15 de octubre de 2009, el contralor general de la República, Ramiro Mendoza, firmó el dictamen 56.749 y señaló que los giros de estos recursos sólo requerían un certificado de buena inversión emitido por el Consudena, sin exigir documentación de respaldo alguna. La decisión de Mendoza, que retiró aún más al poder civil del control del gasto militar, fue finalmente revocada el 15 de diciembre de 2015 por la contralora subrogante, Patricia Arriagada, mediante el dictamen 98.501, tras el estallido de los escándalos de corrupción castrense. El nuevo escrito estableció que el órgano fiscalizador sí podía revisar las adquisiciones de armas efectuadas por las Fuerzas Armadas. La inviolabilidad absoluta del gasto militar llegó ese día a su fin. También la de los cuantiosos gastos reservados a disposición del ministro de Defensa y las Fuerzas Armadas.
8. Esta norma legal aprobada en 1958, tras una serie de modificaciones introducidas durante la dictadura cívico militar (1973-1990), estableció que la compra y mantención de los sistemas de armas serán financiados en Chile con un aporte equivalente a 10% de las ventas al exterior de Codelco, independiente de que esta minera estatal registre o no utilidades.

Evolución promedio anual del precio del cobre, entre 1990 y 2020, a valor real, en centavos de dólar



Fuente: Codelco.

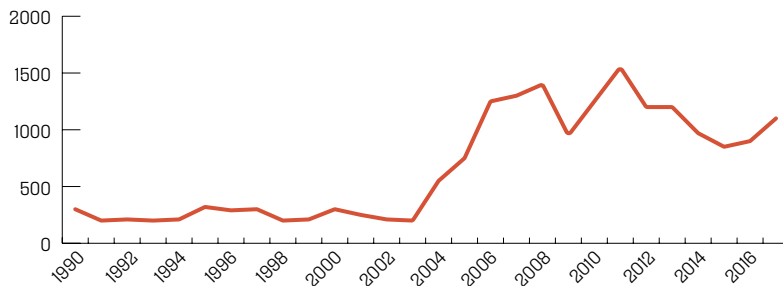
En concreto, entre 2005 y 2017, el dinero fiscal destinado a la adquisición de armamento alcanzó un promedio anual de 1 134 millones de dólares, unas seis veces el presupuesto del Congreso Nacional. O más de dos veces los recursos asignados a la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

Fondos promedio aportados por Codelco a la compra de armas entre 1991 y 2015, a través de la Ley Reservada del Cobre.

	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015
Aporte promedio en millones de US\$	\$301.6	\$257.8	\$414.1	\$1 222.0	\$1 176.9

Fuente: Elaboración propia, con base en cifras de Codelco.

Evolución anual del aporte de Codelco a la Ley Reservada del Cobre, en millones de dólares, entre 1990 y 2017.



Fuente: Codelco.

Ante este aumento inesperado de recursos, que excedió ampliamente el gasto efectivo, el presidente Sebastián Piñera decidió crear en su primer gobierno (2010-2014) un Fondo de Contingencia Estratégico (FCE) que reunió estos flujos excedentarios provenientes de la Ley Reservada del Cobre y que no alcanzaban a ser erogados por las Fuerzas Armadas, recursos que antes estaban en una cuenta corriente en el extranjero, con escasa supervisión.

La ley que dio origen al FCE en 2012 estableció que su administración sería delegada en el Banco Central, bajo los parámetros de inversión que rigen los fondos soberanos que posee Chile para la estabilización económica y el pago de pensiones solidarias. La única diferencia fue que toda información sobre este nuevo instrumento financiero quedó sujeta a reserva. El FCE llegó a acumular unos 4 500 millones de dólares, los que estaban depositados en Estados Unidos, a la espera de ser invertidos alguna vez en armas.

Finalmente, en 2019, luego de seis décadas, y tras la avalancha de denuncias e investigaciones judiciales por corrupción, el Congreso eliminó la Ley Reservada del Cobre, devolviendo al Poder Legislativo el control sobre la determinación de los montos de inversión en armamentos.

No obstante, la nueva ley mantuvo el FCE, aunque con un techo máximo de mil millones de dólares, y elevó a 650 millones de dólares el gasto anual mínimo en compra de armas, sin garantizar un adecuado control civil sobre la gestión de las compras bélicas.

En este punto, sin embargo, es importante advertir como los privilegios presupuestarios de las fuerzas armadas supusieron aplazar durante décadas el financiamiento de demandas sociales, incluso en escenarios de movilizaciones sociales. Por ejemplo, la década de 2010, que desembocó en el estallido social de 2019, comenzó en 2011 con una oleada de manifestaciones estudiantiles que se extendieron por ocho meses, en los cuales llegó a debatirse la continuidad del primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014).

Según diversas estimaciones de autoridades ejecutivas, legislativas y del propio movimiento estudiantil, aquellas demandas estudiantiles por educación gratuita y de calidad suponían un costo máximo al Estado de unos 4 000 o 5 000 millones de dólares.

En este mismo periodo, la década de 2010, el Fondo de Contingencia Estratégico de las Fuerzas Armadas llegó a acumular unos 4 500 millones de dólares. Estos recursos no tenían un gasto asignado y estaban aposados en cuentas fuera del país, para ser invertidos en la compra de armas en caso de guerra, pese a que el país no enfrenta un conflicto bélico desde 1879. En otras palabras, las fuerzas armadas lograron retener un fondo equivalente a 8% del presupuesto anual, pese a que esos recursos no estaban asignados a ningún gasto real. Eran un ahorro para una gue-

rra que no ocurría desde el siglo XIX. En ningún otro país del mundo, los institutos castrenses tenían a su disposición ahorros extrapresupuestarios equivalentes a una cifra de esa magnitud del gasto fiscal.

La hipótesis de este trabajo es que esta anomalía fue posible por un largo proceso histórico, ahondado por el ascenso al poder de las Fuerzas Armadas y de Orden durante la dictadura cívico militar (1973-1990), por su papel como actor político hasta 2006, pudiendo designar incluso senadores, y por su autonomía constitucional hasta el presente, lo que les permite, por ejemplo, determinar sin control civil los ascensos y despidos del personal militar.

LOS GASTOS RESERVADOS

Otro ámbito de alta opacidad fiscal son los gastos reservados, los que existen tanto en el sector civil del gobierno como en el militar. Sin embargo, persiste una diferencia fundamental en la definición de su nivel y estructura. Los de las FFAA están determinados, en cuanto a monto y asignación institucional, por una Ley Orgánica Constitucional heredada de la dictadura cívico militar (es decir, de cuando ellas eran el gobierno). Los del sector civil, en cambio, se acuerdan cada año en la Ley de Presupuesto, aunque con un fuerte componente inercial.

El monto asignado en moneda nacional para gastos reservados no fue menor durante la década pasada. Por ejemplo, en 2017 correspondió a la mitad del presupuesto del Servicio Nacional del Consumidor, a casi la totalidad de los recursos de la Fiscalía Nacional Económica y a un quinto de los Fondos Culturales y Artísticos del país. En cifras, las Fuerzas Armadas y Carabineros recibieron ese año unos 2 364 millones de pesos en gastos reservados, a través de la Ley de Presupuesto. A ello, se sumó una cantidad equivalente aportada en dólares.

Monto de los gastos reservados asignados por Ley de Presupuesto a las Fuerzas Armadas y Carabineros en 2017, en pesos y dólares.

	Ejército	Marina	Aviación	Carabineros	Total
Millones de \$	1 367.1	163.7	228.4	605.5	2 364.7
Millones de US\$	2.2	0.5	0.8	0,1	3.6

Fuente: Elaboración propia, en base a cifras de Ley de Presupuesto.

Según el Observatorio del Gasto Fiscal, «existen dos problemas muy relevantes con los gastos reservados en nuestro país: La definición de su nivel y el control sobre su ejecución».⁹

9. Observatorio del Gasto Fiscal, Los gastos reservados en el presupuesto del gobierno central. Disponible en: <https://fae.usach.cl/fae/docs/informeEconomico/informeEconomico2016-10-20.pdf>. Revisado el 15 de julio de 2018.

En el caso de las Fuerzas Armadas y de Orden, estos gastos deben ser rendidos personalmente una vez al año por cada jefe institucional ante el contralor general de la República, a quien se le entrega sólo un Certificado de Buena Inversión, sin ninguna documentación de respaldo.

La Contraloría General de la República, al comparecer en la comisión investigadora de la Cámara de Diputados que revisó un caso de desfalco por 28 000 millones de pesos (43 millones de dólares) desde Carabineros, planteó que en la práctica la rendición de los gastos reservados no podía ser fiscalizada y que no era prudente que la situación se mantuviera. De hecho, y como consecuencia de la opacidad en el uso de estos recursos fiscales, diversas instancias del Poder Judicial investigan hoy el supuesto uso fraudulento de estos fondos en el Ejército y Carabineros por parte de generales.

LAS PENSIONES

La indignación pública por los fraudes cometidos al interior de las Fuerzas Armadas con los fondos provenientes de la Ley Reservada del Cobre y los gastos reservados coincidió, además, con un creciente malestar ciudadano por las pensiones excepcionales otorgadas a beneficiarios de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (Capredena) y de la Dirección de Previsión de Carabineros (Dipreca).

Este escándalo tuvo como elemento central la revelación periodística de la existencia de jubilaciones para uniformados por hasta 10 millones de pesos mensuales (unos 13 mil dólares), en un país donde el resto de los trabajadores percibe ingresos por ese concepto de apenas 211 mil pesos (unos 330 dólares), en promedio, según estadísticas de la Superintendencia de Pensiones al inicio de 2018.

De hecho, Capredena admitió incluso que pagaba mensualmente 3 956 pensiones sobre el límite legal de 60 unidades de fomento.¹⁰ Es decir, sobre 1 600 000 pesos (unos 2 500 dólares). La cifra, ampliamente superior a los 3 090 casos admitidos ya en el año 2016 a la Cámara de Diputados, significó un gasto anual de 160 millones de dólares, en beneficio de un grupo de oficiales, preferentemente coroneles y generales.

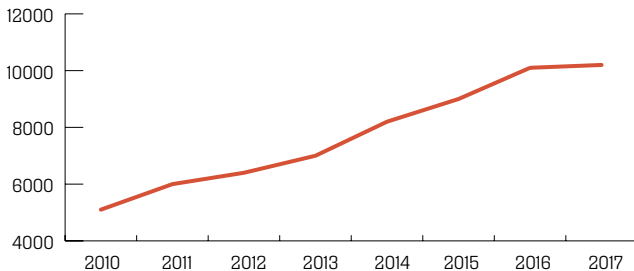
Los recursos gastados en pensiones sobre las 60 unidades de fomento en el año 2016 fueron además cinco veces superiores a lo erogado en 2007, según las propias estadísticas de Capredena.

En paralelo, se consolidó en ese periodo un grupo creciente de beneficiarios que recibieron legalmente de dos a cuatro pensiones simultáneas, algo imposible en el sistema privado de pensiones, en el que están incluidos los trabajadores ci-

10. La unidad de fomento (UF) es una unidad de cuenta usada en Chile, reajutable de acuerdo con la inflación. Fue creada en 1967 durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva. Su finalidad original fue la revalorización de los ahorros de acuerdo con las variaciones de la inflación. Posteriormente, su uso se extendió al sistema crediticio.

viles. En total, un grupo de 327 oficiales en retiro percibieron en 2017 ingresos por 10 mil millones de pesos anuales (unos 15 millones de dólares), según Capredena, institución que paga pensiones a exfuncionarios de las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa.

Desembolso agregado de pensiones múltiples pagadas a oficiales en retiro a través de Capredena, entre los años 2010 y 2017.



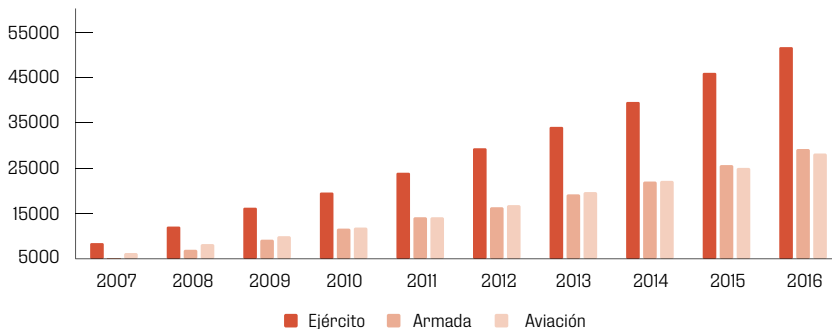
Fuente: Capredena.

Número de pensiones que superaron el límite legal de 60 UF, por rama de la Defensa en 2016.

	Ejército	Armada	Aviación	Total
Número de casos	1883	1032	1041	3956

Fuente: Capredena.

Desembolso agregado de pensiones sobre el límite legal de 60 UF pagadas a través de Capredena, entre los años 2007 y 2016.



Fuente: Capredena.

Como consecuencia de todo este proceso, en los últimos 10 años, el gasto total en pensiones sobre el límite legal fue de 936 millones de dólares, con una fuerte tendencia al alza cada año. En comparación, la cifra equivale a la construcción de nueve hospitales de mediana complejidad o a 200 colegios de excelencia, anualmente.

Los pagos millonarios girados por Capredena a un puñado de oficiales beneficiaban además a una serie de uniformados en retiro involucrados en casos masivos de violaciones a los derechos humanos o hechos de corrupción justamente con fondos de la Ley Reservada del Cobre. De hecho, el promedio de pensiones que recibe mensualmente este grupo de 38 uniformados en retiro asciende a 2 700 000 pesos (unos 4100 dólares). Incluso, unos 20 exagentes de las temidas DINA y CNI, las policías secretas de la dictadura cívico militar, disfrutaban hasta hoy de jubilaciones que sobrepasan los 2 000 000 de pesos (unos 3 000 dólares).

En este punto, fue nuevamente la autonomía constitucional y administrativa de las Fuerzas Armadas lo que permitió que se consolidara este proceso, puesto que el mundo civil –hasta hoy– no tiene injerencia en estas decisiones. Más aún cambiar la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas demandaría una mayoría de 2/3 del Congreso, lo que hasta 2006 era políticamente inviable, debido a la propia existencia de senadores designados por los propios institutos armados.

En ese marco, y en medio de investigaciones parlamentarias, Capredena confirmó a la Cámara Baja que sólo en 2015 fueron repartidos 911 000 millones de pesos en este sistema previsional (unos 1 400 millones de dólares). De esa cifra, 94% correspondió a aportes del Estado y sólo 6% a ahorros efectuados por los uniformados durante su vida laboral. Las proporciones, por cierto, son estrictamente inversas en el sistema privado de pensiones, donde aún está bajo litigio la pertinencia de que exista o no un fondo solidario, por ejemplo.

En total, entre 2011 y 2015, el Estado desembolsó cerca de 3 billones 800 000 millones de pesos para solventar el fondo de retiro de Capredena, casi 6 000 millones de dólares.

En el caso de Dipreca, que administra las pensiones policiales, las cifras bajo litigio también son enormes. Por ejemplo, el gasto en el pago de pensiones de esta entidad bordea los 590 000 millones de pesos (unos 900 millones de dólares), cifra que iguala el monto destinado a financiar la gratuidad en la educación superior el año 2016. Asimismo, la jubilación promedio de los 1 338 oficiales que se pensionaron entre 2005 y 2017 fue de 2 300 000 pesos (unos 3 500 dólares), cifra que equivale a unas 11 veces lo que recibe un chileno promedio cuando se jubila, según las estadísticas oficiales.

A diferencia de Capredena, al menos, las pensiones múltiples son casi inexistentes en Dipreca donde es un beneficio exclusivo para una treintena de oficiales, los que acceden a jubilaciones dobles e incluso triples.

EL PATRIMONIO DE AFECTACIÓN FISCAL

En el marco de las crecientes granjerías obtenidas por las Fuerzas Armadas y de Orden desde el golpe militar de 1973, ocurrió también un proceso ininterrumpido de aumento de su patrimonio fiscal en bienes inmuebles, cuya administración está sujeta a áreas de opacidad y falta de control civil, situación que incluso derivó en la constitución de una comisión investigadora en la Cámara de Diputados el año 2016, la que terminó sin mayores consecuencias políticas o legales. En cifras, estas instituciones poseen 7 368 bienes inmuebles, de los cuales 2 335 están inscritos como patrimonio de afectación fiscal, estatuto legal que permite a las Fuerzas Armadas y Carabineros enajenarlos sin pedir autorización al Ministerio de Bienes Nacionales o a ninguna otra autoridad civil.¹¹ Tampoco deben informar a ninguna autoridad civil de estos traspasos.

El Patrimonio de Afectación Fiscal (PAF) de las Fuerzas Armadas y Carabineros se constituyó principalmente entre los años 1978 y 1989, con 1 044 inmuebles; luego, en el lapso 1990-1999 se sumaron otros 718 bienes raíces; en tanto que entre 2000 y 2007 se afectaron a dicho patrimonio sólo nueve unidades de origen fiscal. Es decir, este mecanismo de administración y enajenamiento de inmuebles fiscales operó con mayor fuerza justamente en el periodo de mayor poder político de las Fuerzas Armadas y Carabineros, desde la década de 1970 y hasta inicios del siglo XXI, sin que exista hasta ahora un cambio legal que permita revertir la situación o evitar nuevas enajenaciones sin consulta al poder civil. Tampoco un proceso de revisión de los eventuales actos de corrupción o ilegalidad cometidos, en especial durante la dictadura.

Número de inmuebles de las Fuerzas Armadas y Carabineros a 2016.

	Ejército	Marina	Aviación	Carabineros	Total
PAF	1 898	219	293	25	2 435
Destinaciones	518	1 135	819	2 115	4 587
Tenencia irregular	54	54	28	200	336
DL N° 1.113 ¹²	4	1	0	5	10
Total	2 474	1 409	1 140	2 345	7 368

Fuente: Elaboración propia, en base a informe de comisión investigadora ad hoc de la Cámara de Diputados de Chile.

En este punto, es importante subrayar que hasta hoy las Fuerzas Armadas y Carabineros siguen siendo legalmente autónomos para declarar que un bien inmueble fiscal pasa a constituirse en un patrimonio de afectación fiscal, administrado por

11. Esta situación está establecida en la ley núm. 18.712, específicamente en su artículo 2°.

12. Decreto Ley 1113. Fija normas para la adquisición de bienes raíces por las FF.AA.

sus servicios de bienestar, el que eventualmente puede ser enajenado sin necesidad de consulta o informe a ninguna autoridad civil. Hasta ahora, como muestra el cuadro siguiente, es el Ejército la institución que posee más bienes inmuebles en esta condición.

Esta situación se ha mantenido pese a las denuncias reiteradas de corrupción en la administración y enajenación de estos inmuebles.

El escenario constituyente

El inicio del proceso constituyente abre en Chile la posibilidad de que la sociedad civil pueda debatir aspectos esenciales de su relación con las Fuerzas Armadas y policiales. Por ejemplo, la reducción del poder y autonomía constitucional de los órganos castrenses y policiales, el establecimiento de nuevas doctrinas en Defensa y seguridad, la instauración de los derechos humanos como límite de acción de los cuerpos uniformados y el control civil sobre los procesos administrativos de estas instituciones, los que deberán incorporar criterios y prácticas de probidad, paridad e integración social.

No obstante, las definiciones constitucionales, para ser efectivas, deberán articularse en leyes y otra serie de normas que en la práctica impidan que las FFAA y de Orden vuelvan a ser utilizadas como un instrumento de control ciudadano (a través de la violación de los derechos humanos).

En definitiva, el desafío constitucional, político y social es doble. Por una parte, el nuevo orden republicano debería establecer que las fuerzas armadas no pueden ser utilizadas en operaciones de orden interno, como ocurre hoy que son desplegadas en la zona del conflicto con el pueblo mapuche, en medio de un escenario electoral, o como sucedió durante la revuelta social de 2019. Pero, por otra parte, debieran ser sometidas a un control político y civil en su estructura, funcionamiento y administración, concluyendo con su actual autonomía constitucional.

En la práctica, esto supone: *i*) eliminar las estructuras institucionales que otorgan poder de facto a las fuerzas armadas, como el Consejo de Seguridad Nacional, donde en la práctica pueden deliberar y cuestionar las decisiones del presidente de la República, *ii*) eliminar la actual Ley Orgánica Constitucional y la autonomía que esta otorga a los cuerpos castrenses, *iii*) modificar su doctrina de seguridad por una que tenga como límite los derechos humanos y *iv*) establecer que el presidente de la República es el jefe máximo de las Fuerzas Armadas, en tiempos de paz y de guerra, lo que no ocurre hoy en Chile.

Todo esto, a su vez, supone modificar las hipótesis estratégicas de la Defensa. Es decir, pasar de la hipótesis de un potencial triple conflicto vecinal a una estrategia de construcción de una zona de paz sudamericana.

Bibliografía

- Cámara de Diputados de Chile. (2016). *Informe de la comisión especial investigadora del cumplimiento del objeto de las destinaciones de inmuebles fiscales efectuadas por el Ministerio de Bienes Nacionales a las FFAA y de Orden y Seguridad Pública*. Valparaíso: Cámara de Diputados.
- Feierstein, D. (2007). *El genocidio como práctica social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Harff, B., & Gurr, T. (2018). *Ethnic Conflict in World Politics*. Nueva York: Routledge.
- Paredes, A. (2004). *La Operación Cóndor y la Guerra Fría*. Talca: Universum.
- Policzer, P. (2014). *Los modelos del horror. Represión e información en Chile*. Santiago de Chile: Lom.
- Tilly, C. (2000). *Historical Analysis of Political Process* (Vol. Handbokk of Sociological Theory). (J. Turner, Ed.) Nueva York: Plenum.
- Weibel, M. (2012). *Asociación Ilícita. Los archivos secretos de la dictadura*. Santiago de Chile: Ceibo.

MILICIAS Y OPERACIONES POLICIALES: FAVORITISMO POLÍTICO Y COERCIÓN EN RÍO DE JANEIRO

DANIEL VELOSO HIRATA
CAROLINA CHRISTOPH GRILLO
DIOGO AZEVEDO LYRA

Introducción

A lo largo de las últimas décadas, el poder armado de las denominadas «milicias» sobre territorios, poblaciones y mercados viene expandiéndose en la ciudad de Río de Janeiro y región metropolitana. Tal expansión ha contribuido para alterar la configuración de los conflictos entre grupos armados territoriales en Río de Janeiro, los que se han vuelto aún más complejos, caracterizando un cuadro volátil, no completamente estabilizado. Si bien, desde los años 1980 el problema público del crimen y de la violencia se centraba en los grupos criminales de la venta de drogas ilícitas al menudeo, actuantes en favelas y periferias, hoy el fenómeno de las milicias parece haber crecido en importancia y sobresale como una de las principales amenazas a la democracia en la ciudad y en el estado de Río de Janeiro. Y como será argumentado, el surgimiento de las milicias ha estado íntimamente conectado a la ilegalidad, arbitrariedad y violencia adoptadas por las fuerzas policiales en el control de la criminalidad común, asociada a jóvenes negros pobres.

Está vigente en el estado un «permiso para matar» extrajudicial concedido a las policías civil y militar, cuya larga tradición se remonta al periodo colonial (Holloway, 1997; Kant de Lima, 1995) y que, sin embargo, adquiere sus contornos mo-

ernos a partir de los años 1950. En esta década fue creada la Brigada Motorizada de la Policía Especial –cuyas siglas E.M. pasarían a significar “Escuadrón de la Muerte”–, que practicaba extraoficialmente el exterminio de los ladrones y los sin hogar, con el aval de la prensa y de la opinión pública (Misse, 1999). Durante la dictadura cívico-militar, los grupos de exterminio formados por policías pasaron a actuar como fuerzas auxiliares del Estado autoritario brasileño, encargándose de la criminalidad común, mientras que los agentes oficiales se ocupaban de las persecuciones políticas (Pinheiro, 1983). Con la transición democrática, este escenario se modifica poco, pues la policía asumió un papel central en lo que se refiere a la contención de los efectos de la pobreza y de la miseria en Río de Janeiro, especialmente las estrategias de supervivencia que encontraron una fuente de ingresos en el tráfico de drogas y en el robo (Soares, 2006).

Desde una perspectiva institucional, la acción letal de la policía, así como la de los grupos de exterminio, siempre fue tolerada por actores del sistema de justicia criminal, sobre todo por jueces y fiscales públicos. Y en la base de esta alianza y complicidad es que surge un nuevo grupo armado, verdaderamente organizado, conocido como «milicias». En síntesis, las milicias son grupos cuyo mito de fundación sería la autodefensa local contra los traficantes de drogas, grupos formados por policías activos, retirados, expulsados, jubilados, y demás agentes públicos de las áreas de seguridad y defensa –como bomberos, militares, agentes penitenciarios y miembros de las Fuerzas Armadas–, además de criminales comunes. En este sentido, la venta de protección/extorsión (Tilly, 1996; Gambetta, 1993) constituye la génesis de los mercados operados por los milicianos, que pasaron a ocupar territorios en la zona oeste de la ciudad y a cobrar a los residentes una tasa por este servicio.

Aunque las milicias ya se articulaban desde mediados de la década de 1990 bajo esa forma de actuación, estos grupos sólo entraron en el radar de la prensa y, en consecuencia, sólo pasaron a convertirse en parte del debate público carioca en la segunda mitad de los años 2000. En esa época las milicias aún no eran llamadas de esa forma, no obstante, aparecieron algunas denominaciones como «ligas de autodefensa comunitaria», asignadas en tono de elogio por figuras públicas, como el entonces alcalde de la ciudad, César Maia, autor de esta expresión, en 2006. Ese mismo año, Eduardo Paes, actual alcalde de Río de Janeiro y, en aquel año, candidato al gobierno del estado, ensalzó el surgimiento de estos grupos, afirmando que «la tal *policía mineira*, formada por policías y bomberos, trajo tranquilidad a la población». Retratadas por la prensa como un «mal menor» en virtud de los grupos armados, vinculados con el comercio de drogas al menudeo, las milicias fueron objeto de reportajes ambiguos en la prensa, ya sea deferentes con el servicio paralelo de seguridad ofrecido por los milicianos contra los traficantes, ya sea críticos con las denuncias de extorsión y con el monopolio de algunos servicios locales, como el

comercio de gas de cocina. De hecho, esta relación de idealización de la justicia privada presente en los discursos de las autoridades públicas, vehículos de comunicación y empresarios duró unos años más, hasta que un episodio de extrema violencia protagonizado por milicianos cambió drásticamente la manera como estos grupos eran retratados. En ese sentido, el episodio del secuestro y tortura de un equipo de reporteros del periódico *O Dia* por milicianos, en 2008, marcó una importante inflexión en la cobertura mediática sobre el tema.

Finalmente, se crearon las condiciones propicias para la apertura de una Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) en la Asamblea Legislativa del Estado de Río de Janeiro (ALERJ), a fin de investigar la participación de parlamentarios en las milicias, atendiendo al requerimiento protocolizado, el año anterior, por el diputado Marcelo Freixo. Como resultado de la CPI, 288 personas fueron acusadas y presas, entre ellas concejales y diputados estatales. Además de la persecución penal a los milicianos, la CPI sacó a la luz informaciones sobre el modelo de acción de estos grupos, formas de operación y la diversidad de mercados ilegales que ellos dirigen y controlan. Desafortunadamente, la no continuidad del enfrentamiento a las milicias a través de las vías investigativas que señalaban las conexiones peligrosas entre el poder criminal y político partidario, terminó resultando en el resurgimiento y expansión de estos grupos.

Por medio de la llamada CPI de las Milicias, se hizo ampliamente conocida la participación de agentes públicos de los organismos de seguridad, así como ocupantes de cargos electivos dentro de esos grupos criminales armados, que actúan

FACCIONES

Las *facciones* o *comandos* son colectivos criminales formados al interior de las prisiones, que actúan como redes de protección mutua entre grupos de mercados criminalizados, donde destaca la venta de drogas ilícitas en favelas y barrios periféricos en las grandes ciudades brasileñas. El *Comando Vermelho* (CV) es la más grande y más antigua facción de Río de Janeiro, formada al final de los años setenta, en el presidio de Isla Grande, a fin de mediar los conflictos violentos entre los presidiarios y reivindicar ante la administración penitenciaria mejores condiciones en la cárcel. El *Terceiro Comando* (TC) y los *Amigos Dos Amigos* (ADA), surgidos en las décadas de 1980 y 1990, respectivamente, fueron disidencias del Comando Vermelho. Intentos de Alianzas entre el TC y ADA para disputar con el CV el control de territorios para la venta de drogas encontraron resistencias internas, dando origen al Terceiro Comando Puro (TCP), cuando se anexó el TC a los ADA. Últimamente, un nuevo intento de alianza resultó en la casi extinción de los ADA, incorporados por el TCP y el CV.

en territorios con viviendas de bajos ingresos, controlándolos ilegalmente o cobrando tasas extorsivas sobre los mercados de servicios esenciales como agua, luz, gas de cocina, TV a cable, transporte y seguridad, aparte del mercado inmobiliario. Se sabe que tales controles son ejercidos de manera arbitraria, por medio de acciones coercitivas como palizas, tortura y homicidios. Y aún más, se sabe que las milicias se involucran en disputas territoriales violentas –entre sí y con «comandos» del tráfico de drogas– y que en diversas áreas también obtienen ganancias con la venta de drogas. En palabras del comisario de policía, Marcos Vinícius Braga: «Es mentira que un miliciano no trafica drogas, es mentira que no roba carga, que no roba vehículos. Hace todo lo que un traficante hace» (Agência Brasil, 26/22/2019). La alianza entre milicianos y traficantes del *Terceiro Comando Puro*, que se hizo conocida como *União 5.3*, así como la formación del llamado *Complexo de Israel*, forjada durante la guerra con el *Comando Vermelho*, permitió el intercambio de conocimiento sobre cómo actuar en diferentes mercados legales e ilegales. La principal diferencia entre los grupos de milicianos y las facciones del tráfico de drogas actuantes en Río de Janeiro –*Comando Vermelho* (CV), *Terceiro Comando Puro* (TCP) y *Amigos dos Amigos* (ADA)– ya no equivale tanto a los mercados que proveen las bases económicas para su reproducción –dado que son fundamentalmente los mismos– sino a los tipos de actores que integran estas organizaciones.

Lo que caracteriza una milicia como tal es, más que nada, la participación de agentes públicos en sus cuadros –como parlamentarios, miembros de las Fuerzas Armadas y policías civiles y militares activos y de la reserva–, algo que muy raramente ocurre en los «comandos» del tráfico de drogas. Como será visto, esa relación ambigua entre milicias y Estado parece estar relacionada con la capacidad de estos grupos de multiplicarse, ampliar su influencia y ocupar territorios cada vez más extensos, eligiendo cada vez más representantes de sus intereses para importantes cargos políticos. Como es bien sabido, la «protección» es la principal mercancía comercializada –la mayoría de las veces mediante la extorsión a mercados y poblaciones– por las llamadas «organizaciones criminales» (Gambetta, 1996). La participación de agentes del Estado en los cuadros de las milicias coloca a estos grupos en una posición privilegiada para extraer recursos mediante la oferta de protección, una vez que éstos se valen de poderes que el Estado designa a sus agentes, para la obtención de ventajas particulares. Y, como expuso Tilly (1985), el Estado moderno es el emprendimiento más exitoso de venta de protección mediante extracción.

En las investigaciones pioneras sobre milicias (Burgos, 2002; Zaluar y Conceição, 2007; Cano, 2008 y Cano y Duarte, 2012), los análisis se centraron sobre los mercados de protección y las prácticas de extorsión ejercidas por estos grupos.

Aun más recientes, las actividades inmobiliarias legales e ilegales también han sido señaladas en reportajes del periodismo investigativo como una de las principa-

PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

El *Minha Casa, Minha Vida* (MCMV) fue un programa de vivienda del gobierno federal, creado en marzo de 2009 por el gobierno del presidente Lula para subsidiar o facilitar la adquisición de inmuebles a familias de bajos ingresos. Hasta el año 2018, alrededor de 15 millones de personas compraron un inmueble con la ayuda del Programa. En Río de Janeiro el MCMV fue viabilizado a partir de la construcción de un gran número de urbanizaciones populares localizadas en las regiones periféricas del estado, hoy en día, gran parte de ellas ocupadas por milicias.

les fuentes de ingresos de las milicias, que también se valen del uso de la fuerza y del favoritismo estatal para extraer recursos de esos mercados, como señalamos en el informe final de la investigación titulada *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*, realizada con el apoyo de la Fundación Heinrich Böll y escrita conjuntamente con el Observatório das Metrôpoles, del cual extrajimos el presente artículo (Hirata et al., 2021). Silva, Fernandes y Braga (2008) ya habían destacado que el crecimiento de las milicias estaba íntimamente relacionado con el proceso de expansión de la frontera urbano-inmobiliaria en la zona oeste de la ciudad y municipios de la región metropolitana, donde la apropiación de tierras y la formación de nuevas urbanizaciones es coordinada frecuentemente por estos grupos armados. Investigaciones cualitativas, en marcha y concluidas, han señalado la participación de milicianos en los mercados de construcción, venta y alquiler de inmuebles y en el registro y administración de bienes raíces y gastos de las unidades del programa *Minha Casa, Minha Vida* (MCMV) (Araújo Silva, 2017b; Petti, 2020). Benmergui y Gonçalves (2019) escribieron sobre la expresión «urbanismo miliciano» que ha sido empleada para:

... describir este tipo de intervención urbana que incluye la apropiación ilegal de tierras públicas y su urbanización, construcción en masa de edificios y corretaje y operaciones financieras a través de crédito informal. Amparadas por la impunidad y consentimiento tácito, las milicias eluden los controles municipales para apropiarse de tierras y construir edificios sin cualquier fiscalización y sin ni siquiera presentar planes de desarrollo a las autoridades relevantes (Benmergui y Gonçalves, 2019, traducción nuestra).¹³

13. El texto publicado en la nacla report on the Americas se encuentra disponible en el sitio del Diccionario de Favelas Marielle Franco, donde no es posible distinguir el número de páginas. Véase https://wikifavelas.com.br/index.php?title=Urbanismo_Miliciano_in_Rio_de_Janeiro#Urbanismo_Miliciano (revisado el 2 de febrero de 2021)

La investigación conducida por Cano y Duarte (2012) sobre la evolución de las milicias entre 2008 y 2011, es decir, los años inmediatamente posteriores a la CPI, concluyó que estaban ocurriendo: «a) debilitamiento del control social y de la capacidad de las milicias de generación de ingresos; b) cambio en el estilo de operar, adoptando un estilo más discreto y un perfil más bajo» (p. 63). Diez años después, nos encontramos con milicias que, de hecho, operan de modo distinto a los primeros grupos de la *policía mineira*, pero ahora con una capacidad aumentada de generación de ingresos. El Mapa de los Grupos Armados en Río de Janeiro –producido conjuntamente por el Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI/UFF), el datalab Fogo Cruzado, el Disque-Denúncia, el Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP) y la plataforma digital Pista News–, reveló que las milicias controlan 56.8% del territorio de la ciudad de Río de Janeiro, donde una población de 2 178 620 personas (33.9% de la población total) vive bajo el dominio armado de estos grupos.

En el libro *A república das milícias*, Manso (2020) describe el proceso de formación de alianzas entre milicianos, policías, parlamentarios, *bicheiros*¹⁴ y traficantes, lo que contribuyó al fortalecimiento de las milicias en los últimos años y pone de relieve las relaciones entre la familia del actual presidente de la República, Jair Messias Bolsonaro, con algunos grupos milicianos. Investigaciones llevadas a cabo por la Policía Civil incriminan frecuentemente a policías y parlamentarios y no es raro que tropiecen con interferencias políticas, como la desvinculación de comisarios de policía, cambios de jefe y demás formas de obstrucción de la investigación.¹⁵ Por tanto, no hay ninguna novedad en la afirmación de que la participación de agentes públicos en grupos criminales milicianos constituye una ventaja en relación a los demás grupos criminales armados y uno de los mayores obstáculos para el combate a las milicias.

En nuestra investigación, sin embargo, buscamos ir más allá de esas afirmaciones y nos propusimos analizar cómo ocurre el favoritismo estatal a las milicias. No se trata aquí de identificar a los individuos y grupos que usurpan sus funciones públicas para favorecer a las milicias, sino a las políticas públicas y prácticas gubernamentales que son movilizadas por las milicias para ampliar su poder político y económico. Por medio de este abordaje que interpela no el dolo individual sino las prácticas de gobierno, pretendemos indicar que es posible un enfrentamiento eficaz a las milicias por medio de la acción política en general y de otros enfoques de políticas públicas.

14. Creado en 1892, en Río de Janeiro, el “Jogo do Bicho” es una bolsa de apuestas ilegal. Los números sorteados son representados por animales, por eso su nombre. El Juego es una contravención, una infracción penal, de acuerdo con la legislación brasileña. Estimativas señalan que mueve billones todos los años, tiene una relación directa con el crimen organizado en el estado.

15. Véase, por ejemplo, el reportaje del periódico O Globo del 26 de abril de 2018 <https://oglobo.globo.com/rio/delegados-que-investigam-grupos-de-milicianos-teriam-sofrido-ameacas-22628326> (revisado el 2 de febrero de 2021).

Para comprender las bases políticas de la expansión de las milicias, nos basamos en el cruce entre el mapeo de los grupos criminales armados¹⁶ en Río de Janeiro y los datos sobre operaciones policiales recopilados y organizados por el Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos/Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF). Como será visto, nuestros resultados de investigación señalan que, en comparación con los otros grupos armados de Río de Janeiro, las milicias están presentes en territorios donde el enfrentamiento armado con las fuerzas estatales fue bastante reducido, de forma que el enfoque del uso de la fuerza por el Estado favoreció el crecimiento de las milicias.

Las operaciones policiales como instrumentos de favoritismo a las milicias

Las operaciones policiales o militares de incursión en los territorios de favelas y barrios periféricos catalogados como «áreas sensibles» constituyen el principal instrumento de acción pública (Lascoumes y Les Galés, 2004) en la represión a los grupos criminales armados de actuación territorializada en Río de Janeiro (Hirata y Grillo, 2019). Desde hace más de tres décadas estas operaciones son el método preferencial del uso de la fuerza por el Gobierno del Estado de Río de Janeiro y del empleo de sus recursos financieros, tecnológicos y humanos. Decenas de policías armados con fusiles, generalmente a bordo de vehículos blindados apodados *de caveirão* y a menudo auxiliados por un helicóptero, entran en territorios de viviendas de bajos ingresos –catalogados como «áreas sensibles» o «áreas de riesgo»–, involucrándose en enfrentamientos con los grupos criminales armados actuantes en esas áreas. Las operaciones policiales en el control del crimen en Río de Janeiro contribuyen con las exorbitantes cifras de letalidad derivadas de acciones policiales en el estado (Misse et al., 2013; Plataforma Dhesca, 2017; Musumeci, 2020), especialmente en la capital y región metropolitana. Además, ocasionan violaciones a los derechos civiles y humanos de los residentes en favelas e impactan severamente la rutina de los servicios públicos que funcionan en estos territorios (Redes da Maré, 2020). Sólo para dar una idea, la policía de Río de Janeiro mató en los últimos 15 años casi a 15 000 personas y en 2019 a 1 814 personas, convirtiéndose en el año más letal de la historia desde el registro de ese tipo de datos.

De hecho, las operaciones policiales causan perjuicios a los grupos criminales armados, pues frecuentemente resultan en la prisión o muerte de sospechosos y el decomiso de armas, mercancías y dinero. La recurrencia con que se efectúan estas operaciones impone a estos grupos la necesidad, también, de invertir recursos en seguridad armada de los territorios controlados o sobornar a agentes públicos para

16. Se puede acceder al mapa a través del enlace <https://erickgn.github.io/mapafc/> [revisado el 20 de octubre de 2020].

que reduzcan la represión a sus acciones ilícitas, negociando las llamadas «mercancías políticas» (Misse, 1999, 2006). De esta forma, las operaciones de las fuerzas del orden realizadas en territorio bajo control de grupos criminales armados nos parecen el mejor indicador del enfoque del uso de la fuerza estatal y, por tanto, de favoritismo político coercitivo.

En cuanto a las áreas controladas por el Comando Vermelho, Grillo (2016) afirmó que las operaciones sirven fundamentalmente para ocasionar perjuicios a los traficantes y medir su capacidad de resistencia, ajustando el valor del soborno/extorsión conocido como *arrego*, que funciona como una especie de «licencia de funcionamiento» (Barbosa, 2005). Prácticamente en todas las favelas donde hay tráfico existe el pago del arrego, como forma de evitar que sean realizadas incursiones en la favela u operaciones en sus alrededores para fiscalizar la salida de los usuarios de drogas. Misse (1999) define «mercancía política» a «toda mercancía cuya producción o reproducción depende fundamentalmente de la combinación de costos y recursos políticos, para producir un valor de cambio político o económico» (p. 295). En el caso del arrego, la mercancía política comercializada es el aflojamiento de la represión al tráfico, negociada por los agentes encargados por el Estado de combatir este mercado. El modelo de gestión de los territorios empleado por el tráfico en favelas supone la necesidad de la compra de las mercancías políticas, dado que los puntos de venta de drogas son fijos y deben ser fácilmente identificables por los usuarios, haciendo que su localización sea igualmente conocida por parte de la policía y traficantes rivales. Surge entonces la necesidad de defensa armada de la vida y libertad de los traficantes, así como de las drogas y dinero que circulan en estos puntos. No obstante, la superioridad bélica del Estado impone que también sean negociadas mercancías políticas, de forma que se reduzcan las interrupciones en el flujo normal de la rutina del tráfico.

En lo que se refiere a las áreas controladas por milicias, la lectura de denuncias anónimas nos permitió identificar dinámicas muy distintas de aquellas, bastante conocidas, observadas en las áreas bajo el dominio de «facciones» del tráfico de drogas, donde policías no realizan rondas de patrullaje y no atienden casos de crímenes, entrando en esos territorios apenas en operaciones de incursión armada. En las áreas de milicias, muy por el contrario, las denuncias señalaban a policías militares y civiles como miembros actuantes de estos grupos criminales o socios de los milicianos locales. Pese a que los residentes narran una serie de hechos de violencia practicada por milicianos, impera la percepción de que en esas localidades «es tranquilo» (Araújo Silva, 2017a). Nuestra hipótesis para la interpretación de esta percepción de tranquilidad es que ella alude a la baja incidencia de tiroteos en esas áreas debido a una reducida actuación de la policía. El premiado reportaje de Igor

Mello y Lola Ferreira al portal UOL, titulado *A Mão invisível da milícia*, utilizó datos sobre tiroteos de la base de Fogo Cruzado para concluir que:

Pese a que ocupan parte considerable de la ciudad, las áreas de milicia fueron escenario de apenas 88 intercambios de tiros con las fuerzas de seguridad en más de tres años —2.97% del total [...] Por otro lado, 2 333 tiroteos se produjeron en favelas dominadas por las tres principales facciones de traficantes del estado —lo equivalente a 78.8% del total de tiroteos involucrando a agentes de seguridad en más de tres años.¹⁷

De esta forma, la «tranquilidad» sería, entonces, un indicador de la estabilidad de los acuerdos entre la policía y los grupos armados, en lugar de una actuación menos violenta por parte de la milicia. Por cierto, los pocos datos disponibles permiten poner en duda esa falsa idea de que las áreas de milicias son áreas tranquilas. El relatorio final de la investigación *Diagnóstico de los Homicidios en Municipios de Río de Janeiro y de Espírito Santo*, coordinado por Borges (2016, p. 22), con base en los datos del Instituto de Seguridad Pública (ISP/RJ), muestra que los barrios reconocidos como territorios controlados por milicias están entre aquellos con tasas más altas de violencia:

Santa Cruz lidera el ranking de los 10 barrios con más incidencia de víctimas de muerte violenta intencional en la capital. Entre los años 2010 y 2015, el barrio llegó a tener 710 registros de muertes violentas intencionales. A continuación se destacan: Campo Grande con 516 muertes; Bangu 355 víctimas y Realengo con 333 víctimas...

Estos datos revelan que la incidencia de las operaciones policiales no está correlacionada con el grado de violencia de los territorios. En otras palabras, el enfoque del uso de la fuerza por el Estado no usa como criterio la ocurrencia de letalidad violenta en los territorios. Eso revela también, la ausencia de datos que permitan profundizar este análisis y la necesidad de ampliar las investigaciones en esta perspectiva.

Las ventajas y desventajas político coercitivas de los grupos armados

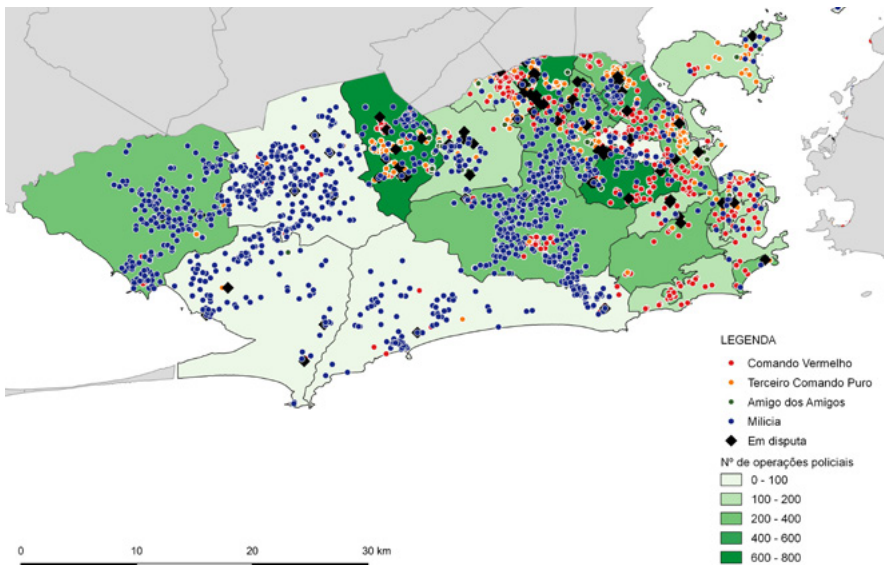
Si la base de operaciones policiales del GENI/UFF permitía, antes, observar cómo las operaciones militares o policiales se distribuían en el territorio, con la reciente elaboración del Mapa de los Grupos Armados se hizo posible comparar el número de operaciones realizadas en los territorios bajo el dominio armado de cada gru-

17. <https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/com-milicia-em-expansao-confrontos-policiais-no-rio-miram-traffic-e-somam-so-3-em-areas-de-milicianos/#cover>

po o tipo de grupo. El cruce de las dos bases nos permitió distinguir entre grupos con ventajas políticas y los grupos en desventaja política, tomando como criterio la menor o la mayor incidencia de operaciones policiales en las áreas por ellos controladas. Así, los grupos con ventaja política son aquellos menos afectados por la represión policial armada y los grupos en desventaja política son los blancos preferenciales de las operaciones policiales.

En el mapa 1, las regiones administrativas (RA) de la ciudad están coloreadas según el número de operaciones policiales realizadas entre los años 2007 y 2019 y los puntos se refieren a conjuntos de denuncias anónimas verificadas que demuestran la actuación de grupos armados en los territorios.

Mapa 1 - Número de operaciones policiales por región administrativa en la ciudad de Río de Janeiro (2007-2019) y grupos armados

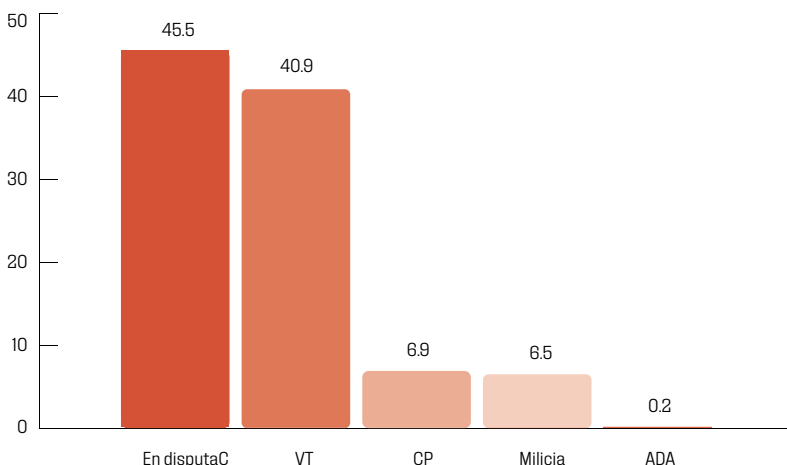


Fuente: GENI/UFF e Disque-Denúncia. Elaboración: Observatório das Metrôpoles - ufrj

El cruce realizado entre el Mapa de los Grupos Armados y la base de operaciones policiales permite observar que en las RA donde ocurrieron menos operaciones en el periodo –como Guaratiba, Barra da Tijuca y Campo Grande–, los grupos armados predominantes son milicianos. Ya en las RA donde hubo el mayor número de operaciones –Bangu, Méier y Pavuna– hay porciones territoriales en disputa e importante presencia de «comandos» del tráfico de drogas.

La ventaja política de las milicias en relación con los demás grupos armados puede ser observada también en el gráfico 1, que distribuye las operaciones policiales según el tipo predominante de grupo armado en cada barrio. A diferencia del mapa 1, que presenta los datos de operaciones de la serie de 2007 a 2019, el gráfico abajo se limita a los datos de las operaciones notificadas el año 2019, el mismo intervalo de las denuncias consideradas por el mapa de los grupos armados. Su análisis debe ser hecho en contraste con la tabla 1, que sintetiza las informaciones sobre el número de barrios, extensión territorial y población bajo el dominio de grupos armados en la ciudad de Río de Janeiro.

Gráfico 1 - Cantidad de operaciones policiales según el tipo de grupo armado predominante en cada barrio de la ciudad de Río de Janeiro (2019, porcentaje)



Fuente: GENI/UFF e Disque-Denúncia

Tabla 1: Barrios, extensión y población bajo el control de grupos armados en la ciudad de Río de Janeiro en 2019 (números absolutos y porcentajes)

	Número de barrios bajo control	Extensión del control territorial (km ²)	Población bajo control
Milicias	41 (27.7 %)	686,75 (58.6 %)	2 178 620 (33.9 %)
Comando Vermelho	39 (26.4 %)	136.20 (11.6 %)	198 691 (18.7%)
Terceiro Comando	13 (8.8 %)	43,76 (3.7 %)	337 298 (5.3 %)
Amigos dos Amigos	3 (2.0 %)	3,82 (0.3 %)	48.218 (0.8 %)
En disputa	52 (35.1 %)	300,69 (25.7 %)	2659597 (41.4 %)

Fuente: Disque-Denúncia (elaboración: Fogo Cruzado, GENI-UFF, NEV-USP, Pista News)

Los barrios donde hay predominio de territorios en disputa (35.1%) concentran la mayor cantidad de operaciones policiales (45.5%), seguidos por los barrios donde el grupo armado predominante es el *Comando Vermelho* que, aunque representan apenas 26.4% de los barrios bajo el control de grupos armados, concentran 40.9% de las operaciones policiales. Con las milicias, ocurre lo inverso: en 27.7% de los barrios bajo el control de grupos armados, hay predominio de las milicias, en cambio, apenas 6.5% de las operaciones policiales realizadas el año 2019 ocurrieron en esos barrios. Cabe señalar que no hubo notificación de operaciones en barrios sin denuncias válidas de actuación de grupos armados.

Los datos arriba presentados indican, por tanto, que las fuerzas policiales o militares realizan más operaciones armadas en territorios bajo el dominio de comandos del tráfico de drogas que en territorios bajo el dominio de milicias –con particular énfasis para el *Comando Vermelho*–. En consecuencia, las milicias figuran como grupos con ventaja política y el *Comando Vermelho*, en particular, sobresale como el principal grupo en desventaja política. Esa constatación corrobora tanto el argumento del reportaje de Igor Mello y Lola Ferreira en el portal UOL, como la descripción presentada en el libro de Manso (2020) sobre el proceso de construcción de la alianza entre tráfico y milicia que pasó a ser conocida como *União 5.3*, en referencia a la sigla de las milicias 5M y del *Terceiro Comando Puro*. Según el autor, esta unión puso a milicianos, policías, bicheiros y traficantes del mismo lado, enfocados en derrotar al *Comando Vermelho* en diversos territorios. Ese proceso aún está en marcha, como fue demostrado recientemente por la prensa.¹⁸ De acuerdo con una investigación de la Policía Civil, la unión de traficantes evangélicos que dominan Vigário Geral, Parada de Lucas y Cidade Alta, con milicianos de Quitungo en Brás de Pina, expandiéndose por lo que se denomina *Complexo de Israel*, tuvo como uno de sus principales puntos pactados el enfrentamiento al *Comando Vermelho*.

El favoritismo de las milicias puede ser explicado por la conocida y activa participación de agentes públicos en esos grupos criminales armados (policías civiles y militares, parlamentarios, etc.), esto se pone de manifiesto desde la presentación de los resultados de la CPI de las milicias (ALERJ, 2008). Sin embargo, resta comprender mejor cómo ese favoritismo de las milicias impacta también las dinámicas de conflicto armado entre facciones del tráfico de drogas. Nos encontramos con fuertes indicios de que operaciones policiales han sido utilizadas para favorecer a las milicias y al TCP en desmedro del CV. Al utilizar las operaciones policiales como indicador del favoritismo político coercitivo, no estamos validando la creencia de que ellas son efectivas en el combate al crimen, sino que nos proponemos llamar la

18. Ver: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/traficantes-evangelicos-fecham-pacto-com-milicia-para-expandir-complexo-de-israel-24821015.html> (revisado el 7 de febrero de 2021).

atención para el uso de las operaciones policiales como un instrumento de favoritismo hacia algunos grupos armados en relación con sus rivales.

OPERACIONES POLICIALES Y (DES)CONTROL DEL CRIMEN

Las operaciones policiales en el estado de Río de Janeiro y las violaciones de derechos que de ellas resultan son objeto de la *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPF) de núm. 635¹⁹ –a ADFP 635 o ADFP de las Favelas– que tramita en el Supremo Tribunal Federal (Suprema Corte). En lo que concierne a este proceso, se expidió el 5 de junio una medida cautelar –expedida por el Ministro Edson Fachin y posteriormente refrendada por el plenario del STF (Suprema Corte)– que restringe la realización de operaciones policiales a situaciones absolutamente excepcionales durante el periodo de vigencia de la pandemia del nuevo coronavirus. El GENI/UFF colaboró con la instrucción del proceso de la ADFP 635 por medio de la producción de relatorios que anexados a los autos y ampliamente divulgados presentan datos sobre las operaciones policiales en la Región Metropolitana de Río de Janeiro, los impactos de la medida cautelar en la preservación de vidas y las relaciones entre operaciones policiales y denuncias de crímenes (Hirata, Grillo y Dirk, 2020). Demostramos que la Decisión liminar del STF (de la Suprema Corte) de restringir las operaciones policiales durante el periodo de pandemia contribuyó para reducir el número de muertos y heridos como consecuencia de esas operaciones, sin producir un aumento de las denuncias criminales.

Con base en datos, refutamos la presunción de que las operaciones policiales son un medio eficaz e inexorable de combatir la criminalidad frente al contexto particularmente violento de Río de Janeiro. El análisis de las correlaciones entre la variación porcentual anual de la frecuencia de operaciones policiales realizadas entre 2007 y 2019 y de las denuncias criminales registradas por la policía civil en el mismo periodo, demostró que el aumento de operaciones policiales no es acompañado por la disminución de las denuncias criminales. Lo que ocurre es justamente lo contrario: un mayor número de operaciones policiales parece asociarse a un aumento de los crímenes contra la vida, especialmente los homicidios dolosos, y no impacta en la reducción de los crímenes contra el patrimonio, asociándose moderadamente al aumento de los robos de vehículos (Hirata, Grillo e Dirk, 2020).

En lo que atañe a la relación entre operaciones policiales y crímenes contra el patrimonio, nuestra hipótesis para interpretar esos resultados se apoyó en las

19. A ADFP 635 fue solicitada por el Partido Socialista Brasileiro (psb) en noviembre de 2019 y contó con la colaboración de una serie de instituciones y organizaciones de la sociedad civil, como Educación y Ciudadanía de Afrodescendientes y Carentes (educafro), Defensoría Pública del Estado de Río de Janeiro, Justicia Global, Asociación Redes de Desarrollo de la Maré, Movimiento Negro Unificado, Instituto de Estudios de la Religión (iser), Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Colectivo Papo Reto, Movimiento Mães de Manguinhos, Red de Comunidades y Movimientos Contra la Violencia, Fala Akari y la Iniciativa Derecho a la Memoria y Justicia Racial.

conclusiones del estudio realizado por el Centro de Pesquisa del Ministerio Público de Río de Janeiro (CENPE/MPRJ), que presenta procedimientos metodológicos y resultados muy próximos a los nuestros. Según el CENPE/MPRJ, amparando su afirmación en la literatura internacional, el enfrentamiento del crimen mediante operaciones policiales es mucho menos efectivo que aquel dirigido en acciones preventivas siguiendo las manchas criminales, incidiendo, por tanto, donde los crímenes ocurren y no donde supuestamente se encuentran los criminales (Monteiro et al., 2020). La ineficacia de las operaciones policiales para disminuir los crímenes contra el patrimonio podría ser explicada, en consecuencia, por el enfoque de sus acciones contra los lugares donde se imagina que residen los criminales y no para la prevención orientada hacia los lugares recurrentes de los crímenes.

En lo que concierne a la correlación moderada y positiva encontrada en el cruce de las variables operaciones policiales y víctimas de crímenes contra la vida, como hipótesis para la interpretación de esos resultados, ratificamos que las incursiones policiales en territorios de conflagración incitan los conflictos entre los grupos criminales armados que disputan estos territorios, a medida que la actuación estatal debilita a algunos grupos, favoreciendo la expansión de otros. Este problema parece agravado por la discrecionalidad concedida a los equipos policiales para realizar operaciones sin solicitar autorización o dar cuentas al Gobierno del Estado de Río de Janeiro, el Ministerio Público o la sociedad civil, lo que propicia el uso de la fuerza estatal para la obtención de ventajas particulares por parte de individuos o grupos dentro de las instituciones policiales. Tales dinámicas fueron descritas por investigaciones cualitativas realizadas en áreas controladas por facciones del tráfico de drogas, pero aún se carece de investigación más amplia para la debida comprensión de las maneras por las cuales las operaciones policiales impactan en la dinámica de disputas entre facciones del tráfico de drogas y milicias.

Hay también otras dinámicas relacionadas con el uso de operaciones policiales como medio de favoritismo político coercitivo que necesitan ser conocidas con más detalle. Durante el proceso de elaboración del diccionario de términos para la elaboración del Mapa de los Grupos Armados, nos encontramos con una serie de denuncias que relataban haber parcialidad en la participación de la Policía Militar, por medio de operaciones, en situaciones de conflicto en grupos criminales armados. Se hallaron denuncias de que policías estarían realizando operaciones a fin de abrir camino para la ocupación de territorios por las milicias y por el *Terceiro Comando Puro*. Relatan las denuncias que, en algunos territorios, el TCP se habría aliado a milicias para conquistar territorios para la venta de drogas con la ayuda de la policía. Según algunos relatos encontrados, en un territorio en disputa entre el *Comando Vermelho* y el *Terceiro Comando Puro*, agentes policiales estarían abordando a los residentes que transitaban por la localidad para interrogarlos sobre la facción a la que

apoyaban y aquellos que declararon su apoyo al CV, eran entregados a los criminales del TCP, para ser ejecutados.

Finalmente, es necesario comprender las ventajas político-coercitivas dadas por la policía a los milicianos como parte de una estructura más compleja de favoritismos, intercambios y asociaciones. Así, es necesario recuperar el concepto de «milicia» bajo la perspectiva de grupos que, no sólo son mayoritariamente formados por agentes estatales, sino que, sobre todo, poseen una relación estrecha con miembros de los tres poderes o al menos su representación directa y efectiva en la estructura de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Las menciones a las declaraciones laudatorias hechas al inicio de este texto por gobernadores y alcaldes, aunadas a las condenaciones en serie de parlamentarios, producto de la CPI de las milicias, son muy claras a este respecto. Es ese elemento el que distingue estos grupos armados de otros y que confiere a las milicias el estatus inaugural del crimen organizado en Río de Janeiro.

Es a partir del control territorial que milicianos garantizan no sólo una infinidad de negocios y mercados ilegales, en general apoyados en la explotación de todos los aspectos que hacen posible la reproducción de la vida material de quien reside en esas regiones, sino también un nivel de concentración de poder suficientemente fuerte para hacer viables otros proyectos con actores políticos. En este sentido, mientras el territorio es un medio para administrar la venta de los traficantes de drogas en las favelas, para las milicias el territorio es un fin. De esta forma, cuanto más concentrado es el control sobre la población, no sólo más rentables son los negocios sino que también es mayor la capacidad de imponer sobre los residentes el apoyo a este o a aquel político, además de impedir la entrada de otros en sus territorios durante el periodo electoral. El aumento del número de candidatos y representantes elegidos que son asesinados en cada nuevo ciclo electoral es la expresión más dramática de tal proceso.

Al elegir sus propios candidatos o apoyar políticos aliados, los milicianos obtienen diversas ventajas, como, por ejemplo, en el plano municipal las alcaldías hacen la vista gorda en la gestión de las urbanizaciones populares; en el plano estadual, la laxitud sobre los marcos regulatorios en áreas apropiadas y, en el plano federal, el ablandamiento al respecto de la venta y regulación de armamentos y municiones. Hace por lo menos dos décadas atrás, la prensa publicó diversas veces las relaciones turbias de estos grupos con candidatos elegidos para los cargos de gobernador o alcalde de la capital y región metropolitana, siempre a través del apoyo más o menos ostensivo de las milicias presentes en Río de Janeiro. Por tanto, se introduce en este cuadro general el favoritismo de las operaciones policiales para entender el avance de estos grupos de milicianos.

Conclusión

Los datos arriba expuestos refuerzan la hipótesis de la investigación: que las milicias contaron con ventajas políticas con relación a los «comandos» criminales (*Comando Vermelho*, *Terceiro Comando Puro* y *Amigos dos Amigos*), constatada aquí la baja incidencia de operaciones policiales en los territorios bajo su control. Como quedó demostrado, hay consistentes indicios de favoritismo hacia las milicias por parte del poder público en lo que se refiere a la realización de operaciones policiales, el mayor instrumento de las políticas de seguridad pública en Río de Janeiro. Al cruzar la base de operaciones policiales del GENI/UFF con el Mapa de los Grupos Armados fue posible constatar que, aunque las milicias controlen más territorios en el municipio de Río de Janeiro –de la suma de todos los comandos del tráfico de drogas–, son pocas las operaciones policiales realizadas en áreas de milicia. Utilizando las operaciones policiales como un indicador del favoritismo político coercitivo, identificamos a las milicias como grupos con ventaja política y al Comando Vermelho como el principal grupo en desventaja política. Argumentamos que la baja represión policial a las milicias constituye la principal causa de la percepción de tranquilidad captada por Araújo Silva (2017a) en el discurso de los residentes en estas áreas. Nuestros datos cuantitativos y cualitativos ratificaron la narrativa de Manso (2020) al respecto sobre la alianza establecida entre milicianos, traficantes del TCP, policías y bicheiros para combatir al CV. La fuerte asociación entre un número mayor de operaciones y más homicidios constatada por el GENI/UFF en otro relatorio (Hirata, Grillo y Dirk, 2020) parece encontrar una explicación en el uso ilegal de la fuerza estatal con la finalidad de favorecer a ciertos grupos criminales en desmedro de otros, avivando las disputas entre grupos criminales armados.

Si hace más de una década que ya se conoce la relación entre milicias y políticos que ocupan cargos legislativos y ejecutivos a nivel municipal, estatal y federal, la permanencia de esos representantes en las tres esferas de gobierno demuestra la fuerza del poder de grupos, al margen de la investigación y prisión de algunos de sus representantes políticos. Por ello, se justifica la preocupación por las consecuencias de la expansión del poder político y económico de las milicias para la democracia, la seguridad de la población y la producción del espacio urbano en la ciudad de Río de Janeiro. Apoyándose sobre la relación entre milicias, operaciones policiales y el mercado inmobiliario, es posible afirmar que las medidas puramente represivas no sólo violan derechos y producen un escenario de genocidio de la población negra, pobre y favelada, sino también son ineficaces para el control de estos grupos armados. Sería conveniente que la política de enfrentamiento de las milicias también se apoyara en medidas regulatorias, o sea, medidas no represivas y que tuvieran en la regulación de los mercados urbanos el principio de actuación sobre las bases políticas y económicas de tales grupos. Iniciamos el texto mostrando que los merca-

dos de protección/extorsión son fundamento de las milicias, actividades estatales reguladoras actuarían sobre el centro de esta economía política y de su proyecto autoritario.

Referencias

- Araújo Silva, M. (2017a) House, tranquility and progress in an área de milícia in Rio de Janeiro. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, Dossier “The Urban Peripheries”, Brasília, v. 14(3), e143132.
- (2017b) *Obras, casas e contas: uma etnografia de problemas domésticos de trabalhadores urbanos no Rio de Janeiro* (tesis de doctorado, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (UERJ). Rio de Janeiro.
- Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) (2008) Relatório final de la Comisión Parlamentar de Inquérito destinada a investigar la acción de milicias en el ámbito del estado de Rio de Janeiro. https://static.congressoemfoco.uol.com.br/2018/12/relatorio_milicia.pdf
- Barbosa, A.R. (2005). *Prender e Dar Fuga: Biopolítica, sistema penitenciário e tráfico de drogas no Rio de Janeiro* (tesis de doctorado en antropología social). Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/Museu Nacional/Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Benmergui, L. y Gonçalves, R. S. (2019) Urbanismo Miliciano in Rio de Janeiro, *NACLA Report on the Americas*, 51(4): 379-385.
- Burgos, M. (2002) *A utopia da comunidade. Rio das Pedras, uma favela carioca*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora PUC-Rio/Loyola.
- Borges, D. et al. (coord.) (2016) Diagnóstico dos Homicídios em Municípios do Rio de Janeiro e do Espírito Santo. *Relatório Final do Projeto Grupo 7 - Sudeste 2 - Rio de Janeiro e Espírito Santo*. Rio de Janeiro: Fundação Guimarães Rosa e Laboratório de Análise da Violência, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iav/UERJ). https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes_externas/pagina-2/42diagnostico-homicidios-rj-es.pdf
- Cano, I. (2008) Seis por Meia Dúzia?: um Estudo Exploratório do Fenômeno das Chamadas ‘Milícias’ no Rio de Janeiro, em Justiça Global (org.) *Segurança, Tráfico e Milícias no Rio de Janeiro, Rio de Janeiro*: Fundação Heinrich Böll, pp. 48-103.
- Cano, I. y Duarte, T. (2012) “No *sapatinho*”: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008–2011), Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.
- Gambetta, D. (1996) *The Sicilian Mafia: the business of private protection*, Cambridge: Harvard University Press.

- Grillo, C.C. (2016). Frontières tacites. Confrontations et accords dans les favelas de Rio de Janeiro. *Confins* [en línea], 28. <http://journals.openedition.org/confins/11246>
- Hirata, D. y Grillo, C. (2019). *Sumário Executivo: Operações Policiais no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll Brasil. <https://br.boell.org/pt-br/2019/12/21/operacoes-policiais-no-rio-de-janeiro>
- Hirata, D., Grillo, C. y Dirk, R. 2020. Operações policiais e ocorrências criminais: Por um debate público qualificado. *Dilemas*, sessão excepcional “Reflexões na pandemia”. <https://www.reflexpandemia.org/texto-57>
- Hirata et al. (2021). *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll Brasil. https://br.boell.org/sites/default/files/2021-04/boll_expansao_milicias_RJ_FINAL.pdf
- Holloway, Thomas H. (1997). *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- Kant de Lima, R. (1995). *A polícia na cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Editora Forense.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Les Presses Science Po.
- Paes Manso, Bruno (2020). *A República das Milícias: Dos Esquadrões da Morte à Era Bolsonaro*. São Paulo: Todavia.
- Misse, M. (1999). *Malandros Marginais e Vagabundos: A acumulação social da violência no Rio de Janeiro* (tesis de doctorado en sociología, iuperj). Rio de Janeiro.
- (2006). *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo: Estudos de sociologia do crime e da violência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Misse, M., Grillo, C. C., Neri N. E. y Teixeira, C. P. (2013). *Quando a Polícia Mata. Homicídios por “autos de resistência” no Rio de Janeiro (2001-2011)*. Rio de Janeiro: Booklink.
- Monteiro, J., Fagundes, E., Guerra, J. (2020). *Letalidade policial e criminalidade violenta*. *Revista de Administração Pública* 54(6), Rio de Janeiro.
- Musumeci, L. (2020). *Letalidade policial e pessoas desaparecidas no Estado do Rio de Janeiro, segundo os dados oficiais (2006-2018)*. *Boletim Segurança e Cidadania*, núm. 25.
- Petti, D. (2020). *“Perdi minha casa, aqui eu tenho outra vida”: uma etnografia sobre espaços, sujeitos e economias em um condomínio popular do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)* (disertación maestría en antropología social). Rio de Janeiro: PPGA/MN/UFRJ.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (1983). *Polícia e crise política: o caso das polícias militares*. Pinheiro, Paulo Sérgio (org), *A violência brasileira*. São Paulo: Brasiliense.

- Plataforma Brasileira de Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (2017). Aumento Vertiginoso da Violência Policial nas Favelas do Rio de Janeiro. Orlando Santos Junior (coord.). *Relatório da Política Econômica de Austeridade nos Direitos Humanos*. São Paulo, Plataforma Dhesca, pp. 49-67. http://austeridade.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2017/11/publicacao_dhesca_baixa.pdf
- Rede de Desenvolvimento da Maré (2020). *Boletim Direito à Segurança Pública na Maré* - 2019. https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica_2019.pdf
- Silva, J. Fernandes, F. y Braga, R. (2008). Grupos criminosos armados com domínio de território Reflexões sobre a territorialidade do crime na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Justiça Global (org.) Segurança, Tráfico e Milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.
- Soares, Luiz Eduardo (2006). *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.
- Tilly, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 169-191.
- Werneck, A. (2015). O ornitorrinco de criminalização: A construção social moral do miliciano a partir dos personagens da ‘violência urbana’ do Rio de Janeiro. *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 8(3), pp. 429-454.
- Zaluar, A. y Conceição, I. S. (2007). *Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro, que paz?*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 21, pp. 89-10.

REDES ILÍCITAS Y CAPTURA DEL ESTADO EN EL NORTE DE CENTROAMÉRICA

HARALD WAXENECKER

Introducción

Desde 2015, la oficina de Centroamérica de la Heinrich Böll Stiftung impulsó una serie de investigaciones sobre poderes fácticos y captura de Estado en Guatemala, Honduras y El Salvador, compiladas en la publicación *Relaciones de poder y zonas grises en el Triángulo Norte de Centroamérica* (Waxenecker H., Argueta, O. y Pérez Navarrete, M., 2019). Se analizaron tres casos:

El enfoque del estudio en El Salvador se inscribe en las complejidades de la captura del Estado (CdE) y se titula *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura de Estado?* (Waxenecker, 2017). De acuerdo con esa perspectiva, en el campo problemático de la transición, el sector económico predominante (o al menos algunos de sus actores) han tenido la capacidad de (re)crear condiciones favorables para (re)producir el statu quo de asimetrías e, incluso, de profundizar las desigualdades sociales en beneficio propio. El estudio indaga, por tanto, sobre la composición y articulación de la élite económica salvadoreña y su capacidad de moldear el sistema político durante las primeras décadas de esta etapa de una democracia frágil.

El análisis de Honduras se fundamenta en el caso de corrupción en el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), descrito en el estudio *Honduras: ¿Redes indebidas de poder, impunidad y enriquecimiento? Un bosquejo de una realidad compleja* (Waxenecker, 2016) y se auxilia en el estudio de Sarah Chayes (2017), titulado *When corruption is the operating system. The case of Honduras*. Esta autora compara Honduras con cleptocracias (*kleptocracies*) altamente estructuradas como Azerbaiyán,

Camboya o Túnez, aunque, en el caso hondureño, los sectores público, privado y criminal, pese a su estrecha ligazón, son más fragmentados y mantienen cierto nivel de autonomía. Esa interacción entre sectores de poder es una realidad histórica y encontró las condiciones favorables en el contexto del poder político-militar-empresarial en la etapa postgolpe.

En Guatemala, la caracterización del fenómeno del poder en las regiones (departamentos/distritos electorales) se elabora sobre dos estudios específicos: el documento *Grupos de Poder en Petén: territorio, política y negocios* (sin autor, 2011) y el ensayo *Poderes regionales y distorsión ilícita de la democracia guatemalteca* (Waxenecker, 2015). Es un proceso investigativo que parte del caso concreto de las operaciones de los grupos de poder en el norte de Guatemala –específicamente en el departamento de Petén– y luego proyecta este fenómeno a los demás departamentos del país, así como su incidencia sobre el sistema político guatemalteco (especialmente el Congreso de la República). La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) nombró ese fenómeno como redes político-económicas ilícitas de carácter regional (RPEI), abordando el fenómeno en dos informes: *El financiamiento de la política en Guatemala* (CICIG, 2015) y *Redes ilícitas y crisis política: la realidad del Congreso guatemalteco* (CICIG/FMM, 2019). Posteriormente, la Fundación Myrna Mack (fmm, 2020) publicó el informe *Congreso y redes regionales: un mapa de la novena legislatura*, donde analiza la perpetuidad y el poder de las redes ilícitas, basado en la micro-captura del Estado en las regiones.

Todos los casos tienen en común un largo proceso de transición múltiple en la región, la perpetuidad de poderosas redes y estructuras (lícitas e ilícitas, públicas y privadas, políticas y económicas, etc.), así como la compleja problemática de la captura del Estado en función de beneficios y privilegios particulares.

En la última década ha habido un mayor interés en fenómenos criminales, ilegales e ilícitos desde la perspectiva del análisis de redes sociales (social network analysis, SNA). SNA estudia los patrones de las relaciones sociales entre actores (personas, grupos, instituciones, etc.) para comprender las complejidades de las interacciones y sus resultados sociales específicos; y en este caso en particular, el análisis enfatiza en las relaciones sociales con “... comportamientos no sólo criminales –penalizados en los respectivos códigos penales– e ilegales –contrarios a la legislación del país, la cual incluye normas administrativas y ambientales–, sino también ilícitos –contrarios a la ley y otras normas...” (Uribe Burcher, 2014: 24). Sin duda, SNA se ha convertido en un enfoque metódico importante para la investigación de estos entramados ilícitos, incluyendo el propio campo de la criminología (Bouchard y Amirault 2013).

Hay diferentes conceptos para hablar del fenómeno: redes criminales, redes ilícitas, redes ilegales, redes oscuras (*dark*), redes encubiertas (*covert*) y redes marco-criminales, entre otros. En este ensayo utilizamos insumos de todos ellos, aunque

adoptamos principalmente el concepto de redes políticoeconómicas ilícitas (RPEI) de la CICIG (CICIG/MP, 2015):

No son una entidad gubernamental, ni son una entidad estrictamente privada; son entidades adaptativas mixtas y, por ello, eminentemente transicionales. Se desplazan entre lo público y lo privado, entre lo gubernamental y lo empresarial, entre lo lícito y lo ilícito y entre lo formal y lo informal, y tienen por finalidades lograr: a) poder indebido (político y económico), b) influencia indebida (política y económica), c) impunidad para sus acciones ilícitas y d) enriquecimiento indebido.

Además, estas redes son “una confluencia de individuos y/o agrupamientos de individuos que se autoorganizan y cooperan, comunican e informan, y que poseen intereses comunes y/o finalidades compartidas para la realización de actividades y tareas de carácter político, económico y/o mixtas principalmente ilícitas, aunque colateralmente lícitas” (CICIG, 2015).

El concepto de Captura de Estado (CdE) aborda las complejidades de la influencia privada sobre el Estado, especialmente en contextos de transición. Ese enfoque –en contraposición a los debates sobre el Estado y su rol en las economías– pone énfasis en la *capture economy* y su incidencia sobre procesos de transformación política en las sociedades. Para Hellman y Kaufmann (2001) –que han investigado el fenómeno especialmente en países postsoviéticos– la corrupción ha tomado una nueva imagen en sociedades en transición: la de oligarcas que manipulan la formación de políticas públicas, normas jurídicas y regulaciones institucionales en beneficio propio. Esta forma de alteración –nombrada *state capture*– es reconocida como uno de los problemas más perniciosos en la economía política de procesos de reforma y sus efectos múltiples refuerzan o generan las desigualdades sociales (Durand, 2016). Transparencia Internacional (2009) resume la CdE como una situación en la que poderosos individuos, instituciones, compañías o grupos, desde dentro o fuera del país, utilizan diversos mecanismos (legales e ilegales) para dar forma a las políticas nacionales, el entorno legal y la economía en beneficio de sus intereses privados.

En este sentido, la particularidad del concepto de CdE consiste en: i) la CdE es un fenómeno de sociedades que se encuentran inmersas en procesos de reformas económicas y políticas, ii) reconoce la desigualdad de poder en las sociedades y iii) analiza los mecanismos que dan forma y contenido a un sistema emergente, en especial a partir de la economía de captura (*capture economy*), la captura propiamente dicha de la política, así como los andamiajes de impunidad. Se trata, por tanto, de la confluencia de diversos factores que moldean la transición, en dependencia de la composición y la correlación de fuerzas de actores de poder –principalmente económicos, aunque no exclusivamente–; su capacidad de generar excedentes extraordinarios al margen de la normatividad y competitividad; su capacidad de influencia sobre las transformaciones económicas y políticas, y su capacidad de (re)crearse en

el nuevo modelo. Hellman y Kaufmann (2001) afirman que la CdE es más evidente en países con reformas económicas y políticas parciales y con regímenes políticos que se caracterizan por una alta concentración de poder y limitaciones en la competencia política. Además, la experiencia latinoamericana señala que la impunidad es otro factor decisivo para la perpetuidad de modelos basados en la captura. En otras palabras, la captura del Estado comprende al menos tres esferas: la economía de captura, la captura de la política y los mecanismos de impunidad.

CONTEXTO: LA TRANSICIÓN MÚLTIPLE EN LA REGIÓN

El Salvador, Honduras y Guatemala han transitado por largos años de guerra y militarismo durante la segunda mitad del siglo xx. En esta época no existía una separación clara de la guerra y la política (Vela, 2007). La región experimentó un complejo proceso de transición desde la década de 1980, no solamente por la particularidad de haberse instalado la democracia antes de la paz, sino también por el two track approach y los cambios que conllevó el liberalismo en lo económico y estatal. Kurtzschbach (2010) se refiere al caso de Centroamérica como uno de los primeros laboratorios del paradigma liberal de pacificación, y en este marco, las últimas décadas adquirieron características de una transformación múltiple:

1. Una transición hacia gobiernos civiles y democráticos: en términos formales, las transiciones de gobiernos militares a gobiernos civiles y electos se materializaron durante la década de 1980: Honduras (1980), El Salvador (1982) y Guatemala (1985). Sin embargo, estas democracias formales –tomando como referencia teórico-conceptual el modelo occidental (Kreisky y Löffler, 2012; Hirsch, 2005) y liberal de democracia–, arrastran una herencia autoritaria en lo realmente existente hasta la actualidad.
2. Una transición del modelo de Estado: esta transformación se remonta al Estado liberal de la época de las oligarquías agrarias monoexportadoras, que luego dio paso al Estado desarrollista durante una fracción de la segunda mitad del siglo xx. Desde finales de la década de 1980 se fortalecieron visiones neoliberales sobre el modelo del Estado, que se materializaron en forma de su desmantelamiento, privatización y descentralización desde la década de 1990. De manera paradójica fueron los gobiernos civiles de los años noventa quienes impulsaron con mayor ímpetu estas transformaciones estatales, perjudicando la capacidad misma de intervención del aparato estatal en lo económico y social. La capacidad estatal quedó corta ante las exigencias de la democracia y la paz.
3. Una transición del modelo económico: la renta de la tierra –como medio de producción primordial– y el orden oligárquico liberal perdieron paulatinamente su supremacía en el marco de la modernización económica y el ajuste estructural;

sin abandonar el lugar de economías subalternas en el mercado mundial y el comportamiento de rule takers en la economía política global.

4. Una transición hacia la paz: en Honduras no se registró formalmente una situación de guerra, pese a una política sistemática de represión interna y su involucramiento militar en los conflictos bélicos de Nicaragua y el resto de los países de la región. En cambio, en El Salvador y Guatemala se reconoció abiertamente la existencia de guerras internas que finalizaron con las firmas de paz en 1992 y 1996, respectivamente. De este modo, apenas a partir de la década de 1990 se puede hablar de etapas de postguerra en los países del Triángulo Norte de Centroamérica, dando inicio complejos procesos de transición hacia la paz, que muchas veces son definidos como el simple final del estado de beligerancia armada (Torres Rivas, 2013) y que imprimieron una serie de limitantes y condicionamientos a los primeros regímenes civiles, especialmente en temas de desmilitarización y desmantelamiento de estructuras y lógicas contrainsurgentes.

En general, el paradigma liberal de transición es portador de rupturas y continuidades de estructuras y formas de realización de poder, enriquecimiento e impunidad, que siguen desafiando el desarrollo democrático de los países del Triángulo Norte en la actualidad.

Estos actores y relaciones de poder conforman el entorno fáctico que influyó en el desarrollo histórico de las democracias y viceversa. En tanto, este poder y sus relaciones han moldeado y capturado (en lo abierto y lo oculto) las democracias realmente existentes.

LOS ACTORES CLAVE DE LAS REDES DE PODER

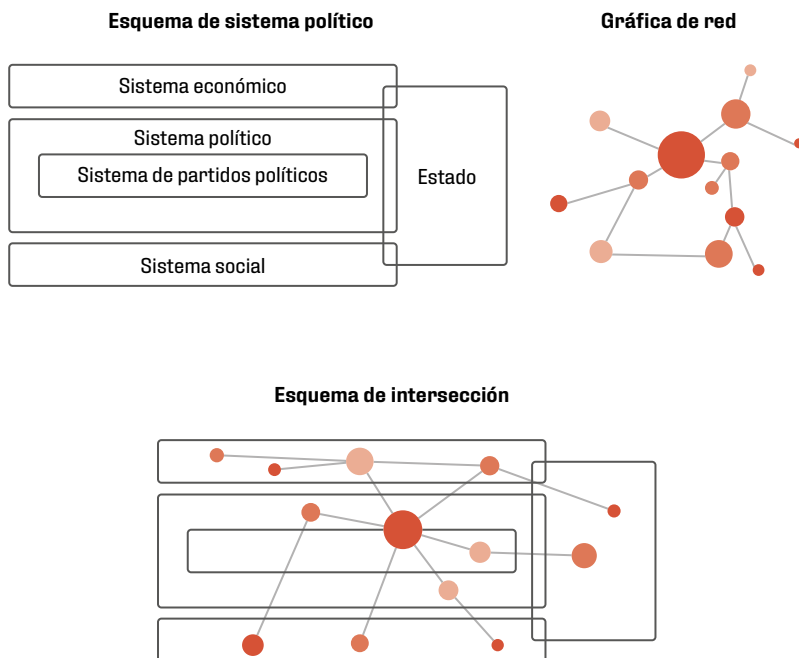
En este contexto “... el estudio del sistema político permite entender las formas en las que en una sociedad se disputa, distribuye y ejerce el poder. Para analizarlo, debe tomarse en cuenta a los sujetos que compiten por el poder, las instituciones formales e informales que rigen la contienda política, y los resultados del proceso político. En sociedades democráticas, los partidos y la institucionalidad electoral son claves para la comprensión del sistema político, ya que a través de los primeros tanto el sistema social como económico introducen demandas que se traducen en decisiones públicas que determinan la acción del Estado. Para entender cómo opera la política en un país determinado, debe considerarse su historia y cultura política, variables que moldean al conjunto del sistema” (CICIG, 2015: 15).

El poder –como tal– es un elemento clave de estos procesos, pero es un asunto teórico complejo y, muchas veces, contradictorio. Más que el poder en sí mismo, el énfasis radica en su realización y reproducción, y ello conduce a una interpretación del fenómeno en su sentido de interacción compleja entre múltiples actores. En

otras palabras, la realización del poder conduce al análisis de redes sociales (*social network analysis*).

En lo fundamental, el *network analysis* se basa en teoremas matemáticos, en los cuales una x cantidad de actores (nodos, vértices) se interconecta por una y cantidad de relaciones (líneas, *links*, *ties*). La teoría de grafos (*graph theory*) y el álgebra de matriz (*matrix algebra*) constituyen el cuerpo matemático para describir las propiedades de las líneas y los nodos en el conjunto de la red. El poder –desde el punto de vista de *social network analysis*– debe tratarse a partir de sus características relacionales. Se asume que el poder no es exclusivamente una propiedad o atributo de los actores, sino de un sistema de actores y, por tanto, el énfasis radica en las relaciones de poder. Siguiendo este argumento, Hafner-Burton y Montgomery ([2009] 2015) sostienen que *social network analysis* debe fundamentarse en tres principios: i) los actores y su comportamiento (relacional) son mutuamente dependientes; ii) las relaciones entre actores son canales para la difusión de recursos (tanto materiales como inmateriales), y iii) patrones constantes de relacionamiento crean estructuras sociales, que a su vez condicionan la acción social (y realización de poder).

Gráfico 5 - Figura 5. Esquema de intersección “sistema-redes”



La intersección «sistema-redes» utiliza el esquema del sistema político y los grafos relacionales para analizar la reciprocidad y concatenación entre el entorno social (lo estructural) y las interacciones constantes y cambiantes entre actores sociales (lo dinámico). El primero representa el sistema político y demás subsistemas de la sociedad, reflejando la disgregación funcional y sus límites. Y el segundo representa los actores y las relaciones que intervienen en las realizaciones complejas de poder. Ambas gráficas se integran en una sola, ubicando los nodos del SNA –pese a que muchos son polycontexturales– en el subsistema social que representa las características sistémicas predominantes. Las líneas entre estos nodos representarían las relaciones, ya sea en lo interno de un subsistema social y entre subsistemas diferentes. De esa manera, se grafica la fragilidad de las fronteras entre subsistemas sociales en los procesos de realización de poder, riqueza e impunidad.

La intersección analítica entre sistema político y redes de poder propone un ángulo descriptivo e interpretativo, especialmente para el análisis de actores complejos y sus interfases en capas subyacentes en la realización del poder.

GUATEMALA

El análisis sistémico de las relaciones entre redes político-económicas ilícitas (RPEI) señala claramente la fragilidad entre los subsistemas sociales. Las interacciones en la realización de sus finalidades traspasan indistintamente los límites entre lo político, lo económico, lo social y lo estatal, como una condición necesaria en la confluencia de actores e intereses diversos, pero íntimamente interdependientes.

Los nodos son –sin duda– complejos en sí mismos. Algunos representan estructuras o redes, que a su vez se conforman por elementos sistémicos diversos, y que, por ende, asumen características polycontexturales. Esa complejidad, desde el punto de vista sistémico, se puede procesar a partir de una división en tres subgrupos principales: i) actores criminales, cuyas operaciones primordiales corresponden a la economía abiertamente ilegal (tráfico de drogas); ii) actores económicos de carácter empresarial, que a su vez se fragmentan: por un lado, empresas que explotan recursos naturales del departamento de Petén (petróleo, madera y palma africana) y, por otro lado, el conjunto de empresas cuyas operaciones se especializan –casi exclusivamente– a negocios con el Estado, y iii) actores políticos que se perpetúan en puestos de poder institucional (en los ámbitos legislativo y de alcaldías), cuya inserción al sistema de partidos políticos se caracteriza por el transfuguismo. En este sentido, las relaciones con el Estado les son intrínsecas.

Interesante resulta también la estructuración y jerarquización propia de algunos de estos subgrupos de actores. Mientras las empresas son un conjunto más o menos disperso; los actores criminales muestran una jerarquía interna que obedece a niveles de control territorial: local, nacional e internacional. Una situación similar sucede con los actores políticos, pues el vínculo legislativo otorga evidentemente

mayor jerarquía que los vínculos municipales. La interfase estratégica (capa subyacente, gris) entre estos subgrupos es el control sobre la estatalidad regional (microcaptura de Estado), especialmente a partir de los negocios público-privados y los esquemas de corrupción asociados a los contratos de obra gris.

HONDURAS

En el entramado de corrupción en el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) participan actores de diferentes subsistemas sociales, cuya interdependencia señala también la porosidad de las fronteras sistémicas en la realización de finalidades ilícitas. El estudio describe las interacciones de la siguiente manera (Waxenecker, 2016: 42):

Las relaciones entre los nodos ilustran una capa de interacción que opera de manera subyacente en y desde el Estado, el sistema político y el sistema económico, involucrando a actores institucionales (internos del Estado) y actores lícitos e ilícitos (externos al Estado). No es meramente un agregado de individuos, sino la suma/confluencia de relaciones que individuos y estructuras (estatales, económicas, criminales, judiciales, [ex]militares, políticas, etc.) sostienen entre sí con la finalidad del enriquecimiento indebido, impunidad y poder indebido. Es un conjunto de actores que forman parte de un todo mayor, y que son resultado de procesos socio-históricos.

Se tiende a simplificar los hechos, pues, generalmente se enfatiza en el rol y la responsabilidad del exgerente del IHSS en ese entramado complejo de corrupción. Ello puede tener validez desde lo mediático o lo jurídico, pero desde el punto de vista de las redes de poder, ese análisis queda corto.

Por una parte, dos bancos adquieren una función de bróker con alto flujo de recursos: se trata de Banco Atlántida y Banco Ficohsa, cuya fuente de poder radica –como señala Chayes (2017)– en su vinculación con familias de la élite económica hondureña y su cercanía con los círculos del poder político (especialmente el Partido Nacional). Y por otra parte, resaltan las empresas Compañía de Servicios Múltiples (cosem), Distribuidora Metropolitana S.A. (dimesa) y Sistemas Abiertos S.A. (sabierto). Estas empresas ocupan una posición marginal de poder en la red, pero su capacidad de flujo de recursos es extraordinariamente alta. Por tanto, su “fuente de poder” no radica en la alta conectividad, sino en las características propias y en la selectividad y discrecionalidad de sus relaciones.

No se conoce en este caso de la participación de actores abiertamente criminales –como es el caso en Guatemala con las organizaciones de tráfico de drogas–, sin embargo, hay que resaltar la conformación de entidades económicas legales –como fachada– para una finalidad ilegal previamente definida.

EL SALVADOR

El enfoque del estudio en El Salvador se inscribe en las complejidades de la captura del Estado (CdE) y se titula *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura de Estado?* (Waxenecker, 2017). De acuerdo a ese enfoque, en el campo problemático de la transición, el sector económico predominante (o al menos algunos de sus actores) han tenido la capacidad de (re)crear condiciones favorables para (re)producir el statu quo de asimetrías e, incluso, de profundizar las desigualdades sociales en beneficio propio. El estudio indaga, por tanto, sobre la composición y articulación de la élite económica salvadoreña y su capacidad de moldear el sistema político, tomando en cuenta las particularidades del bipartidismo plural del país desde la década de 1990. Ello ha significado, por un lado, un sistema plural de contrapesos políticos y, por otro lado, una partidocracia que ha politizado la institucionalidad y socavado la consolidación de la propia democracia, lo que condujo a la «crisis» del bipartidismo salvadoreño y la victoria electoral de Nayib Bukele en las elecciones presidenciales de 2019.

En este estudio se afirma que el poder económico ha sido históricamente también un sinónimo de grupos familiares. Las relaciones de parentesco –subyacentes a las estructuras directivas y gerenciales de la gran empresa salvadoreña– evidencian claras continuidades de los apellidos de principios del siglo xx y los núcleos familiares de finales del mismo siglo. No obstante, las interrelaciones se han complejizado ante la heterogeneidad de las relaciones de parentesco, que son asociadas fundamentalmente al apellido paterno y que en sí mismas son socialmente excluyentes y móviles. Las transformaciones profundas –impulsadas desde la década de 1980– del agro y la agroindustria, del sector financiero y de la industria tienen incidencia fundamental en la caracterización de la actual élite salvadoreña: i) la gran empresa salvadoreña se articula alrededor de una red económica hegemónica; ii) esta red económica hegemónica muestra algunas características de modernidad y diversificación, pero no se desprende de su arraigo en la historia y la estructura oligárquica del agro. En especial, la agroindustria –particularmente alrededor del café y el azúcar– continúa teniendo un peso importante en la conectividad con otros sectores económicos hegemónicos; iii) los conglomerados financieros son de la órbita de la red hegemónica –es decir, los nexos gerenciales persisten– sin embargo, el sector tiene altos niveles de concentración y capitalización internacional y tiende hacia una fragmentación desde el punto de vista de los sectores hegemónicos nacionales. En tal sentido, no es válido seguir definiendo los grupos económicos salvadoreños por su carácter financiero.

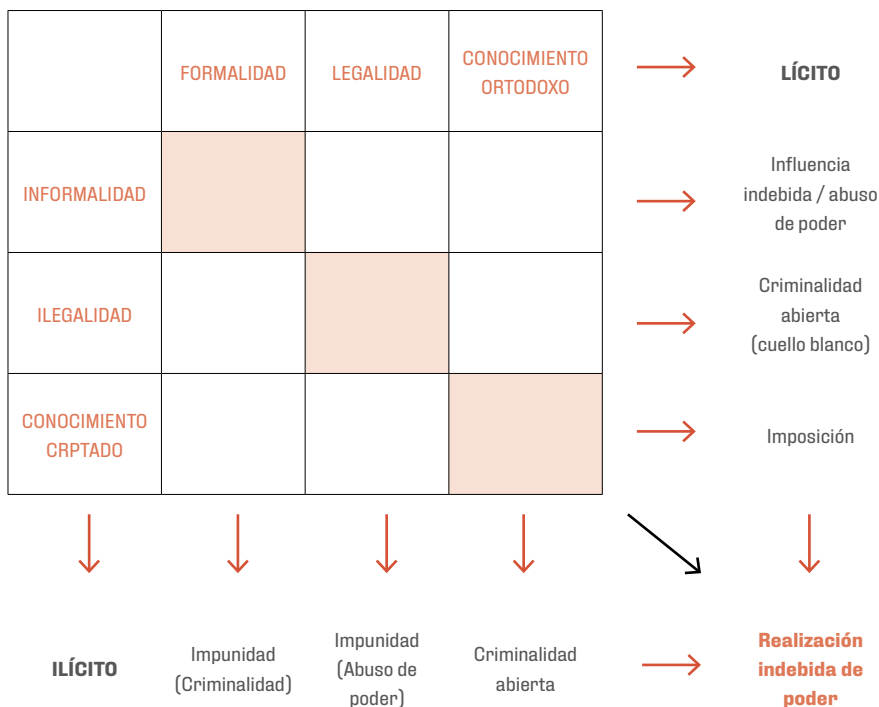
La red salvadoreña de poder representa el andamiaje institucional para la acción política del poder económico hegemónico y corresponde –en lo fundamental– a la derecha económico-política hegemónica de El Salvador. Aquella fuerza

hegemonía también fue la que dio forma a las transformaciones políticas y socioeconómicas, especialmente durante la última década del siglo xx. El Salvador hereda un sistema sociopolítico condicionado por el peso de la noche –en referencia a la cultura oligárquica de siglos pasados–, por la propia transición y la influencia desmedida de élites económicas sobre los mecanismos de (re)producción del statu quo. Y las relaciones –intraelitares y estatales– intervienen en las complejidades de la realización del poder.

Mecanismos e instrumentos de captura

Este ensayo se centra en la realización de poder, enriquecimiento e impunidad, que se materializa en formas difusas entre la legalidad/ilegalidad, la formalidad/informalidad y el conocimiento ortodoxo/criptodoxo. Por tanto, requiere un abordaje en forma de dualidades entre los campos de lo lícito (formal, legal, ortodoxo) y lo ilícito (informal, ilegal y criptodoxo).

Esquema analítico de dualidades en la realización indebida de po



Dos consideraciones sobre el esquema analítico:

A. El esquema –que se abordará con especial atención a la interacción entre actores– contiene seis categorías diferentes:

- Influencia indebida/abuso de poder: esa interacción se caracteriza por su realización desde la informalidad, la legalidad y el conocimiento ortodoxo y, por tanto, aunque no riñe con la ley y es de conocimiento público, se realiza a través de canales informales que pueden constituir vías que presumen el abuso de poder o una influencia desmedida, irregular y anómala. Al ser visible, se supone que debe atraer correctivos.
- Criminalidad abierta (“cuello blanco”): es una acción ilegal, que se concreta en los canales formales y es de conocimiento público. Esta acción contraviene el marco jurídico, pero se realiza por vías formales de la institucionalidad e involucra actores que ocupan posiciones de esa formalidad. Es decir, actores en posiciones de “poder formal” cometen un crimen (considerado comúnmente como “crimen de cuello blanco”), que debería conllevar –por ser visible– los correctivos correspondientes.
- Imposición: es la acción de poder que se conduce en la legalidad y la formalidad, aunque se decide e implementa fuera de los cánones de la transparencia (en secreto) y, por tanto, al margen de mecanismos democráticos.
- Impunidad (criminalidad): es una interacción formal, pero ilegal y secreta. Al cubrirse en lo criptodoxo e involucrar actores formales de poder, se cumplen las condiciones para que el crimen cometido no sea castigado, es decir, que quede en la impunidad.
- Impunidad (abuso de poder): aunque no riñe como tal con la ley, la acción se concreta desde la informalidad y el secreto. Esa influencia desmedida lleva una finalidad ilegal/irregular y se encubre en el manto de lo invisible y la impunidad.
- Criminalidad abierta: es una interacción realizada en la informalidad con claros fines ilegales. El hecho de conocerlo públicamente podría romper el círculo de impunidad.

B. La experiencia señala que la realización indebida de poder involucra múltiples interacciones entre múltiples actores. De esa manera, se trata de entramados complejos de actores de poder (políticos, económicos, militares, institucionales, etc.) que interactúan para acumular poder y riqueza y desvirtuar la aplicación de la justicia. Ello significa que se trata de un conjunto de interacciones que pueden combinar la influencia indebida, la imposición, el crimen abierto y la impunidad para alcanzar esas finalidades. En otras palabras, la realización indebida de poder se caracteriza por la interacción opaca y difusa (gris) entre actores diversos

de poder y en contextos de transición, fenómeno que se condiciona de manera recíproca con las transformaciones múltiples. Esta complejidad puede representarse en el sentido diagonal (gris/difuso) de la gráfica anterior.

Y como se decía en la introducción, la CdE comprende al menos tres esferas: la economía de captura, la captura de la política y los mecanismos de impunidad. Aquí enfatizaremos en dos:

CAPTURA DE LA ECONOMÍA

La economía de captura enfoca la relación entre actores económicos y el Estado, abordando mecanismos extraordinarios que reproducen ventajas y excedentes extraordinarios para agentes que juegan al margen de las reglas establecidas de competencia económica. Hay cuatro áreas principales en las que se puede materializar la economía de captura: i) en los aportes tributarios y no-tributarios de agentes privados al Estado; ii) en la externalización de bienes y servicios estatales a favor de agentes privados; iii) en la contratación de deuda pública con entidades privadas, y iv) en la contratación estatal de obras, bienes y servicios a agentes privados. En este sentido, la economía de captura se caracteriza por agentes que obtienen un éxito económico que no corresponde a la regularidad del comportamiento competitivo de su entorno. Su éxito no se basa en ventajas competitivas propias, sino en mecanismos extraordinarios de influencia sobre el Estado.

La captura económica adquiere diferentes formas en los casos analizados: por ejemplo, en el caso del IHSS se habla de un saqueo deliberado de fondos estatales. Este saqueo se fraguó directamente desde puestos directivos y gerenciales del propio IHSS, así como un entramado de personas –con relaciones de parentesco o vínculos de confianza– que configuraron diversas entidades empresariales para operar –desde la informalidad, aunque con apariencia de legalidad– una serie de contratos anómalos. Éstos se operaron públicamente, aunque la finalidad y la estructura de lavado de activos permanecían en lo oculto (criptodoxo). De esa manera, la posibilidad de imposición, influencia indebida e impunidad constituye el entorno de esas formas indebidas de enriquecimiento.

Otro mecanismo fue la desfinanciación premeditada de rubros específicos del IHSS para viabilizar las líneas de crédito con diferentes bancos comerciales, asociados a capitales nacionales e internacionales. Es decir, se creó de manera «artificial» la necesidad de financiamiento externo-privado y, de esta manera, la contratación de los créditos privados se dio por vías legales y públicas, aunque su trasfondo se habría gestionado desde espacios informales (y probablemente ilegales).

La sobrevaloración es una práctica corrupta común en las contrataciones público-privadas en los tres países. Estos contratos se manejan desde la formalidad,

aunque en su esencia ya contienen la ilegalidad: el cobro de un precio superior a los comunes en el mercado. Ello implica relaciones de doble vía. Uno, la aceptación mutua del sobreprecio abre la posibilidad de la negociación sobre el reparto de esa «ganancia extraordinaria» entre actores públicos y privados. Es la esfera oculta e informal. Dos, la suscripción de un contrato público que ya contiene el monto sobrevalorado. Es la parte formal y con apariencia legal. De allí, que esa práctica involucra «crimen de cuello blanco» e impunidad.

El estudio sobre grupos de poder en Petén analiza a profundidad el entramado de contrataciones público-privadas. Por ejemplo, la relación entre actores políticos y el Congreso de la República permite el reparto del presupuesto público (en forma de un Listado Geográfico de Obras) entre los departamentos y los propios legisladores. Esa relación se concreta legal y abiertamente de la Comisión de Finanzas del parlamento, pero el acuerdo de reparto (que en su esencia es informal) permanece en el campo de lo oculto. De esa manera, el andamiaje de esa interacción se construye sobre la imposición y la influencia indebida.

Una mirada nacional ofrece el estudio sobre economía de captura Guatemala (Waxenecker, 2020), analizando más de 298 000 contratos de construcción, salud, transporte, alimentación seguridad entre 2004 y 2017 en Guatemala. El volumen total de estos mercados de contratos supera los 102 000 millones de quetzales (equivalentes 13.6 000 millones de dólares). Basado en el método de análisis de redes, este estudio calcula el volumen capturado de los mercados público-privados y, por ende, el excedente extraordinario. El volumen capturado es expresión de influencias extraordinarias al margen de las reglas de competitividad económica. El excedente extraordinario se calcula a partir del volumen capturado y lo componen dos factores: i) los sobornos para funcionarios públicos y ii) ganancia adicional (excedente de captura) de los agentes privados por el incremento indebido del volumen de negocios.

Particularmente el mercado de construcción suma adjudicaciones por un valor superior a los 78 000 millones de quetzales (10.4 000 millones de dólares) entre 2004 y 2017. El resultado del modelo analítico muestra que el valor adjudicado a empresas captoras suma en total 49.9 mil millones de quetzales (6.6 000 millones de dólares). Es decir, casi 64% de las contrataciones del mercado público-privado de construcción se concentra en un número limitado de unas 670 empresas. En general, el comportamiento relacional y económico de estos agentes privados permite identificar tres fenómenos específicos: i) la captura del mercado centralizado, que corresponde principalmente a las contrataciones desde los distintos ministerios; ii) la captura de eventos especiales, que se refiere a un número reducido de contratos muy voluminosos, y iii) la captura del mercado descentralizado, que abarca la obra gris en los

departamentos y municipios. Este segmento del mercado descentralizado de construcción es de mayor relevancia para las redes ilícitas de carácter regional.

De igual manera en El Salvador, los negocios público-privados son un aspecto clave en la interfase entre el Estado y la élite económica. Estos mercados de contrataciones representan más del 22.5% de los presupuestos públicos ejecutados entre 2012 y 2016. Es, en términos mercantiles, un elemento importante para la propia economía nacional y, en términos relacionales, un flujo clave de recursos desde lo público hacia lo privado. Esa importancia los hace susceptibles a tráfico de influencia y soborno.

CAPTURA DE LA POLÍTICA: FINANCIAMIENTO, INFLUENCIA Y DECISIÓN

La CICIG (2015) sostiene que la relación entre dinero y política es un tópico problemático y que la influencia decisiva de los grupos de poder económico se ha mantenido o ha aumentado tanto en sociedades con democracias consolidadas como en países en proceso de democratización. Especialmente con los flujos ilícitos de financiamiento privado (anónimo, ilimitado, sin control y al margen de la ley), la institucionalidad democrática es distorsionada y la política democrática es utilizada como un instrumento para la acumulación económica.

La normatividad salvadoreña establece un financiamiento político mixto: público y privado. En este sentido, los aportes privados –realizados por vías formales, legales y abiertas– y los aportes estatales –realizados por las mismas vías– son lícitas. En cambio, existen otras prácticas sistemáticas que intervienen en el financiamiento político, convirtiendo esa interfase en una esfera de realización indebida de poder: el desvío de fondos públicos –mediante mecanismos corruptos– se observa en los casos de los expresidentes Francisco Flores y Antonio Saca –ambos de arena–, estableciendo un “círculo vicioso” que profundiza las asimetrías competitivas en el sistema político democrático. La utilización de recursos estatales al servicio del propio partido de gobierno –en este caso, tanto de arena como del FMLN– fue otra práctica sistemática. En efecto, es una disyuntiva de prácticamente todas las democracias y, a veces, los límites entre lo legal y lo ilegal son delgadas. En todo caso, en tanto se moviliza abiertamente, pero por canales informales, se trata de un abuso de poder. Estos mecanismos –desvío y utilización de recursos estatales– son empleados para recrear el statu quo, sin asumir los costos para su (re)producción. El sistema se autogenera.

Por su parte, en el caso de corrupción de IHSS, se registraron aportaciones directas de dinero para el Partido Nacional (el partido gobernante desde el golpe de Estado en 2009) y figuras políticas (incluyendo al presidente Juan Orlando Hernández) durante la campaña electoral de 2013. El modus operandi fue ilícito: informal, ilegal (porque la ley electoral prohíbe aportaciones anónimas) y criptodoxo.

En Guatemala también se produce el fenómeno de la utilización de la corrupción para financiar la política. El caso de las RPEI de carácter regional muestra que las estructuras políticas locales (alcaldías y diputaciones distritales) buscan el control sobre los procesos de contratación de la obra gris (infraestructura y construcción). Se configura una “micro-captura de Estado” en lo local, que involucra actores públicos y privados, consolidando un círculo vicioso de acumulación política y económica (y viceversa). Entonces ya no se trata simplemente de la “captura del Estado”, sino –parecido al caso mexicano (véase Vásquez, 2019)– de la “captura por el Estado” a partir del propio Estado. Asimismo, estas RPEI tienen relaciones directas con estructuras propiamente criminales, particularmente del narcotráfico en zonas fronterizas, que aporta –de acuerdo el informe sobre financiamiento político (CICIG, 2015)– alrededor de 25% del financiamiento político en Guatemala.

Por otra parte, un mecanismo importante al alcance de las élites económicas en la región son las representaciones gremiales en entidades estatales. Este mecanismo de representación gremial –establecido legalmente– abre canales directos de participación privada en las decisiones públicas; funciona al margen del sistema de partidos políticos y de las elecciones democráticas, y además es un mecanismo de decisión autorreferencial del propio poder económico. Es decir, los sectores económicos son parte directa de las decisiones públicas con relación a sus propios intereses. Esta situación ha llevado a asimetrías en la competitividad económica que favorecen a sectores (cuasi)monopólicos, especialmente a aquellos vinculados a la agroindustria: por ejemplo, el Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera (CONSA) y el Consejo Salvadoreño de Café (CSC).

En el estudio sobre El Salvador se analizaron 45 entidades públicas, de las cuales 37 tenían representantes de la red hegemónica económica en sus órganos directivos. De igual manera, “el sector empresarial organizado de Guatemala tiene influencia real en las decisiones de Estado sobre aquellos asuntos que son de su interés. Con el apoyo del poder político (Congreso y Ejecutivo) ha asegurado ocupar una silla, con voz y voto, en al menos 58 juntas directivas, comisiones y comités de diferentes rangos en instituciones estatales que les permiten darle forma al sistema de reglas y normas que rigen multitud de transacciones y decisiones, además de acceder de manera urgente o privilegiada a información”.

EL IMPACTO DE LA CAPTURA: UNA REGIÓN, TRES MODELOS DE GESTIÓN, UN RESULTADO

La captura de Estado y la corrupción sistémica se han convertido en una enfermedad crónica que plantea graves amenazas a la seguridad humana, lo que genera desigualdades y amplía la brecha entre ricos y pobres. A su vez, desafía el Estado de derecho, la transparencia, y la rendición de cuentas y la buena gobernanza y perturba el tejido básico de la convivencia social, lo que representa una grave ame-

naza a la seguridad nacional. Cuando la corrupción se vuelve endémica, socava la capacidad y la legitimidad del Estado y, por tanto, enciende los agravios vinculados a muchas formas de conflictos. Inherente a la naturaleza de los Estados capturados es la desviación masiva de fondos públicos para beneficio privado, la cual provoca servicios públicos inadecuados, la deslegitimación de las instituciones y la represión de la disidencia y de las voces que claman por la rendición de cuentas, lo que consecuentemente conlleva a la fragilidad del Estado, el conflicto y la migración masiva.

El impacto de la CdE en esta región representa una problemática (reconocida por la administración Biden) para la seguridad nacional y prioridades globales de los Estados Unidos. En la Guía Estratégica Provisional de Seguridad Nacional, emitida en marzo de 2021, la administración identificó el combate a la corrupción como un eje central de seguridad nacional y de la defensa de los valores democráticos.

En el caso de los países de la región norte de Centroamérica –Guatemala, Honduras y El Salvador– la existencia de redes ilícitas e ilegítimas, conformadas por una multiplicidad de sujetos (económicos, políticos, criminales, militares, institucionales, etc.), han logrado distorsionar las economías nacionales e impactar negativamente en el desarrollo humano, distorsionar los sistemas democráticos y debilitar la institucionalidad pública, y producir impunidad y distorsionar el Estado de Derecho, provocando un círculo vicioso de (re)producción indebida de asimetrías de poder y criminalidad compleja.

El estudio sobre economía de captura en Guatemala (Waxenecker, 2020) aporta algunos datos y valoraciones sobre el impacto en el desarrollo humano: el excedente extraordinario disminuye la inversión estatal real (desviando una parte del presupuesto nacional hacia beneficios indebidos de particulares) en 9%, en promedio. De ello se deriva una infraestructura vial defectuosa, servicios deficientes de salud y el incremento de las problemáticas de desnutrición e inseguridad, entre otras. El soborno deteriora la capacidad de consumo intermedio entre los sectores económicos, pues es capital extraído en forma de un excedente indebido del circuito regular de la economía. La reducción del consumo intermedio en los mercados analizados podría sumar unos 660 millones por año de quetzales. Esto implicaría un efecto directo e indirecto en la interconectividad y el dinamismo de la economía guatemalteca. Y el excedente de captura profundiza y reproduce las asimetrías socioeconómicas en el país: 2% de las empresas contratistas se apropia 66% de las ganancias indebidas, reflejo de las asimetrías de poder en el país. Es un sistema económico que se fundamenta en la competencia desleal o ilegal, que mina la certeza jurídica y desalienta oportunidades de emprendimiento. Mientras un reducido grupo de empresas concentre la capacidad de influencia indebida, tampoco existirá certeza jurídica para el emprendimiento y el desarrollo de la economía a pequeña escala. Y en tanto el sector privado no asuma autocríticamente su papel en la economía de

captura, no será capaz de participar en la solución ni de fomentar el desarrollo humano y la consolidación de la democracia.

A nivel regional, esto se traduce en modelos de gestión que priman la explotación de recursos naturales, el control del territorio y la localidad, la represión como norma de control y la desigualdad como raíz de la pobreza y la micro y macro criminalidad, entre otros elementos a tomar en cuenta. Aunque similares en contexto histórico, también hay rasgos diferentes en la funcionalidad de estos modelos de gestión, reflejados en la atomización partidaria en Guatemala, las maquinarias electorales obsoletas en El Salvador y el militarismo en Honduras. La partidización de la democracia, por tanto, cobra especial interés en estos modelos de gobernabilidad mínima, pues limitan la gestión de recursos públicos a componendas de carácter partidario, con la estimulación del discurso pseudoconciliador. Los partidos políticos tradicionales en Centroamérica no han necesitado mutar dentro de sus cúpulas partidarias y brazos militantes ya que la realidad en crisis sigue siendo la misma para la mayoría de la población y el mismo discurso se ha mantenido intacto. La ausencia de oportunidades para transformar las cúpulas directivas en los partidos políticos interna o externamente es prácticamente inexistente o inoperante por el blindaje impuesto por las mismas cúpulas.

Apenas los vestigios de nuevos partidos o movimientos civiles que han logrado ostentar el poder recientemente en Guatemala y El Salvador, con Jimmy Morales y Nayib Bukele como estandartes, dan la sensación de representar algo nuevo cuando realmente no lo son dentro del concierto político partidario y la estructura que los sostiene. Sin embargo, y ante los resultados de Morales en su gestión anticorrupción y la promoción de élites fácticas en el poder, y un halo de incertidumbre en la futura gestión y gobernabilidad de Bukele, ponen en tela de juicio las posibilidades de cambio a favor de las mayorías, considerando el caudillismo como único medio de transformación. De hecho, la historia en Centroamérica ha demostrado que los caudillismos políticos están próximos al autoritarismo y se corre el riesgo de conjuntar nuevamente grupos de poder fáctico que se autoprotegen bajo las fisuras del sistema que han dejado como herencia otras gestiones presidenciales y legislativas. Tal es el caso de Honduras, donde Juan Orlando Hernández ostenta el poder presidencial en buena medida por el apoyo militar que le concede la práctica represiva ante cualquier intento de sublevación popular.

El resultado sigue siendo, entonces, que la llamada captura del Estado siempre ha existido en estos modelos de gestión patrimonial, ya sea con figuras militares, partidarias o aparentemente ciudadanas, pues todas y cada una de ellas se someten a la operatividad por demás feudal para imponer sus ideologías y prácticas en el territorio. De ahí que los tres poderes del Estado, ejecutivo, legislativo y judicial, también estén bajo la sombra de estas viejas prácticas que hacen en menor o mayor

grado posible el apareamiento y, por demás preocupante, la autosostenibilidad de las zonas grises.

Es en este contexto, tanto histórico como social y político, donde la vulnerabilidad de la democracia es explícita. La falta de contrapesos de contraloría social, ante la enorme influencia y control sobre los poderes formales de parte de los grupos de poder fáctico, además de la ausencia de una verdadera representación popular en las cúpulas partidarias que ostentan espacios de gestión pública y política, entre otros elementos a considerar, hacen que el modelo democrático vigente en esta región sea vulnerable ante la necesidad del dominio y del poder público para usufructo privado. Esta vulnerabilidad ha sido mencionada anteriormente en campos de elaboración teórica económica, considerando la volatilidad de las crisis financieras ligadas a ideologías políticas. Sin embargo, es necesario el estudio formal de las condiciones necesarias para que la democracia, como modelo representativo del poder popular en beneficio de las colectividades y las garantías individuales, sea fortalecida ante las transiciones descritas. Los cambios a favor de la democracia, en síntesis, son lentos, y en términos de tiempo y geopolítica, sumamente burocráticos como expresión de la vulnerabilidad ejercida por la misma presión de los grupos fácticos ante la lucha por el poder.

La concepción de continuidad –continuum– a través de procesos de transición deja sin efecto la posibilidad de cambios abruptos y, por consecuencia, discontinuidades en la historia de los tres países en cuestión. Tanto las esferas políticas como las económicas –teniendo como base las élites y redes de poder fáctico– han permanecido inmutables en su devenir bajo la protección del poder militar represivo y la mirada inocua de los poderes transnacionales representados por países potencias y empresas globales.

Aunque es cierto que la continuidad de los procesos es imprescindible para que un programa de nación se desarrolle, justamente esta aseveración pierde validez cuando ninguno de los países del triángulo norte de Centroamérica posee un plan de nación dialogado, concertado y ejecutado por representatividad popular. Su carencia revela que la apropiación efectiva de los programas estatales infectados por corrupción sistemática, en muchos casos, proporciona un caldo de cultivo para la diseminación de redes de poder antiguas y nuevas, locales y nacionales, jerárquicas y horizontales.

Esto representa un desafío sistemático en la investigación de los fenómenos sobre el poder: Las zonas grises superan e invaden los espacios legales, dando la sensación de que la impunidad y la inmunidad es posible en todas sus expresiones humanas. El Estado y las finanzas públicas se vuelven una matriz en metástasis por acción y ejecución de los grupos de poder fáctico.

Contrapesos: alternativas políticas en una democracia

La permanencia de las complejas redes de poder representa un riesgo crucial para las democracias del norte de Centroamérica, en especial en un periodo de descontento social ante la corrupción, la impunidad y las arbitrariedades en el ejercicio del poder público. El poder se atrincheró y condiciona los cambios.

Entonces, más allá de la conceptualización teórica que exige el estudio de estas redes y su impacto en la esfera estatal pública, esta investigación demuestra no sólo la permeabilidad y mutabilidad de los grupos de poder y sus redes, sino también condiciones que perpetúan el fenómeno. La democracia entonces se vuelve un sinónimo de concentración del poder bajo reglas que permiten el uso indebido de ese poder. La democracia se vuelve una posibilidad de irrumpir el Estado de derecho a través de una reforma de ley o un juicio manchado por corrupción, o bajo la compenenda política de los acuerdos interpartidarios en los congresos.

Con esto en mente, la estrategia para con los países centroamericanos debe prestar especial atención en buscar dismantelar las redes ilícitas que operan en la región y debe asegurar la conectividad y sinergia entre medidas unilaterales y acuerdos bilaterales y multilaterales, con miras a incrementar al mismo tiempo el impacto local y regional. Para poder lograr la ruptura del ciclo de impunidad y obstaculizar la reproducción del fenómeno de redes ilícitas a nivel regional, la asistencia y la cooperación internacional para los países de la región norte de Centroamérica deberían contemplar dos líneas de acción. Una primera línea de acción de medidas unilaterales encaminadas a incapacitar a los principales integrantes de las redes ilícitas y legítimas y de asistencia bilateral enfocada en proteger y potenciar procesos locales transformativos. Y una segunda línea de acción de iniciativas multilaterales a nivel regional para crear una base de aliados multilaterales, a fin de debilitar la influencia, control y resiliencia de las redes lícitas, fortalecer la capacidad de actores locales, impulsar reformas estructurales contra la corrupción e impunidad y respaldar la creación de una comisión regional contra la corrupción y la impunidad. Ambas líneas de acción se complementan mutuamente.

La administración estadounidense impulsa varias acciones desde 2020 (designación de actores corruptos, implementación de un Task Force contra corrupción, etc.) y, sobre todo, tiene en la denominada «Ley Engel» (United States-Northern Triangle Enhanced Engagement Act) un instrumento que guía su estrategia de combate a la corrupción en la región norte de Centroamérica. Esta ley plantea –entre otros elementos– el fortalecimiento de los sistemas judiciales nacionales, promoviendo la integridad y seguridad de miembros independientes del sector judicial (incluyendo personal de fiscalías investigativas), fomentar acuerdos multilaterales para respaldar iniciativas anticorrupción y apoyar esfuerzos para fortalecer las fiscalías especiales y las instituciones financieras para combatir la corrupción, el la-

vado de activos, los delitos financieros, la extorsión, los delitos contra los derechos humanos (incluyendo el decomiso de activos y el análisis penal).

En particular, las iniciativas «anticorrupción» y «antiimpunidad» deben respaldar también a la sociedad civil, fortaleciendo su papel de jugadores con veto contra el sistema capturado, estar centrados en las víctimas e integrar orgánicamente a las comunidades de víctimas como un socio estratégico. Se pone énfasis en el apoyo a esfuerzos para facilitar el acceso a la información pública, en el desarrollo y fortalecimiento de medios independientes, en proteger el derecho de los partidos políticos de oposición y otros miembros de la sociedad civil a trabajar libremente y en asegurar que las amenazas y ataques a periodistas y defensores de derechos humanos sean investigados a fondo y que los perpetradores rindan cuentas.

Ante este panorama, la democracia participativa sigue siendo un desafío inexpugnable para las sociedades activas y organizadas guatemalteca, salvadoreña y hondureña. La consolidación de la democracia en los procesos históricos de la región será posible única y exclusivamente bajo la transformación del poder como respuesta directa al uso de poder ilícito que hoy permea la realidad multinacional.

Los próximos ciclos históricos y la continuidad se verán afectados no sólo por la migración forzada como fenómeno multicausal, sino también por los mismos procesos de globalización que afectan positiva o negativamente a las nuevas generaciones, ávidas de alternancias políticas, pero siempre expresadas en espacios partidarios. La organización popular, como fue concebida alguna vez, sigue siendo parte del desarrollo de la autonomía de los pueblos. Aunque este último postulado parece simplemente anacrónico, demanda una seria atención en el análisis de las alternativas sociales para la búsqueda de una transición hacia modelos de participación ciudadana y representatividad popular.

Los conflictos sociales generados por la desigualdad, la captura histórica y la apropiación patrimonial del Estado, el sometimiento popular ante las redes indebidas de poder, entre otros elementos a considerar, podrán superarse en la realidad centroamericana con la búsqueda de un nuevo modelo democrático que permita la autonomía y el uso debido del poder, así como la participación ciudadana y la contraloría social efectiva. Parte de los valores democráticos seguirán siendo el respeto a los derechos humanos y a las garantías individuales, la igualdad entre mujeres y hombres, la protección de la vida en sus múltiples especies, el derecho y respeto a la diversidad, la superación del clasismo y el racismo, la lucha contra la marginación y la exclusión, entre otras condiciones, fuera de las zonas grises y sin la sumisión a los poderes fácticos. Ciertamente, los desafíos planteados en la historia de Centroamérica son tantos como los ejemplos de lucha organizada. Una real democracia participativa sigue siendo, por tanto, el principal modelo a conquistar.

Acknowledgement: This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under the Marie Skłodowska-Curie grant agreement No 859937.

Agradecimiento: La investigación del capítulo *Redes ilícitas de poder en el norte de Centroamérica* ha recibido fondos del programa de investigación e innovación Horizon 2020 de la Unión Europea, en el marco del acuerdo de subvención Marie Skłodowska-Curie No 859937.

Referencias

- Bouchard, M. y Amirault, J. (2013). Advances in research on illicit networks, *Global Crime*, 14:2-3, 119-122, DOI: 10.1080/17440572.2013.801316.
- Chayes, Sarah (2017). *When corruption is the operating system. The case of Honduras*; Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- CICIG (2015). Financiamiento de la política en Guatemala; Guatemala: Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG).
- CICIG /mp (2015). Corrupción en el sistema aduanero “La Línea”, Guatemala, 17 de abril de 2015. Disponible en: <https://prezi.com/9qzqju9hmghy/aduanas/>
- CICIG/FMM (2019). *Redes ilícitas y crisis política: la realidad del Congreso guatemalteco*. Guatemala Comisión Internacional contra la Impunidad / Fundación Myrna Mack.
- Durand, Francisco (2016). Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú. Lima: Oxfam América.
- FMM (2020). *Congreso y redes regionales: un mapa de la novena legislatura*. Guatemala: Fundación Myrna Mack.
- Hafner-Burton, Emilie M., y Montgomery, Alexander H. ([2009] 2015). Globalization and the Social Power Politics of International *Economic Networks*, Kahler, Miles (ed.), 2009: *Networked politics*. USA: Cornell University Press, E-book edition 2015, posición 508-889.
- Hellman, Joel y Kaufmann, Daniel (2001). Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies, *Finance & Development*, September, 38(3), IMF. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>
- Hirsch, Joachim (2005). *Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems*. Hamburg: VSA-Verlag.
- Kreisky, Eva y Löffler, Marion (2012). Begriffs- und Deutungskämpfe um Demokratie, Kreisky, Eva, Löffler, Marion y Spitaler, Georg (Hg.), *Theoriearbeit in der Politikwissenschaft*, Wien: Facultas Verlag, pp. 133-145.

- Kurtenbach, Sabine (2010). Why is Liberal Peacebuilding so Difficult? Some Lessons from Central America, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 88, cedla.
- Sin autor (2011). *Grupos de Poder en Petén: territorio, política y negocios*. <https://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/the-peten-report.pdf>
- Torres-Rivas, Edelberto (1998). Los desafíos del desarrollo democrático en Centroamérica, Torres-Rivas, Edelberto (2008). *Centroamérica: entre revoluciones y democracia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, clacso.
- Torres-Rivas, Edelberto (2013). *Revoluciones sin cambios revolucionarios. Ensayos sobre la crisis en Centroamérica*, 2ª ed. Guatemala: F&G Editores.
- Transparency International (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>
- Uribe Burcher, C. (2014). Introducción, Briscoe I., Perdomo, C. y Uribe Burcher, C. (eds.), *Redes Ilícitas y Política en América Latina*. Suecia: idea/nimd/Instituto Clingendael.
- Vázquez Valencia, Luis Daniel (2019). *Captura del estado, macrocriminalidad y derechos humanos*. México: FLACSO México/Fundación Heinrich Böll-México y el Caribe/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Vela Castañeda, Manolo (2007). Guatemala, 1982: El corazón del orden burgués contemporáneo, *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 2, abril- junio, 2007, Colegio de México, pp. 369-407.
- Waxenecker, Harald (2015). *Poderes regionales y distorsión ilícita de la democracia guatemalteca*. Guatemala: Prensa Comunitaria. <https://comunitariapress.wordpress.com/2015/08/11/poderes-regionales-y-distorsion-ilicita-de-la-democracia-guatemalteca/>
- (2016). *Honduras: ¿Redes indebidas de poder, impunidad y enriquecimiento? – Un bosquejo de una realidad compleja*. Fundación Heinrich Böll-México y el Caribe /La Otra Cooperativa.
- (2017). *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura de Estado?* El Salvador: Fundación Heinrich Böll-Centroamérica.
- (2020). *Economía de captura en Guatemala: desigualdad, excedentes y poder*, 2ª ed. Guatemala: Paraíso Desigual.
- Waxenecker, Harald, Argueta, Otto y Pérez Navarrete, Marco (2019). *Relaciones de poder y zonas grises en el Triángulo Norte de Centroamérica: Guatemala, El Salvador, Honduras*. San Salvador: Fundación Heinrich Böll-Centroamérica.

DESPOJO, ACUMULACIÓN Y MEGANEGOCIOS: LA TIERRA COMO BOTÍN DE GUERRA EN COLOMBIA

ÓSCAR JAVIER PARRA CASTELLANOS
PILAR PUENTES ESPINOSA

Introducción

El proceso de creación de meganegocios agroindustriales, agroforestales, minero-energéticos y de infraestructura a partir de la acumulación de la tierra en Colombia es un claro ejemplo de la consolidación de poderes fácticos regionales y nacionales. Desde la mitad de la década de los noventa del siglo pasado se ha consolidado una fórmula, ligada a la violencia del conflicto armado, que se ha perfeccionado con el tiempo, en la que han participado grupos ilegales, actores económicos, políticos y el mismo Estado.

El Instituto de estudios para el desarrollo y la paz (Indepaz) ha descrito esta fórmula como un proceso en el que los poderes fácticos aparecen transversalmente en cada uno de sus pasos: el despojo material de las tierras, el despojo jurídico y la implementación de enormes negocios a expensas de comunidades campesinas y étnicas.

El experimento que comenzó a consolidar esta fórmula ocurrió a mediados de los noventa, en la región de Bajo Atrato, en el departamento del Chocó, para luego expandirse por la costa norte colombiana y otras regiones del país. Una macroestrategia que supera los entornos regionales, en la que intervienen grupos paramilitares y la fuerza pública para concretar el desplazamiento masivo de comunidades campesinas y étnicas (afro e indígenas); luego, el rol de servidores públicos como notarios y registradores para concretar el despojo legal de las tierras; las políticas de Estado para propiciar las condiciones económicas para el negocio, con funcio-

narios entrando y saliendo de cargos públicos hacia empresas privadas en las llamadas ‘puertas giratorias’, y la llegada de grupos económicos de diversos tipos y en diferentes momentos de la estrategia, para concretar los proyectos.

Además, cómo esta fórmula incluye a instituciones y servidores públicos en la legalización de la acumulación de recursos naturales como el agua, indispensables para los proyectos económicos; el control social sobre la población circundante al proyecto a través de la justicia y la seguridad pública, y la presencia de grandes lobbies en medios de comunicación para obtener el respaldo de la opinión pública.

Todas estas estrategias están enmarcadas en los conceptos de captura y cooptación del Estado, descritos por Garay (2020), y su relación con la consolidación de poderes fácticos, entendidos como la forma en la que se presenta la acumulación de intereses particulares en la toma de decisiones que repercuten en la mayoría y hacen parte de la estructura de la institucionalidad.

La evolución de estos procesos muestra cómo la corrupción de diferentes servidores públicos, así como prácticas ilegítimas (que no ilegales), permiten que elementos clave de estos poderes fácticos salten entre el Estado y los grupos particulares de poder.

Dependiendo del momento de consolidación de esta fórmula, existen escenarios de captura de servidores públicos, aunque la visión general del proceso permite ver una estrategia de cooptación en la que el Estado termina aliado con grupos en la ilegalidad o con empresarios para concretar estos negocios y obtener beneficios mutuos.

La captura y cooptación de la fuerza pública, y su impacto en el vaciamiento del territorio

A finales de febrero de 1997, el Ejército colombiano desplegó la operación Génesis en el Urabá chocoano, con la excusa de atacar al Frente 57 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Casi al mismo tiempo, un grupo de paramilitares realizó una incursión en la misma región, en las tierras junto al río Cacarica (Indepaz, 2020). La Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁰ ha señalado que las dos acciones, la de los militares y la de los paramilitares, se realizaron de manera conjunta y coordinada. El resultado fue un enorme desplazamiento de estas comunidades, luego de varios asesinatos, entre ellos el del líder afro Marino López.

Estos hechos muestran cómo el Estado terminó aliado con el aparato criminal paramilitar para generar un desplazamiento forzado de cerca de tres mil personas y el correspondiente vaciamiento del territorio.

20. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (operación génesis) vs. Colombia. Sentencia de 20 de noviembre de 2013.

Desde los años ochenta se había consolidado un entramado paramilitar en el que elementos de diferentes gobiernos (inclusive desde los sesenta) habían construido una alianza con organizaciones ilegales de narcotraficantes, civiles armados y empresarios de diferentes tipos (ganaderos y empresas petroleras) (CNMH, 2018). Como describe Vázquez (2019), este entramado tiene las características de una red de macrocriminalidad. Aunque estos grupos estaban fuertemente ligados a poderes políticos locales y económicos (legales e ilegales), políticas de Estado, desde décadas atrás, apuntaban a una estrategia conrainsurgente de carácter nacional.

Entendiendo la alianza sistemática de agentes del Estado a través de sus políticas y acciones puntuales (que trascendieron a varios gobiernos) con empresas y grupos ilegales organizados (narcotraficantes o paramilitares, concebidos desde el mismo Estado), se llegó a la mitad de la década de los noventa al que Indepaz considera «el experimento criminal» para desarrollar grandes negocios a partir del vaciamiento de territorios.

La Brigada XVII del Ejército, encabezada por el general Rito Alejo del Río, participó activamente junto a paramilitares de los hermanos Carlos y Vicente Castaño²¹ en incursiones que terminaron con varias violaciones a los derechos humanos, perpetradas durante las operaciones Génesis de las Fuerzas Militares y Cacarica de los paramilitares (CIDH, 2013). Del Río fue condenado por el crimen y en 2021 rindió testimonio en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), que aceptó su caso.

Esta participación de agentes del Estado dentro de este proceso, que trasciende el ámbito regional, aparece también en los años siguientes en otras regiones del país. Por ejemplo, en el 2000, paramilitares del Bloque Héroes de los Montes de María de las Autodefensas Unidas de Colombia, perpetraron 17 masacres²² con la colaboración de la fuerza pública, en la subregión de los Montes de María en el norte del país, una zona estratégica por su ubicación para la movilización de negocios ilegales y la fertilidad de la tierra.

La violencia incrementó en esta zona mientras despegaba el proyecto palmero del exministro de Agricultura, Carlos Murgas Guerrero. El 2000 fue el año de mayor número de desplazados en los Montes de María, con 98 865 personas, según datos del Registro Único de Víctimas de la Unidad de Víctimas.

En la Altillanura Colombiana, en el oriente de Colombia limítrofe con Venezuela, donde se desarrollan los proyectos petroleros más importantes del país, se pone en evidencia el uso de la fuerza pública en esta fase del proceso, con batallones del

21. La Casta Castaño, consolidada por los hermanos Carlos y Vicente Castaño Gil, fundaron las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, que años después se unieron con otros grupos armados y se expandieron por todo el territorio colombiano bajo las Autodefensas Unidas de Colombia.

22. Base de datos del Centro de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica. Según el Centro Nacional de Memoria Histórica se entiende masacre como la muerte de más de 3 personas en la misma fecha, modo y lugar.

Ejército enviados, en 2003, directamente por el gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez. La presencia de la fuerza pública en la vereda Rubiales, del departamento del Meta, fue sustentada como una ofensiva contrainsurgente que desplazó campesinos y comunidades indígenas, para asegurar la presencia, primero de la empresa Meta Petróleo, del empresario Germán Efromovich, y luego de la compañía Pacific Rubiales (Rutas del Conflicto, 2017a).

El papel de la fuerza pública en operaciones que causan desplazamiento ha continuado durante los últimos años, especialmente luego del Acuerdo de Paz con las farc en zonas de protección ambiental, especialmente en la Amazonía. La reacción del Estado ante las denuncias de deforestación ha sido principalmente militar, con operaciones como la Artemisa en 2019, con las que han perseguido y judicializado a campesinos que han vivido décadas dentro de zonas de reserva. Al mismo tiempo, la destrucción de la selva avanza y deja ver la llegada de negocios palmeros y la construcción de carreteras (promovidas por el exgobernador del Guaviare, Nebio Echeverry) en zonas del resguardo indígena Nukak (Rutas del Conflicto, 2020) y en el parque Nacional Natural Chiribiquete en el Guaviare, en medio de la reestructuración de grupos armados, herederos del paramilitarismo y la guerrilla de las farc.

La Unidad de Víctimas tiene registradas 7 200 000 personas víctimas de desplazamiento por el conflicto armado. Esta ha sido una práctica sistemática que ha servido para vaciar enormes territorios y el centro de la primera fase de este proceso, que se consolida con la participación de otros servidores públicos que contribuyen con la segunda fase, el despojo legal de estas tierras.

LA CAPTURA DE LAS INSTITUCIONES: EL DESPOJO JURÍDICO DE LA TIERRA Y DE OTROS RECURSOS NATURALES

Como lo ha afirmado Indepaz (2020), las comunidades desplazadas y la consolidación del despojo tuvo como fin crear proyectos agroindustriales y minero-energéticos a costo de los derechos territoriales de comunidades campesinas, afro e indígenas. Quienes habitaron estos territorios fueron intimidados, torturados y masacrados en varias oportunidades para vaciar y arrasar la tierra.

Con las comunidades violentadas y las tierras expoliadas era necesaria la legalización del despojo por parte de grupos ilegales, con la complicidad de servidores públicos que trabajaban en el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) y luego el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), notarías y oficinas de instrumentos públicos. Con el andamiaje institucional se puso en marcha el plan criminal de despojo y la legalización con fines de lavado de activos y enriquecimiento ilícito en beneficio de paramilitares (Indepaz 2020).

Una muestra de ello se evidencia en el caso de despojo de los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó²³ en el departamento del Chocó. Los paramilitares al mando de los Castaño incursionaron en la región de Urabá-Darién, en 1997, con la llamada «Operación Cacarica», en la cual asesinaron al campesino afro Marino López Mena y generaron el desplazamiento de al menos 3 500 personas. En las mismas fechas, el Ejército Nacional realizó la Operación Génesis, en la cual bombardeó a tres comunidades dejando, al menos, 15 000 desplazados.

Tras vaciar la zona, obligaron a los habitantes a vender, aunque legalmente con esos predios no se podían realizar transacciones, al considerarse territorios colectivos. Para ello, los paramilitares que habían incursionado en el Urabá-Darién capturaron la notaría única de San Jacinto, Bolívar, para que el servidor firmara documentos fraudulentos en el año 2000 y legalizar las supuestas ventas de la tierra que había sido robada a las comunidades negras.

Al recorrer el accionar de Alberto Jacinto Vázquez (El Heraldó, 2012), notario único de San Jacinto, se pudo evidenciar que este mismo servidor público también legalizó irregularmente tierras a intermediarios en medio de violencia y masacres a los habitantes de los municipios del Cesar.

Las prácticas fraudulentas de servidores públicos cooptados por actores tanto legales como ilegales ayudaron a cambiar la distribución de la tierra, además los proyectos económicos y leyes se sumaron a este cambio. En Montes de María, según el informe *El silencio de las gaitas* (CCAJAR, CCJ), a 2009 un 30% del total de los propietarios poseía el 1.7% del territorio, mientras que el 5% de los dueños de la tierra tenía más del 30%.

Otro de los casos que da luces de cómo los servidores públicos y las entidades que representan fueron cooptados se evidencia en varios lugares de la Altillanura (Indepaz, 2016), por ejemplo, en Puerto Gaitán, Meta, donde funciona uno de los campos petroleros más importantes del país en la vereda Rubiales. Esta tierra, hoy propiedad de Ecopetrol y Frontera Energy es de origen baldío, fue entregada a personas que no cumplían los requisitos para ser beneficiarias de la reforma agraria por parte del Incora y posteriormente se la vendieron a las petroleras.

En la investigación, *Los líos de las tierras de Pacific* (Rutas del Conflicto, 2017b), se encontró que María Clemencia Corredor Castro, exgerente del Banco Agrario en Villavicencio y los hermanos Pedro Antonio y José Enrique Martínez Rodríguez, dueños de la tercera empresa de lotería popular más grande del país, recibieron los títulos de propiedad de 24 000 hectáreas. La Ley 160 de 1994 establece unos estándar

23. Los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras son personas jurídicas cuya creación está autorizada por el [Art] 5º de la Ley 70 de 1993, que tienen entre sus funciones administrar internamente las tierras de propiedad colectiva, velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales.

res para entregar tierra baldía, entre los que está ser campesinos sin propiedad y no empresarios. Los tres adjudicatarios le vendieron a Pacific Rubiales y, con “visos de legalidad”, la empresa logró acumular la tierra de origen baldío.

La «captura y reconfiguración cooptada del Estado» (Garay y Salcedo, 2008), con las que se blinda la confianza inversionista en territorios reconfigurados a bala y papel, se convirtió en una práctica casi sistemática en la que funcionarios y servidores públicos colaboraron con la legalización de la tierra arrasada. En Montes de María, Urabá-Darién, La Altillanura, Magdalena, Cesar, el sur de Bolívar y otras regiones, los servidores apoyaron el despojo donde tiempo después se implementaron negocios a gran escala. Hay muchos otros casos que están documentados en el proyecto Tierra en Disputa.

La captura y cooptación del Estado no se dio únicamente para legalizar la tierra, también fue utilizada para acumular y aprovechar recursos naturales. Como se explicó páginas atrás, los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó fueron desplazados y masacrados con fines de quedarse con la tierra, no sólo para la siembra de palma sino también para explotar los bosques maderables. Para ello, necesitaban del funcionario Lacides Mosquera Andrade, de Codechocó, quien otorgó permisos y licencias ambientales en contra de las normativas legales vigentes para la tala mecanizada. Así, la empresa Urapalma S.A. invadió los bosques y pudo obtener la madera que necesitaba para la infraestructura del sembrado de palma de aceite.

Como lo investigó Indepaz en su informe titulado *Macrocriminalidad con licencia legal* (Indepaz, 2020), las alianzas entre actores económicos legales e ilegales junto con funcionarios públicos permitió que las instituciones a nivel local funcionaran bajo sus intereses. Mosquera Andrade, por ejemplo, aprobó los planes ambientales de las empresas palmeras con vínculos paramilitares (Urapalma, Pizano y Madeiren) y por su ayuda recibía 30% de la madera explotada.

Para Garay (2020), el accionar de Mosquera Andrade a vista rápida sería una simple corrupción. Pues fue un acto individual, unidireccional, usualmente por iniciativa de un agente infractor –en este caso, un empresario–, que desde fuera del Estado sobornó a un agente receptor –funcionario–. Sin embargo, al evaluar este caso con detenimiento Lacides Mosquera no actuó solo. Necesitaba de todo el aparato institucional de la Corporación Autónoma Regional del Chocó para otorgar los permisos ambientales.

El 22 de agosto de 2003, la Procuraduría General sancionó, destituyó e inhabilitó por cinco años para ejercer cargos públicos a Mosquera junto a Francisco Antonio Perea Velásquez y Fernando Quejada Olivo, por haber sido “hallados responsables en la comisión de faltas disciplinables en concurso, catalogadas unas gravísimas y

otras graves”,²⁴ cometidas en los años 1998 a 2001, cuando desempeñaban los cargos de Director General, Secretario General y Subdirector de Desarrollo Sostenible.

No sólo los funcionarios que colaboraron con los despojos y aprovechamiento ambiental en la década de los noventa cooptaron el Estado, una práctica que permanece. En el resguardo y la reserva Nukak se evidencia la cooptación de la gobernación del Guaviare con fines de siembra de palma, eucalipto y chontaduro, lo que ha ocasionado grandes extensiones de deforestación. La Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible,²⁵ ha mapeado por lo menos 20 vías y sus ramificaciones al interior del territorio indígena, algunas superan los 40 y 60 kilómetros en lo que se denomina área protegida (Mongabay, 2021).

Según denuncias, algunas vías se realizaron con maquinarias de la Gobernación y de privados cercanos al exgobernador del Guaviare, Nebio Echeverry Cadavid (El País) (2001-2003 y 2016-2018). Este servidor público, con presuntos nexos con grupos armados ilegales y promotor de la palma, en varias ocasiones ha manifestado su interés de que las áreas protegidas, ya deforestadas, sean declaradas zonas para la siembra y la ganadería (Infoamazonia).

La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico le impuso al exgobernador una multa de 6 000 dólares por la construcción de más de 120 km y la quema de 34 000 hectáreas entre San José del Guaviare y Calamar.

La cooptación de las políticas de Estado

El despojo, tanto material como jurídico, la acumulación de la tierra y de los recursos naturales, como lo explica Indepaz, no es posible sin la complicidad de políticas de Estado. Los actores económicos que se quedaron con la tierra ocuparon cargos públicos, fueron beneficiarios de recursos estatales y leyes que los favorecían.

Uno de los casos que mejor ilustra la puerta giratoria y cómo se acomodaron las fichas para implementación de un negocio es lo sucedido en María La Baja, Bolívar, y las tensiones territoriales entre las comunidades campesinas y la empresa Oleoflores. Tras las comunidades desplazadas, el «el zar de la palma», Carlos Alberto Murgas Guerrero llegó en el 2000 a la región y sembró sus primeras 533 hectáreas.

Lo particular del caso y como lo menciona Garay (2020), una de las modalidades para cooptar al Estado es la puerta giratoria entre gobierno, agencias especializadas de la regulación y ejecución de las políticas y los gremios, y empresas privadas. Murgas Guerrero (Rutas del Conflicto, Los acuatenedores) fue miembro honorífico de Fedepalma y estuvo varios años ocupando cargos públicos con agenda relacionada a la siembra de la palma.

24. Sentencia T-955 de 1993.

25. <https://fcds.org.co/deforestacion/>

En 1992 fue gerente de la extinta Caja Agraria, a la par creó la empresa Oleoflores Ltda, dedicada a la extracción del aceite de palma. También fue Ministro de Agricultura en 1998, mientras Andrés Pastrana Arango era presidente. Su labor como ministro lo llevó a impulsar las Alianzas Productivas Estratégicas, con el apoyo del Plan Colombia, financiado por Estados Unidos para luchar contra el narcotráfico y el crimen organizado. Modelo que le sirvió y que usa, actualmente, para explotar tierras en María La Baja, Bolívar.

Las alianzas junto con la política del mercado de tierras del Banco Mundial fueron priorizadas por el expresidente Pastrana Arango y su ministro Murgas Guerrero, con el propósito de atraer inversión. Con ese objetivo, el expresidente y exministro realizaron la visita oficial a la República de Malasia en 2001 (Indepaz, 2020: 134).

Como se ha visto en el presente artículo al exponer los diversos casos, existe un interés común sobre la tierra, tanto del gobierno en varios periodos como de sectores económicos. El caso de Puerto Gaitán, en la vereda Rubiales, no podía quedarse atrás. Pacific Rubiales y Ecopetrol, quienes explotaban la tierra antes de la quiebra de la multinacional-local en 2015, tuvieron un gran recibimiento por el contexto que venía forjándose desde el gobierno de Ernesto Samper. Como lo argumenta Pardo (2018), se adoptaron las recomendaciones del Banco Mundial, pero estas no fueron tan transparentes como se esperaba. Con la participación de abogados que al mismo tiempo asesoraban los intereses de empresas extractivas se elaboraron los borradores de los códigos de minas presentados en el gobierno de Samper (1994-1998) y de Andrés Pastrana (1998-2002).

En el gobierno de Uribe, Ecopetrol se transformó en una sociedad mixta que dio vía libre a la inversión extranjera en iniciativas agroindustriales, forestales y minero-energéticas en lo que llamó el «renacimiento de la Alta Orinoquía». En 2010, el entonces presidente Juan Manuel Santos Calderón fortaleció estos planes a través de la creación del Plan Maestro de la Orinoquía, que puso en marcha todos los proyectos minero-energéticos y agroindustriales.

Fue así que Pacific Rubiales y empresas agroindustriales fueron favorecidas con incentivos económicos, mientras que de facto se convirtieron en el Estado mismo en las regiones, como lo muestra la investigación La república independiente de Pacific Rubiales (Rutas del Conflicto, 2017c). La cooptación por parte del sector extractivo continuó con la conformación de la junta directiva de la petrolera, en la que incluyó a Hernán Martínez, Torres, Víctor Rivera y Consuelo Araújo Castro, funcionarios del gobierno Uribe Vélez.

Los intereses económicos y las propuestas del Estado a nivel de inversión coincidieron en varias regiones del país, donde las comunidades víctimas del conflicto

quedaron en la mitad. Por un lado, un Estado promueve la restitución de tierras a través de la Ley de Víctimas y por el otro, apoya a grandes empresas bajo el discurso del progreso y la activación económica en zonas golpeadas por el conflicto.

LA CAPTURA DE LA OPINIÓN PÚBLICA: EL NEGOCIO Y LOS MEDIOS

Un desarrollo particular de los poderes fácticos descritos es el de la captura o cooptación de medios de comunicación y en general de la opinión pública. El caso más evidente, es el de Pacific Rubiales, petrolera que utilizó una enorme estrategia de pauta publicitaria y patrocinio a grandes medios, respaldando también espacios deportivos de interés nacional, como la selección colombiana de fútbol, y hasta organizó uno de los mayores eventos musicales en el país para la época.

Con la creación formal de la empresa, entre 2007 y 2008, comenzó una enorme estrategia mediática local y nacionalmente. Comenzaron a patrocinar el Festival de Verano en Puerto Gaitán, que rápidamente se convirtió en un concierto gratuito al aire libre de grandes dimensiones con costosos artistas, como Shaggy, Daddy Yankee y Willie Colón, todos en 2011.

Por un lado, el dinero del petróleo comenzó a mover todo tipo de patrocinios deportivos, que mostraban a una empresa, convertida en la mayor petrolera privada de América Latina, en un derroche de generosidad. Por otro lado, ese mismo año, 2011, comenzaron los paros de los empleados petroleros, muchos de ellos subcontratados en una compleja red de tercerización laboral. Denunciaban abusos en las jornadas de trabajo, pésima infraestructura de alojamiento y la falta de inversión social de las ganancias del petróleo en el municipio (Indepaz, 2016).

La respuesta de la empresa fue aumentar la pauta publicitaria y la compra de servicios, como la organización de foros públicos, a los mayores medios de comunicación del país: la Revista Semana, El Tiempo, El Espectador y La W (Rutas del Conflicto, 2017a) fueron algunos de los que recibieron una importante inyección de dinero, vía publicidad, publrreportajes o patrocinios a eventos. Por ejemplo, en 2012 financiaron la celebración del cumpleaños número 30 de la Revista Semana, en el que se realizaron varias conferencias y encuentros sociales en el Club el Nogal de Bogotá, uno de los lugares de reunión más frecuentados por la élite empresarial y política del país.

Como lo cuenta Lacouture Cotes (2015), la compañía ideó una estrategia publicitaria que incluyó las campañas: *Pacific es Colombia*, en 2012; *En Pacific soñamos en grande*, en 2013, e *Hinchas inseparables*, en 2014. Esta última patrocinando a la selección colombiana en el campeonato mundial de Brasil, ese mismo año.

La estrategia de la empresa terminó por silenciar a los medios, que recibían enormes flujos de dinero, y así evitar que se siguieran denunciando las irregularidades laborales, las violaciones de derechos humanos y los daños ambientales que

exponían las comunidades cercanas a los campos de explotación petrolera. Rápidamente, la información de las protestas fue reemplazada por noticias en las que se señalaba a los líderes de las manifestaciones de tener actividades subversivas. Estas acusaciones llevaron a varias personas de la comunidad a la cárcel (Liga contra el Silencio, 2019), aunque posteriormente la justicia no encontró pruebas para condenarlos. Sin embargo, su reputación ante parte de la opinión pública local y nacional fue prácticamente destruida.

Como lo describe Vázquez (2019), los medios de comunicación no son ajenos a la noción o la influencia de lo estatal. Su capacidad de reproducir información a gran escala en uno u otro sentido los convierte en una ficha clave, objetivo de poderes fácticos que necesitan de un amplio respaldo de la opinión pública y evitar de paso que se cuestionen sus actos. Como lo han evidenciado varios investigadores, entre ellos periodistas del portal Rutas del Conflicto (2017b), la captura de los medios terminó por mantener fuera de sus agendas las irregularidades del enorme entramado financiero de la empresa, la acumulación de tierra y los abusos a las comunidades campesinas e indígenas del campo petrolero. Prácticamente, esta población tuvo que vivir a expensas de las decisiones de la compañía, en una especie de república independiente, respaldada por el aparato militar del Estado.

La compañía colapsó financieramente en 2015, tras presuntas malas prácticas gerenciales, y la explotación de los campos petroleros en Rubiales pasaron a manos de Ecopetrol y de Frontera Energy, que también han mantenido prácticas similares a las de Pacific. De la fiesta y del derroche de dinero no quedó mucho en el municipio, que, a pesar de ser el principal productor de petróleo del país por varios años, aún mantiene un alto índice de pobreza. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el 51% de sus habitantes vive bajo esta condición y el 13.3% es analfabeta (DANE).

Esta estrategia también ha sido utilizada por otros actores económicos. Por ejemplo, grandes asociaciones de palmeros mantienen una fuerte estrategia de comunicaciones, que incluye la promoción del aceite de palma en eventos deportivos de alto rating, como los partidos de la selección colombiana.

EL NEGOCIO: LOS IMPACTOS NEGATIVOS EN LAS COMUNIDADES Y EL MEDIOAMBIENTE

Las comunidades que han sufrido la acción de estos poderes locales han sido víctimas de forma transversal en todo el proceso. La violencia que los expone a las duras condiciones de desplazamiento, también los estigmatiza y los presiona para que se concrete un desarraigo cultural y social, que rompe su forma de vida dentro de las comunidades rurales.

El primer efecto es el hecho violento que provoca el desplazamiento. Las comunidades de las zonas en las que se han consolidado estos poderes fácticos tuvieron que soportar varias masacres, algunas de ellas con un alto grado de sevicia. Estas incursiones, sumadas a otros crímenes, produjeron un enorme éxodo hacia los centros urbanos más cercanos y las capitales del país. Entre 1995 y 2006, fecha en la que terminaron de desmovilizarse los paramilitares, en los Montes de María se perpetraron 83 masacres, 103 en la Altillanura y 162 en el entorno Atrato-Urabá, según cifras del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, Base de datos de masacres).

El desplazamiento causado por estos hechos tuvo fuertes implicaciones en la vida de las víctimas, que forzaron el crecimiento de los cinturones de miseria en las ciudades. La ruptura del lazo con sus comunidades y su tierra tuvo efectos sobre la salud mental y física, el entorno familiar, el acceso a servicios básicos y otra serie de consecuencias en quienes tuvieron que dejar sus hogares (CNMH. Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia).

El desarrollo de los intereses de estos poderes fácticos ha continuado generando desplazamiento en otras fases. La falta de acceso a recursos naturales como el agua para consumo y cultivo ha presionado a las comunidades que resisten en varios lugares en los que se desarrollan estos negocios. Un ejemplo de esta situación son las dificultades que viven varias veredas de María La Baja, que intentan sobrevivir a pesar del acaparamiento de agua para el cultivo de palma aceitera, del proyecto impulsado por el exministro de Agricultura Carlos Murgas (Rutas del Conflicto, Los Acuatenientes). Situaciones similares han ocurrido en la vereda Rubiales, en la que continúa el proyecto petrolero sumado al monocultivo de 8 000 hectáreas de palma que estuvo en manos de Pacific Rubiales (Mongabay, 2019) y ahora en manos de las petroleras Ecopetrol y Frontera Energy.

Ante los reclamos de estas comunidades para poder regresar a sus tierras, acceder a estos recursos naturales o simplemente las manifestaciones para proteger su entorno, líderes y lideresas han sido estigmatizados por diferentes instancias públicas, en una demostración más de la cooptación del Estado. Como se verá en las siguientes páginas, la fuerza pública, la justicia, las empresas y el crimen organizado se unen para asesinar o estigmatizar a quienes se rebelan ante la creciente capacidad de los poderes fácticos.

Toda esta presión apunta a un proceso más global, que busca una ruptura cultural y social de las comunidades afro e indígenas en lo que la Comisión de la Verdad ha llamado un proceso de descampesinización (Comisión de la Verdad). Un desarraigo entre campesinos, indígenas y afros con sus entornos sociales, su trabajo colectivo, para que dejen de una vez por todas su tierra y sus territorios.

Este proceso sigue ocurriendo en la actualidad. Por ejemplo, el impacto en la cultura de los pueblos Nukak, cada vez más acosados por el dinero que les ofrecen

diferentes grupos económicos para usar los recursos de sus territorios, a la par que sufren el acoso de la fuerza pública (con abusos sexuales a las jóvenes indígenas, por ejemplo) y la presencia de grupos delincuenciales.

Todo esto en medio de un fuerte daño ambiental, que en la actualidad destroza, en varias zonas, la Amazonía. Redes de macrocriminalidad –cuyos miembros aún no están claros por las recientes reconfiguraciones de los actores armados y los intereses empresariales que incursionan en estos territorios- están en formación, vaciando territorio, no sólo de comunidades, sino de selva, para concretar sus intereses a futuro.

LA CAPTURA Y LA COOPTACIÓN DE LA JUSTICIA

Durante las últimas décadas, las empresas del sector extractivo lograron capturar el Estado y ponerlo a su servicio, en especial la justicia. Como lo afirma Pardo (2018: 5), los grupos fácticos del sector de hidrocarburos lograron capturar el Estado a través de un discurso de financiación para la paz, la generación del empleo y lograr privilegiar la confianza inversionista, en detrimento de los derechos de la ciudadanía e incrementando las tensiones territoriales entre las comunidades campesinas y étnicas y las empresas extractivas.

El caso de la multinacional Pacific Rubiales en Puerto Gaitán, Meta (Indepaz, 2016), se presta para demostrar cómo las empresas que tienen todo a su favor (medios de comunicación, beneficios económicos y un espaldarazo de los gobiernos presidenciales) utilizan la justicia para sus intereses. Desde principios del siglo xxi las empresas extractivas, junto con el Ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas, la Policía y las Estructuras de Apoyo de la Fiscalía mantienen convenios de cooperación para proteger la infraestructura de las empresas y perseguir los delitos en contra del sector minero-energético.

Los convenios de cooperación se formalizan cuando las empresas aportan dinero a cambio de seguridad e investigaciones judiciales, en las que la Fiscalía se encarga de priorizar los casos que involucran a las empresas extractivas. Estos convenios permiten que los delitos en que las empresas extractivas fungen como víctimas sean priorizados por el sistema judicial y sean trasladados los procesos a la capital para agilizar las sentencias y condenas.

Territorios en los que se ejecutan los convenios de cooperación y el Ejército Nacional tiene los Batallones Energéticos, Mineros y Viales, a la par que las comunidades denuncian abusos, persecuciones y daños ambientales. Rutas del Conflicto ha investigado y documentado, en la vereda Rubiales, que estos convenios han sido la puerta de entrada para la judicialización de líderes sociales bajo cargos como terrorismo.

Sin importar las múltiples denuncias de varias organizaciones sociales, ong, y un debate de control político en 2015, liderado en el Congreso de la república por parte de senadores de la oposición, encabezados por el senador Iván Cepeda y convocados para debatir la naturaleza de los convenios, estos siguieron funcionando. Con ellos las empresas pueden volverse, de facto, los jefes de las unidades del Ejército y la Policía, pues dan los recursos para su funcionamiento y, además, algunos batallones quedan dentro de las instalaciones de las compañías.

Líderes sociales y sindicales han sido encarcelados, investigados por meses sin que nunca se les condenara por algún delito, como una forma de acabar con los procesos organizativos y que los líderes abandonen sus luchas para enfocarse en la defensa legal, como se registró en la investigación Convenios de Fuerza y Justicia (Rutas del Conflicto, Petroleras y mineras financian a la fuerza pública).

Mientras las empresas, en especial las del sector extractivo, continúan con los discursos de llevar el progreso a todas las zonas del país y activar la economía de la mano de leyes, de funcionarios corruptos y de políticos, los líderes y lideresas, las comunidades campesinas y étnicas siguen luchando por un territorio y una tierra digna para sus proyectos de vida.

Referencias

- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Base de datos de Masacres. Observatorio de memoria y conflicto del CNMH. <http://micrositios.centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/portal-de-datos/el-conflicto-en-cifras/#base-de-datos>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Una nación desplazada Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (2018). *Paramilitarismo Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/balance_paramilitarismo_accesible.pdf
- Comisión de la Verdad. Un nuevo aporte del campesinado a la búsqueda de la verdad. <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/hacienda-bellacruz-campesinado-a-la-busqueda-de-la-verdad>
- Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), CCajar. El silencio de las Gaitas. <https://coljuristas.org/elsilenciodelasgaitas/index.html>

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2013). Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (operación génesis) vs. Colombia, sentencia de 20 de noviembre de 2013.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (dane). Geoportal. Índices de pobreza multidimensional.
- El Heraldo (2012). Ordenan captura del notario de San Jacinto. <https://www.elheraldo.co/noticias/nacional/ordenan-recaptura-del-notario-de-san-jacinto-58579>
- El País. Alias Cuchillo y el Loco Barrera, a la Lista Clinton. <http://historico.elpais.com.co/paonline/notas/Marzo032010/cuchillo.html>
- Garay, Luis Jorge (2020). *Aparatos estatales y luchas de poderes: de la captura a la cooperación y a la reconfiguración*. https://co.boell.org/sites/default/files/2021-01/libro%20Luis_jorge_web.pdf
- Garay y Salcedo (2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*.
- Indepaz (2016). *Petróleo: Acumulación de agua y tierras en la Altillanura El caso Pacífico: Multinacional-local en Colombia*.
- Indepaz (2020). *Macrocriminalidad con licencia legal Urabá-Darién 1980-2014*.
- Infoamazonia. La deforestación en Guaviare por fin tiene nombre. <https://infoamazonia.org/es/2019/06/17/espanol-la-deforestacion-en-guaviare-por-fin-tiene-nombre/>
- Lacouture Cotes, Ana (2015). La comunicación en momentos de crisis: el caso de Pacific Rubiales Energy Colombia. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/20144/LacoutureCotesAnaMilena2015.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Liga contra el Silencio (2019). Violencia y petróleo persiguen al sindicalismo en el Meta. Disponible en <https://ligacontraelsilencio.com/2019/04/26/violencia-y-petroleo-persiguen-al-sindicalismo-en-el-meta/>
- Mongabay (2021). Crece la deforestación en Colombia: más de 171 mil hectáreas se perdieron en el 2020. <https://es.mongabay.com/2021/07/crece-deforestacion-colombia-2020/>
- Pardo, Luis Álvaro (2018). *Extractivismo, derechos y tributación: cooptación del Estado colombiano*. Un caso de estudio. <https://co.boell.org/es/2018/10/08/extractivismo-derechos-y-tributacion-cooptacion-del-estado-colombiano>
- Rutas del Conflicto. *Los Acuatenientes*. <https://rutasdelconflicto.com/especiales/acuatenientes/>
- Rutas del Conflicto. *Petroleras y mineras financian a la fuerza pública* <http://rutasdelconflicto.com/convenios-fuerza-justicia/>
- Rutas del Conflicto (2017a) *Pacific Rubiales, el coloso petrolero que cayó*. <https://rutasdelconflicto.com/especiales/pacific/empresa/index.html>

- Rutas del Conflicto (2017b). *El gobierno petrolero de la vereda Rubiales*. <https://rutasdelconflicto.com/especiales/pacific/tierras/index.html>
- Rutas del Conflicto (2017c). *La república independiente de Pacific Rubiales*. <https://rutasdelconflicto.com/especiales/pacific/tierras/agua.html>
- Rutas del Conflicto (2020). *¿Cómo nos quitan la tierra? Capítulo Resguardo y Reserva Nukak*. <https://rutasdelconflicto.com/especiales/nos-quitan-la-tierra/>
- Tierra en disputa, <http://tierraendisputa.com/>
- Vázquez, Luis Daniel (2019). *Captura del Estado, macrocriminalidad, y derechos humanos*. <https://mx.boell.org/sites/default/files/2019-12/captura%20del%20estado%20-%20interiores%20final.pdf>

LA RED DE MACROCRIMINALIDAD EN COAHUILA, MÉXICO

DANIEL VÁZQUEZ

Entre 2018 y 2019, la oficina México y El Caribe de la Fundación Heinrich Böll financió una investigación sobre los conceptos de poderes fácticos, cooptación y captura del Estado y, con base en la metodología de análisis de redes, se abordó el caso de las redes de macrocriminalidad en el estado de Coahuila, ubicado en la frontera norte de México. Los objetivos de dicho estudio fueron: a) conocer las características de las redes criminales que generaron la violación masiva de derechos humanos en la entidad; b) tener una mejor comprensión de la constitución y funcionamiento de dichas redes con visos a su desmantelamiento, y c) ofrecer pistas para la recuperación de la democracia. El resultado de esta investigación fue el libro *Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos*, disponible en la página de la Fundación Heinrich Böll Ciudad de México (mx.boell.org). Si bien este texto es una síntesis de dicho estudio, también aporta nuevos elementos para la discusión sobre la debilidad de las instituciones democráticas en el país, a fin de pensar conjuntamente en cómo recuperarlas.

A partir del inicio de la guerra contra el narcotráfico, declarada por el expresidente Felipe Calderón el 1 de diciembre del 2006,²⁶ en México han sido asesinadas más de 300 000 personas; 90 000 más están oficialmente reconocidas como desaparecidas, pero hay decenas de miles más cuyos datos no aparecen en las cifras oficiales por tratarse de migrantes irregulares o de personas que se niegan a denunciar por temor a las consecuencias. Paralelamente hay más de 100 000 militares y

26 Felipe Calderón fue el segundo presidente electo de las filas del Partido Acción Nacional para gobernar del 1 de diciembre del 2006 al 30 de noviembre del 2012. Llegó a la presidencia con un poder muy acotado, en medio de un escándalo de fraude electoral en contra del principal líder de izquierda, Andrés Manuel López Obrador, sin mayoría en el Congreso y con protestas en buena parte del país. Aunado a eso, la inseguridad pública ya se perfilaba como uno de los principales problemas sociales de México. Por ello no fue raro que apostara a una política de mano dura que le permitiera aumentar su poder político.

marinos en las calles, realizando funciones de seguridad pública, mientras Naciones Unidas afirma que las prácticas de tortura y desaparición son generalizadas, es decir, se realizan en todo el país, por todos los cuerpos policiales, en completa impunidad.

Casi 15 años después de iniciada la guerra contra el narcotráfico, con todos estos costos sociales, amplias regiones del país siguen bajo una lógica de gobernanza criminal, las redes de macrocriminalidad se observan tan saludables y fuertes como en 2006, mientras se mantienen niveles de impunidad de 99% de los 35 millones de delitos²⁷ que se cometen al año (Vázquez, 2021). Peor aún, los patrones de violencia no mejoran. En 2018 se contabilizaron más de 31 000 personas asesinadas, cifra que llegó a más de 37 000 en 2019 y superó los 40 000 en 2020. Y el 2021, año de elecciones intermedias, se ha caracterizado por la violencia en contra de muchos de los candidatos y candidatas que va desde las amenazas hasta el asesinato. Al mismo tiempo, en los dos años y medio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador se contabilizan más de 21 000 personas desaparecidas de las casi 90 000 que se tienen oficialmente reportadas. Es decir, más de 20% de las personas desaparecidas desde 1964, que no han sido localizadas vivas o muertas, se registran en este gobierno.²⁸

¿Cómo construir una democracia de calidad en México? ¿Cómo construir un Estado de derecho con elementos mínimos, por ejemplo, que no sean los cuerpos policiales quienes detienen arbitrariamente, entregan al detenido al crimen organizado, torturan, ejecutan extrajudicialmente y desaparecen disolviendo en ácido, como ha sucedido en diversas masacres en México? O, en otras palabras, ¿cómo construir paz? El principal desafío en México hoy es justo ese: cómo vamos a construir paz.

El primer paso en cualquier proceso de construcción de paz es tener claridad de qué regiones operan bajo un criterio de gobernanza criminal, cómo se estructuran las redes de macrocriminalidad y cuáles son los patrones de violencia e impunidad de esas redes. En las siguientes páginas se analiza la red de macrocriminalidad de la entidad federativa de Coahuila para el periodo 2007-2017. El texto está estructurado en 7 acápites. Comenzamos con la relación entre la política y el crimen en México. Luego vemos dónde se encuentra Coahuila al interior de México. En el tercero identificamos al conjunto de instituciones y actores que integran la red de macrocriminalidad. Posteriormente, desarrollamos los mecanismos que permiten estructurar y funcionar a la red. En el quinto reflexionamos ¿frente a qué nos encontramos: captura, cooptación, clanificación o gobernanza criminal del Estado? Para después mirar el impacto negativo que la red de macrocriminalidad tiene en la democracia. El texto cierra con algunas ideas para construir paz en México.

27. Son todos los delitos denunciados en un año, de todo tipo.

28. <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>

La relación entre el crimen y la política en México

Una de las características de las redes de macrocriminalidad es que se integra por tres estructuras: política, crimen y empresarios. El hecho de que haya una estructura política supone una demanda explícita de impunidad para las y los miembros de la red. Esto nos lleva, por completo, a la relación entre la política y el crimen en México.

Podemos rastrear la relación entre la política y el crimen en México hasta mediados del siglo XIX, cuando incluso hablar del Estado mexicano sería demasiado decir. Esto se debe al tráfico de mercancías que desde entonces ya operaba a lo largo de los más de 3 000 kilómetros de frontera con Estados Unidos. Este tipo de relaciones entre la política y el crimen en México coincide con las condiciones históricas y culturales de larga data que se encuentran en la literatura sobre crimen organizado, como el hecho de que varios centros importantes de actividades ilícitas fueron lugares inhóspitos y remotos colonizados por personas que buscaban tierra y fortuna donde el Estado formal casi no tenía presencia (Briscoe, Perdomo y Uribe, 2014: 37). En el mismo sentido, se trata de lugares donde hay un sesgo hacia la informalidad y las actividades al margen de la ley, lo que conlleva personas empresarias, personas de la política y judicaturas permisivos a la ilegalidad y su eventual optimización económica por organizaciones criminales (Briscoe, Perdomo y Uribe, 2014: 37). En breve, se trata de zonas geográficas caracterizadas por una realidad social donde predomina la ilegalidad. Esto lleva a Estados autoritarios con vínculos estratégicos con las actividades ilícitas (Briscoe, Perdomo y Uribe, 2014: 42).

Estos procesos de largo plazo nos llevan a contextos de instituciones débiles y fragmentación política que permite que los puestos políticos sean una oportunidad económica vía la corrupción (Briscoe, Perdomo y Uribe, 2014: 51). Estas posibilidades de interacción se acentúan en contextos de crisis económica. De hecho, uno de los marcos de oportunidad que se observan en las zonas controladas por la política paramilitar en Colombia precisamente son aquellos espacios en donde los políticos o clanes políticos locales estaban conformados por políticos de negocios cuya principal motivación es el enriquecimiento personal, de sus familiares y de sus allegados (Duque, 2021). Algo semejante puede suceder en México, en los casos en donde los políticos miran el proceso de elección como una inversión, por lo que si utilizan ciertos recursos para obtener la victoria electoral, miran el ejercicio del puesto como el tiempo para recabar la inversión más el interés correspondiente. También es importante reconocer que la convivencia entre las personas de la política y el crimen puede ser tácita, una tolerancia por simple conveniencia mutua (Briscoe, Perdomo y Uribe, 2014: 52). En estos casos no habrá un proceso de interacción vía, por ejemplo, la corrupción, sino un simple dejar hacer, dejar pasar.

En la medida que el Estado mexicano se configuró por medio de esta relación sostenida y longeva entre la política y el crimen, y cuando decimos longeva nos re-

ferimos a décadas de actuación bajo estos criterios, la operación política tiene un fuerte impacto en las prácticas y cultura organizacional de la burocracia, que debe adecuarse a las necesidades de impunidad de la relación entre la política y el crimen. Esta dinámica refuerza la generación de ambientes que se convierten en condiciones favorables para la creación de este tipo de redes de macrocriminalidad.

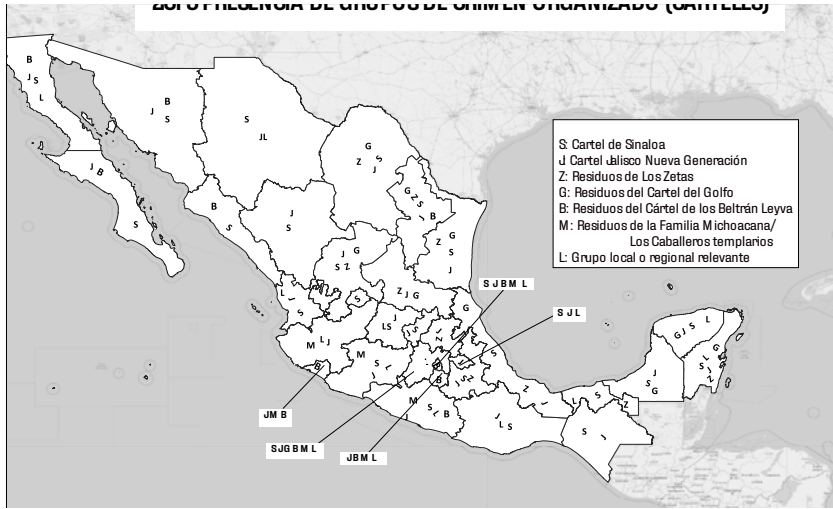
La principal característica en la historia política de México es la conformación del régimen de partido hegemónico que se mantuvo entre 1930 y el 2000. Durante 70 años, todos los presidentes salieron de las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), consolidando un presidencialismo fuerte. Todo se centralizó en la figura del presidente, incluida la relación entre la política y el crimen. La cohesión del partido gobernante en todo el sistema político facilitó los pactos de convivencia con las organizaciones criminales (Briscoe, Perdomo y Uribe, 2014: 41). Incluso había un decálogo (Guerrero, 2009):

1. No dejar muertos en las calles,
2. invertir las “ganancias” en el país,
3. no dejar entrar drogas en las escuelas,
4. no participar en escándalos mediáticos,
5. entregar periódicamente al gobierno cargamentos y personas traficantes de menores,
6. invertir económicamente en las comunidades,
7. no permitir la proliferación de bandas,
8. no realizar tratos con la estructura formal del gobierno –como policías o personas funcionarias judiciales–,
9. cobrar errores con cárcel, no con la vida, y
10. mantener el orden y respeto en los territorios.

El aspecto a subrayar en este tipo de interacción entre la política y el crimen es la relevancia de la estructura política en la administración de la red de macrocriminalidad. Es esta estructura la que administra y controla la red.

La relación entre la política y las redes de macrocriminalidad y el crecimiento de las redes al cobijo del poder político no es patrimonio único de México. Al igual que en ese país, en Guatemala y Perú la criminalidad creció gracias a gobiernos que asumieron el control sobre las actividades ilícitas (Briscoe, Perdomo y Uribe, 2014: 40). En Perú, bajo el gobierno de Fujimori y con el apoyo de Montesinos, se apoyó el negocio del narcotráfico a grado tal que cargamentos de droga fueron exportados en aviones y helicópteros militares (Briscoe, Perdomo y Uribe, 2014: 40). En Guatemala, el contexto de la guerra civil permitió las relaciones entre personas militares, criminales y de la política civil bajo el pretexto de la lucha contrainsurgente (Briscoe, Perdomo y Uribe, 2014: 41).

Presencia de grupos de crimen organizado (carteles), 2019



Fuente: International Institute for Strategic Studies, 2020.

A esas condiciones históricas y culturales de larga data se suman otras mucho más recientes, como la integración cada vez más profunda y diversificada de comercio ilícito internacional (Briscoe, Perdomo y Uribe, 2014: 37); las consecuencias de la represión, la judicialización y el control estatal de la criminalidad a partir del prohibicionismo en EUA (Briscoe, Perdomo y Uribe, 2014: 38), y la transformación de organizaciones criminales verticales y monopolísticas a redes de producción y distribución (Briscoe, Perdomo y Uribe, 2014: 39).

A partir de la elección presidencial del 2000, que por primera vez ganó la oposición, el partido hegemónico dejó de serlo, el sistema político se fragmentó y, con él, también la interacción entre la política y el crimen. Las y los gobernadores cobraron una mayor relevancia política y, por ende, también en la relación con el crimen (Vázquez, 2019). Peor aún, la fragmentación política vivida en México a partir del proceso de transición a la democracia generó incentivos inesperados para fortalecer dicha relación a partir de las grandes sumas de dinero del crimen organizado, y la necesidad de financiamiento ilegal para las campañas electorales. A este cóctel hay que sumar la fragmentación, debilitamiento y pérdida del perfil programático o ideológico de los partidos políticos. Esto permitió la entrada a nivel local y nacional de personajes ligados con el crimen organizado, debido al debilitamiento de las estructuras internas de control, lealtad y disciplina; y la dependencia de esos partidos de los votos regionales o locales que conllevan pactos con figuras locales del crimen organizado, que además apoyarán con el financiamiento electoral (Briscoe, Perdomo y Uribe, 2014: 74).

Actualmente en México se reconocen un total de 16 redes de criminalidad. Sin embargo, debido a que operan por medio de células que suponen un alto grado de fragmentación, entre 2009 y 2019 Crisis Group identificó hasta 463 grupos criminales que, dependiendo de determinadas coyunturas, trabajaban con un cártel o con otro. La falta de organizaciones jerárquicamente ordenadas conlleva un alto grado de dificultad para generar procesos de construcción de paz, como veremos más adelante.

¿Dónde está Coahuila?

México es una república federal integrada por 32 entidades federativas. Una de ellas es Coahuila, que se encuentra en el norte del país. Un aspecto central de Coahuila es su conexión con Estados Unidos. De Torreón (la principal ciudad de Coahuila en términos económicos) a Ciudad Juárez, Chihuahua, se hacen alrededor de diez horas en auto. Ciudad Juárez colinda con El Paso, Texas. De la misma forma, de Torreón a Nuevo Laredo, Tamaulipas, se hacen cerca de siete horas en auto. Esta ciudad colinda con Laredo, Texas. Estas tres ciudades constituyen un vértice que permite controlar el acceso a alrededor de la mitad de la frontera con Estados Unidos.

Vértice de control de la frontera



Fuente: Vázquez, 2019.

Instituciones y actores que conforman la red de macrocriminalidad de los Zetas en Coahuila

Las redes de macrocriminalidad se caracterizan por tener tres estructuras: criminal, política y empresarial. Además, este tipo de redes comete una multiplicidad de delitos como homicidios, desapariciones, sistemas de extorsión, trata de personas y diversos actos de corrupción, por lo que genera una multiplicidad de víctimas. Su última característica es contar con cierto control territorial. En el caso de la red de macrocriminalidad de los Zetas, alcanzó control en seis entidades federativas de México y presencia en la mayor parte del país. Pero queda lejos de redes como el cártel de Sinaloa, que tiene presencia en 81 países.

Analizaremos el periodo 2007-2017, que corresponde a los gobiernos de los hermanos Humberto y Rubén Moreira,²⁹ miembros del pri. A diferencia de lo que sucedió en el 2000 a nivel nacional, el PRI no ha perdido ninguna elección en Coahuila desde 1930, por lo que lleva gobernando más de 90 años. Es importante tener claro este control político de la entidad federativa para entender la conformación tan cerrada de la red de macrocriminalidad.

El grupo criminal hegemónico en este mismo periodo en Coahuila son los Zetas, quienes transformaron la forma en que operan los cárteles en México. Su forma de actuar se caracteriza por una intención de ampliar la extensión territorial, la diversificación de actividades criminales y un alto nivel de violencia como estrategia de control (FIDH y CDH Fray Francisco de Larios, 2016b).

La conformación de los Zetas se remonta a 1999, cuando la cabeza del Cártel del Golfo reunió a un conjunto de desertores del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales de la Secretaría de la Defensa Nacional (Gómez, 2016: 87) para que se convirtiera en un ejército privado de sicarios que funcionaría como brazo armado del Cártel del Golfo, a fin de apoyarlo en la disputa de territorios del norte del país con los cárteles del Pacífico de los Arellano Félix y de Juárez. La consolidación de los Zetas se da en 2004, cuando casi 1 400 militares de élite desertan del ejército y se suman a las huestes del narcotráfico (Hincapié, 2015).

Con este ejército privado, el cártel del Golfo logró tener el mayor control sobre Coahuila, por encima de los Beltrán Leyva y del cártel de Sinaloa, a partir de 2008 (informante 02, 2018). Después de ayudar al Cártel del Golfo a asegurar una parte del territorio del norte del país, alrededor de 2010, los Zetas se escindieron del Cártel del Golfo por desacuerdos sobre su liderazgo y tras obtener información de que Osiel Cárdenas Guillén, quien contribuyó a formar a los Zetas, colaboraba como testigo con el gobierno de Estados Unidos (Gómez, 2016: 79-82).

29 Entre los dos gobernadores hubo un periodo de 11 meses en el que Jorge Juan Torres López actuó como gobernador interino.

red de este estilo con ataques al azar, puesto que la estructura de la red es robusta: existen caminos redundantes, es decir, se puede llegar del nodo A al nodo B por más de un camino.

Contrario a lo esperado, en la red de macrocriminalidad de Coahuila el sector político tiene un peso relevante en la administración de la red, lo que permite considerar que en esta red los políticos tienen cierto control. Dos de los tres nodos más relevantes son políticos: el G1 y la Promotora para el Desarrollo Minero (Prodemi) (más adelante veremos qué es y cómo opera la Prodemi). El tercero es el nodo Zetas. En otras palabras, lejos de un sometimiento de la clase política al crimen organizado, los políticos son actores principales en la conformación de esta red de macrocriminalidad.³⁰ Esto se entiende a la luz de la historia de la relación política-crimen en México. Se trata de una alianza entre los sectores político, económico y criminal para constituir una red de macrocriminalidad, capturar al Estado y ejercer el gobierno en esa región a partir de los objetivos de la propia red. A esto se le conoce como gobernanza criminal.

Esto también se observa cuando comparamos por pares las interacciones de los tres sectores de la red: criminales-políticos, empresarios-políticos y criminales empresarios.

Nivel de articulación de la red a partir de vinculaciones entre pares

	Totalidad de nodos	Tamaño componente más grande	Porcentaje de nodos sueltos
Criminales-políticos	20 + 28 = 48	11 / 22.9%	29 / 60%
Empresarios-políticos	53 + 28 = 81	23 / 28.3%	37 / 45.6%
Criminales-empresarios	20 + 53 = 73	19 / 26%	53 / 72.6%

Fuente: Elaboración propia.

Miremos la segunda columna (totalidad de nodos), si sacamos a los nodos criminales, la mayor cantidad de nodos proviene de la suma entre los empresarios y los políticos. De hecho, yendo a la siguiente columna, si sacamos a los nodos criminales, el componente más grande (la mayor cantidad de nodos que se mantienen conectados) nuevamente se da entre los empresarios y los políticos. Pero el aspecto más interesante lo encontramos en la última columna, en la celda sombreada. Si

30. No todos los integrantes de la clase política estarían en igualdad de condiciones en las redes de macrocriminalidad. Uno de los principales hallazgos de la investigación es que los políticos del nivel municipal tienen un mayor grado de sometimiento. En cambio, los políticos tanto de las entidades federativas como los federales, tienen una mayor capacidad de negociación e incluso de control y de mando sobre la red, como se observa en la eliminación de los Zetas y su reemplazo por el Cártel Jalisco Nueva Generación en la región que antes controlaban los primeros.

quitamos a los nodos políticos, 72.6% de los nodos criminales y empresarios quedan desconectados, no hay interacción entre ellos. Es decir, necesitan de un nodo político para articularse a la red o, en otras palabras, los políticos son los intermediarios entre los empresarios y los criminales.

Mecanismos de interacción de la red de macrocriminalidad

La primera interacción la podemos observar de los Zetas (criminales) a los políticos por medio del pago de sobornos para financiar ilegalmente campañas electorales, incluyendo la articulación clientelar y la compra masiva de votos el día de las elecciones. Un aspecto central de una red de macrocriminalidad de este tipo es garantizar que las personas que ganan las elecciones sean miembros (o pueden ser sometidos) a la red, a fin de permitir tanto la existencia como la operación de la red en un marco de impunidad o de simulación de justicia.

En nuestro caso, ambos gobernadores recibieron sobornos de los Zetas (Aguayo, 2016; Aguayo y Dayán, 2018; Open Society, 2018). En los testimonios obtenidos de los juicios realizados en Texas se afirma que Humberto Moreira recibió millones de dólares de los Zetas como soborno (Human Rights Clinic, 2017), a la par que varios de los miembros de su gobierno han sido procesados en Estados Unidos por lavado de dinero (Aguayo y Dayán, 2018).

El segundo mecanismo de interacciones va de los nodos políticos a los empresariales, por medio de la PRODEMI y de la concesión de carbón. Coahuila tiene la reserva de carbón más grande de México (Corona-Esquivel et al., 2006: 1). La importancia de la minería en Coahuila es tal que 100% de la producción de carbón del país se concentra en ese estado (CNDH, 2011: 7).

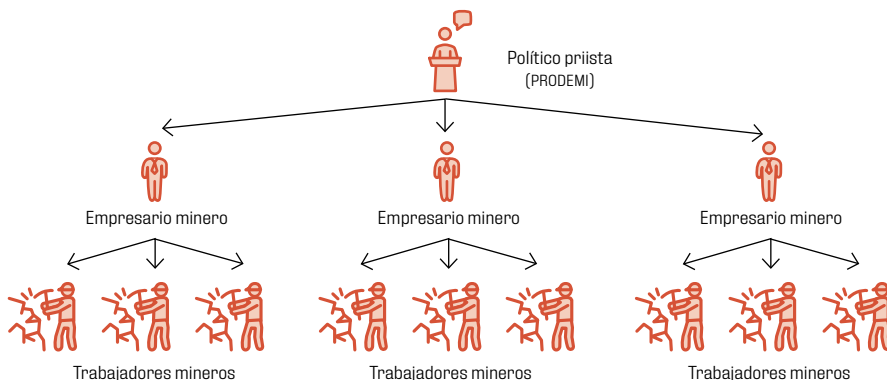
La Comisión Federal de Electricidad (CFE) organiza y determina la cantidad de explotación de carbón en Coahuila, porque es el principal consumidor de este producto en las plantas de Piedras Negras y de Nava. De hecho, 10% de la electricidad del país se produce utilizando carbón. Desde el año 2003, con el proceso de privatización de las minas, la CFE decidió entregar contratos de carbón a pequeños y medianos productores con la intermediación del gobierno de Coahuila. Para ello se creó la PRODEMI, órgano presidido y controlado por el gobernador. En muy poco tiempo la PRODEMI manejaba más de 9 000 millones de pesos al año (informante 01, 2018).

Por medio de licitaciones amañadas o asignaciones directas, se seleccionó a los dueños de las concesiones mineras que, en todos los casos, eran del PRI local, lo que estrechó la élite político-económica en el poder. De esta forma, los políticos de ese partido controlan las decisiones vinculantes, incluyendo a la PRODEMI, y se otorgan a sí mismos contratos millonarios que les permite aumentar su riqueza. Posteriormente, se apropiaron de otros negocios relevantes como los periódicos, las tiendas,

los transportes «... hasta las tiendas de pinturas de uñas son de ellos» (informante 01, 2018).

Al mismo tiempo, el manejo de esta cantidad de recursos económicos, junto con la capacidad de decidir a quién se le entregan contratos, permite que la PRODEMI sea una estructura fundamental para el control político en dos escalas: del gobernador hacia la élite política priista a quienes se les otorgaban concesiones de minas, y de estos políticos que son dueños de las minas hacia los trabajadores quienes, en un marco de escasez de trabajo, malos salarios y pobreza, son fácilmente coaccionados tanto para participar en las campañas electorales del PRI como para votar por este partido. «Era como un carro completo, los empresarios se hacían de un negocio fácil y además le generaban votos al PRI» (informante 01, 2018). Esto conlleva también una red de protección e impunidad para los empresarios-políticos priistas que explotan concesiones mineras.

Control piramidal del gobernador a los mineros con intermediación de empresarios priistas



Fuente: Elaboración propia.

El tercer flujo de interacciones va de los políticos a los criminales. Nuevamente los actores políticos (gobernadores, fiscales, policías) reciben un pago de sobornos, pero ahora no es para financiar ilegalmente las campañas electorales, sino para facilitar, apoyar y mantener en impunidad las actividades ilícitas de extracción de las rentas económicas.

Durante el gobierno de Humberto Moreira se realizaron reformas institucionales para combatir la violencia, pero tuvieron como consecuencia facilitar la comisión de delitos de los Zetas. Por medio de esta reforma se creó el modelo Coahuila en el que se asignaron posiciones de liderazgo a militares, tanto en municipios como a nivel estatal, bajo órdenes directas del gobernador. Los municipios en los que operó fueron: Acuña, Arteaga, Matamoros, Monclova, Ramos Arizpe, Parras, Piedras Negras, San Pedro de las Colonias, Saltillo y Torreón (FIDH, 2016: 29).

Aunado a lo anterior, Humberto Moreira realizó otra reforma que, en un primer momento, unió la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría de Coahuila. Posteriormente anexó el sistema penitenciario a una sola institución bajo el mando de Jesús Torres Charles, a quien se ha vinculado con el cártel de los Zetas. Independientemente de la discusión sobre los pros y contras de la centralización del proceso, lo relevante es que el mando de tres importantes órganos de justicia (seguridad, procuración de justicia y sistema penitenciario) estaba a cargo de una persona directamente vinculada con el grupo de crimen organizado (Aguayo, 2016; Aguayo y Dayán, 2018; Open Society, 2018).

Los testimonios derivados de los juicios de Texas señalaron que el grupo criminal pagaba grandes sumas de dinero directamente a la Procuraduría del estado para que se desecharan los cargos penales contra sus integrantes y para que las denuncias interpuestas en contra de ellos no fueran investigadas (Human Rights Clinic, 2017: 28; Aguayo, 2016; Aguayo y Dayán, 2018; Open Society, 2018). Una práctica común de la Procuraduría estatal consistía en no investigar desapariciones en cuanto surgían indicios de participación del crimen organizado, alegando que esto era de competencia federal, por lo cual estaban imposibilitados para perseguir el delito (FIDH, 2016: 37). Lo anterior contribuyó a la persistencia de impunidad para los casos de violaciones graves a derechos humanos.

Sobre el sistema penitenciario es necesario detenerse en la prisión de Piedras Negras, puesto que entre 2008 y 2012 fungió como un centro de operación de los Zetas. La prisión fue empleada para que integrantes de este grupo delictivo se escondieran de autoridades federales, así como para producir suplementos para sus actividades criminales como chalecos antibalas y uniformes, y para ejecutar personas y disolverlas en ácido. Peor aún, los miembros del cártel que habían sido encarcelados tenían libre paso para entrar y salir de la cárcel (Human Rights Clinic, 2017: 26-27; Open Society, 2018: 32 y ss.; Aguayo, 2016; Aguayo y Dayán, 2018).

De acuerdo con el Informe En el desamparo. Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010), y Allende, Coahuila (2011), la policía estatal y municipal tenía las siguientes funciones (Aguayo, 2016: 19-20):

- A. Ignorar las denuncias y reportes de la ciudadanía.
- B. El comandante colocaba a los «policías en diferentes puntos de la ciudad para que pasaran todas las novedades, es decir, ponía a halconear a los policías» (Aguayo, 2016: 19).
- C. Dejar que los Zetas entraran a la cárcel local para sacar personas o golpearlas dentro de las celdas. Un uniformado recordaba que el jefe de plaza visitaba la cárcel «como si estuviera en su casa sin que nadie le dijera nada» (Aguayo, 2016: 20).

- D. Cobrar el derecho de piso para entregarlo a los Zetas. El director de la Policía daba a sus subalternos una lista de cantinas «para ir a cobrar cuotas». También recaudaban la cuota de las trabajadoras sexuales. Entre todos los establecimientos juntaban 14 000 pesos (no aclaran si esta cantidad era diaria, semanal o mensual) (Aguayo, 2016: 20).
- E. Participar activamente en las desapariciones y en la entrega de personas a los criminales.

En los años en que se llevó a cabo el repliegue de los Zetas hacia Tamaulipas, estas policías estatales —en específico los cuerpos especiales mencionados líneas arriba—comenzaron a tener el control territorial y a cometer las principales violaciones a derechos humanos. Se ha denunciado que estas corporaciones han cometido crímenes como privación de la libertad, tortura, ejecuciones extrajudiciales y desaparición forzada (FIDH, 2016: 9). A partir de 2013 los gates y, posteriormente, Fuerza Coahuila son los principales perpetradores de desapariciones en la zona norte, en especial en Piedras Negras. En cambio, en el sur no se observa este patrón de la policía —aunque sí hay violaciones a los derechos humanos por parte de estos cuerpos—, lo que hace evidente una decisión política por mantener un control territorial de la región norte. De la misma forma, las policías municipales suelen estar controladas por los grupos del crimen organizado (informante 02, 2018; informante 03, 2018; informante 01, 2018).

Cabildeo, captura, cooptación, gobernanza criminal y disputa por la soberanía

En las páginas anteriores vimos cómo se entrelaza una red de macrocriminalidad entre políticos, empresarios y criminales, de forma tal que generan patrones de gobierno que denominamos gobernanza criminal. ¿Frente a qué fenómeno estamos: una captura del Estado, cooptación, clanificación, otra cosa? No se trata sólo de una reflexión conceptual, en la medida que podamos definir con claridad el tipo de fenómeno que generan las redes de macrocriminalidad, no sólo podremos distinguirlo de otras interacciones entre los poderes fácticos y el poder político, además podremos incidir mejor. De lo contrario, seguiremos deteniendo líderes de cárteles a costa de decenas o cientos de muertos y llenando las cárceles de hombres, jóvenes, pobres, mientras las principales estructuras de las redes de macrocriminalidad y sus procesos y consecuencias se mantienen intactas.

En democracia, debido a los distintos mecanismos de control, de rendición de cuentas y a las propias elecciones, se espera que el gobierno tome decisiones polí-

ticas vinculantes que tengan alguna idea mínima de bienestar general. Para ello, también se espera que la clase política tenga un poco de autonomía con respecto a los diferentes poderes fácticos con intereses particulares.

El primer acercamiento entre diferentes tipos de poderes fácticos y el gobierno será por medio del cabildeo. Aquí, una empresa, una ong o algún otro grupo dota de información a un órgano gubernamental a fin de influir en una decisión política específica. El espacio estatal se mantiene intacto y, en la medida que estemos frente a una sociedad plural, el Estado contará con mucha información diferente proveniente de distintas fuentes, por lo que nos mantendremos en una lógica democrática.

Cabildeo



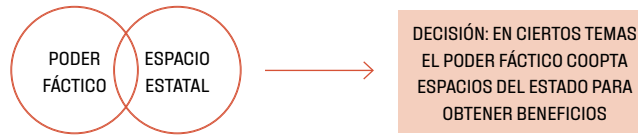
Fuente: Elaboración propia.

El siguiente paso es la captura o cooptación. El concepto más conocido de captura es la apropiación del poder público para fines privados. La diferencia entre la captura y el cabildeo es que en este último hay algo más que información: la decisión del órgano estatal a favor de los intereses del poder fáctico capturador se debe a un intercambio de favores como el apoyo en las campañas electorales o directamente al pago de algún soborno. Este tipo de prácticas se hace mucho más evidente en las regulaciones de mercados multimillonarios

En la captura o cooptación el nivel de incidencia del poder fáctico sobre el órgano estatal que va a tomar la decisión política es tal que se empalman en el espacio estatal. Es decir, hay captura cuando los poderes fácticos determinan el contenido de las leyes, las políticas públicas o los procedimientos, y el órgano estatal correspondiente cede a las presiones del poder fáctico.

Las redes de macrocriminalidad como la que acabamos de analizar tienen cierto parecido a la captura. Los criminales pagan sobornos a los políticos para apoyarlos en las elecciones y para realizar las actividades de la red en impunidad. No obstante, la relación de subordinación que se presenta entre el poder fáctico capturador y el órgano capturado no se acerca a la lógica de la red de macrocriminalidad, donde en realidad –al menos para el caso de Coahuila– son los políticos quienes administran la red y no los criminales.

Captura o cooptación estatal



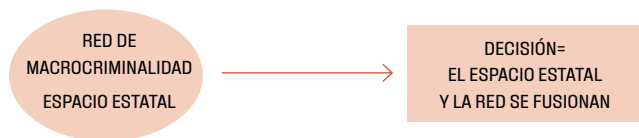
Fuente: Elaboración propia.

Más aún, la idea de captura o cooptación del Estado mantiene una precondition fuerte y normativa de cómo debería ser el Estado, y la expectativa de que alguna vez Estados como el mexicano cumplieron con esa condición normativa, pero fueron capturados. No es el caso. Como vimos más arriba, la historia de la relación política-crime en México es tan longeva como la misma historia del Estado mexicano. Es decir, el Estado mexicano no fue capturado, nació como un Estado criminal, y lo que ha cambiado a lo largo del tiempo son los patrones de esa relación entre el Estado y el crimen.

Charles Tilly lo dice con claridad en su célebre y provocador inicio de texto en 1985: “Si el negocio de la protección representa el crimen organizado en su versión más sofisticada, entonces la guerra y la construcción del Estado –paradigma del negocio legítimo de la protección– se convierten en su representación más importante” (Tilly, 2006: 1). La analogía entre la guerra y la construcción del Estado, por un lado, y el crimen organizado, por el otro, nos ayuda a mirar cómo es que la acumulación de coerción y capital es lo que explica el nacimiento de los Estados europeos durante cientos de años. Es esta misma lógica de acumulación de coerción y capital, pero, en este caso, de forma literal, con la connivencia del crimen, es lo que explica el nacimiento y desarrollo de Estados como el mexicano.

A diferencia de la captura, donde un poder fáctico se empalma con el Estado para imponer sus intereses de forma ilegal en alguna decisión política, las redes de macrocriminalidad gobiernan amplias regiones del país. No sólo se apropian del contenido de ciertas decisiones políticas vinculantes, se apropian del Estado mismo, de su contenido, de su personal, de sus procesos administrativos y, en algunos casos, de tareas básicas del propio Estado como los sistemas de seguridad y de justicia. Conceptos como gobernanza criminal se acercan más a la descripción de lo que sucede con una red de este tipo. Mientras que la idea de gobernanza supone una coordinación entre actores políticos y sociales para generar decisiones políticas eficaces y tendientes a alguna idea de bienestar general; la gobernanza criminal supone esa misma interacción entre actores políticos y criminales para generar acciones depredadoras de gobierno (Duque, 2021). En estos casos, se pierde la posibilidad de discernir entre el poder fáctico que está cabildando o capturando, en el sentido del ejemplo anterior, y el ente estatal capturado.

Gobernanza criminal de las redes de macrocriminalidad



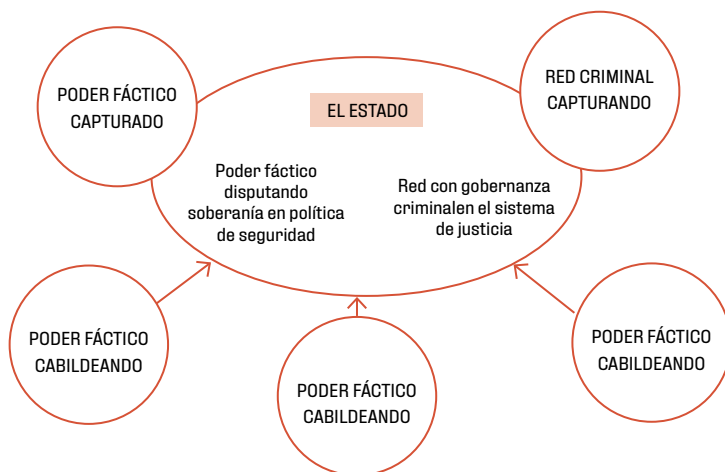
Fuente: Elaboración propia.

El concepto que más se acerca a mirar este proceso es el de Estado clanificado, elaborado por las y los analistas del Estado ruso, y algunos de los satélites entonces soviéticos. El Estado clanificado se caracteriza por contar con agrupaciones de las élites que no se encuentran ni institucionalizadas ni reconocidas de alguna manera y que cooperan entre ellos para obtener el control de los distintos recursos en beneficio de sus propios intereses: los clanes. A diferencia de los partidos políticos, estas coaliciones no están institucionalizadas ni son visibles ni cuentan con legitimidad (Wedel, 2001: 3). Estos clanes o camarillas son algo más que un grupo de presión, ejercen un poder más monopólico y extendido en múltiples arenas de la política, la economía y el derecho (Wedel, 2001). Si bien los clanes están conformados por personas de la política, también hay otros actores no gubernamentales como personas empresarias o criminales. La relevancia de las y los actores políticos en el Estado clan es recuperada por Isunza (2018): en el Estado clan las personas pertenecientes a la clase política del clan ocupan posiciones relevantes de conducción en el gobierno y en la red como vimos con la red de macrocriminalidad de Coahuila. Desde esta lógica, la historia de creación del Estado mexicano como un Estado clanificado con presencia criminal permanente se parece más a la historia de los países exsoviéticos que a varios de los latinoamericanos.

No pasamos por alto que habrá casos en que algunos integrantes de la clase política intentarán resistir el poder de las redes de macrocriminalidad en México. Esto ha sucedido con claridad con algunos de los presidentes municipales quienes lamentablemente han sido asesinados o terminan dejando los puestos públicos. Aquí claramente no estamos frente al cabildeo ni la captura o cooptación (puesto que los políticos no se dejaron capturar) ni las redes de macrocriminalidad, ya que esos políticos no fueron incluidos en la red. A este enfrentamiento entre las redes y políticos con algo de autonomía frente al crimen lo llamamos disputa por la soberanía. La disputa de la soberanía se da cuando un poder fáctico busca desplazar y suplir al Estado.

En prácticamente todo Estado se dan, en mayor o menor medida, con mayor o menor intensidad, los cuatro tipos de interacciones: cabildeo, captura o cooptación, gobernanza criminal y disputa por la soberanía. Claro, cada interacción supondrá diferentes actores, procesos, interacciones, incluso espacios estatales.

La complejidad de la disputa por el Estado: cabildeo, captura, gobernanza criminal y disputa por la soberanía



Fuente: Elaboración propia.

Las diferencias de presencia e intensidad de esos cuatro elementos no son menores. Ahí donde tengamos Estados con mayor presencia de cabildeo, menor de captura y prácticamente inexistencia de gobernanza criminal y disputas por la soberanía, serán Estados donde el principal problema es la dominación capitalista que preocupa a Mills, Miliband, Poulantzas y Gramsci. Por el contrario, donde los mayores niveles se observen en gobernanza criminal y disputa por la soberanía, estaremos frente a Estados clanicados y criminales, con altos niveles de violencia y poca construcción de legitimidad política, como parece suceder en México.

Redes de macrocriminalidad y democracia

La red de macrocriminalidad tiene dos objetivos: 1) reproducirse (existir) y 2) extraer la mayor cantidad de renta económica posible. Para ello, estableció los siguientes mecanismos en Coahuila:

Control de las posiciones electorales a través de

- financiamientos ilegales de campaña proveniente tanto de los sobornos entregados por los Zetas, como de desvíos presupuestales y pago de sobornos de los empresarios beneficiados con licitaciones corruptas
- política social clientelar (las llamadas fortalezas)
- organización corporativa de los trabajadores mineros
- movilización de la estructura clientelar y corporativa el día de la elección
- compra de voto.

Control de los empresarios locales por medio de la entrega de concesiones mineras a través de actos de corrupción. Facilitación y apoyo de la extracción ilegal de renta económica por medio del pago de sobornos y la instrucción directa de los principales políticos para:

- Modificar el diseño institucional y las políticas públicas en materia de seguridad, justicia y sistema penitenciario a fin de facilitar la operación de los Zetas.
- Controlar de forma directa la operación de los cuerpos policiales municipales y estatales, incluidas acciones ilegales como operar el sistema de extorsión (cobrar el derecho de piso) y participar en las desapariciones y homicidios.

Impunidad de los miembros de la red por medio del pago de sobornos y la instrucción directa de los principales políticos para no abrir carpetas de investigación, desechar investigaciones, ser omisos o desviar la investigación relacionada con las acciones ilegales de los miembros de la red.

La red de macrocriminalidad de Coahuila no está interesada en modificar el régimen electoral, en construir una regresión autoritaria. Por el contrario, se adapta a ese modelo electoral y opera sobre él. La gobernanza criminal es la forma en que opera la democracia en Coahuila.

Pese a que su objetivo no es impactar en la democracia, sí tiene incidencia negativa en tres áreas que, a la larga, desacreditan a la democracia tal como existe en esa región, y a cualquier idea de Estado de derecho: la política social de carácter clientelar (las fortalezas) y lógica laboral corporativa (el sindicato minero) que le permita movilizar gente el día de las elecciones; y la captura de la política de seguridad y la política de justicia que operan a partir de las necesidades de la red de macrocriminalidad y no de la ciudadanía.

¿Qué hacer frente a una red de macrocriminalidad como la de Coahuila?

No hay recetas para dismantelar una red de macrocriminalidad. La estrategia de dismantelamiento debe provenir de un análisis diagnóstico que permita analizar las particularidades de cada red y de su contexto. Pese a lo anterior, podemos enunciar algunas pistas.

Un aspecto central que observamos en la red de los Zetas es la participación y administración de la red por los nodos políticos. Por ende, de inicio se requiere una metodología de investigación de macrocriminalidad o criminalidad compleja que analice el fenómeno criminal en su integridad, con el objetivo de dismantelar la red, en lugar de investigar caso por caso. De lo contrario, los procesos se concentra-

rán sólo en los autores materiales de los delitos (narcomenudistas, halcones, sicarios), pero no se avanzará ni en los autores intelectuales ni en el dismantelamiento de la red.

Asimismo, las políticas de seguridad que se concentren en detener a las principales cabezas criminales, pero no dismantelen la red política y económica, tampoco dismantelarán este tipo de redes. Por el contrario, los nodos criminales simplemente serán reemplazados como ha sucedido con los Zetas, quienes de hecho desplazaron primero a los cárteles de los Beltrán Leyva y de Sinaloa, posteriormente desplazaron al cártel del Golfo (para el cual trabajaban) y actualmente fueron desplazados por el Cártel Jalisco Nueva Generación. Pero la gobernanza criminal se mantiene.

Observando la complejidad que puede tener una red de macrocriminalidad como sucedió con los Zetas, otro aspecto central del análisis diagnóstico para dismantelar la red es identificar tanto los nodos centrales de la red (los que estructuran la red y por donde pasa el mayor cúmulo de información), como a los nodos que conforman al clan, al conjunto de nodos e interacciones que conforman el corazón o centro de la red. Si se dismantela al clan, hay mayor probabilidad de que la red de macrocriminalidad implusione.

Por otro lado, el coctel que permite la gobernanza criminal está integrado por cuatro piezas (Briscoe, Perdomo y Uribe, 2014: 23):

1. La entrada de grandes sumas de dinero producto del crimen organizado.
2. La necesidad del lavado de esas grandes sumas de dinero.
3. El alto costo de las campañas electorales.
4. Los pobres mecanismos estatales para controlar todo lo anterior.

Por ende, se torna relevante hacer un análisis integral para determinar medidas que permitan, por un lado, abaratar el costo de las campañas electorales y movilización del voto a fin de que el financiamiento ilegal sea cada vez menos relevante en los triunfos electorales, así como para modificar las prácticas clientelares y corporativas en los procesos electorales.

También cobra relevancia diagnosticar para mejorar los procesos de vigilancia de grandes sumas de dinero, a fin de identificar tanto el pago de sobornos de los nodos criminales y empresariales a los políticos, como el lavado de dinero de las tres estructuras que integran la red de macrocriminalidad.

Sumado a los puntos anteriores, y considerando la longevidad de la relación entre la política y el crimen en México, y sus consecuencias sobre las prácticas y cultura organizacional de los órganos de seguridad y procuración de justicia, además del dismantelamiento de las redes de macrocriminalidad, la construcción de paz

requiere de acciones regionales, de intervenciones muy focalizadas que incluyan:

- La desmovilización de las y los integrantes de la red por medio de incentivos específicos por sector. Los incentivos para un sicario o un halcón (vigilante) serán distintos que para un lavador de dinero o una cabeza de cártel.
- La conversión de los lazos sociales locales, que hasta hoy son lazos de violencia y guerra. Esta reconstrucción va de la mano con la generación de los incentivos mencionados arriba, por ejemplo, la dotación de capacidades de todo tipo a las y los desmovilizados para dedicarse a actividades lícitas.
- Y la conversión de las economías locales para la guerra a economías locales para la paz. Lo que va de la mano también con los dos puntos anteriores.

Hoy, en México, el mayor desafío es construir paz, y detrás de la construcción de paz se encuentran esos cuatro procesos: desmantelamiento de redes, desmovilización de integrantes de dichas redes y la conversión de los lazos sociales y las economías locales rumbo a la paz. La otra opción es la declaración de guerra, y la única paz que hemos conocido con esa declaración desde el 1 de diciembre del 2006 es la de los sepulcros.

Referencias

- Aguayo, S. (2016). *En el desamparo. Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010), y Allende, Coahuila (2011)*. (Documento de trabajo). México: El Colegio de México.
- Aguayo, S. y Dayán, J. (2018). *El yugo Zeta. Norte de Coahuila, 2010-2011*. México: El Colegio de México. Seminario sobre Violencia y Paz.
- Angel, Arturo (1 de julio del 2021). 16 grupos criminales disputan actualmente el control de narco y lavado en México. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2021/07/grupos-criminales-disputan-narco-lavado/>
- Briscoe, Iván, Catalina Perdomo y Catalina Uribe (2014). *Redes ilícitas y política en América Latina*. Suecia: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (idea Internacional)/Netherlands Institute for Multiparty Democracy (nimd)/Netherlands Institute of International Relations (Instituto Clingendael), p. 324.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2011). *Informe especial sobre las condiciones de seguridad e higiene en la zona carbonífera del estado de Coahuila*. México: CNDH.
- Corona Esquivel, R., Jorgi, T., Benavides Muñoz, M., Pineda Sánchez, N. y Ferrus-

- quía Villafranca, I. (2006). *Geología, estructura y composición de los principales yacimientos de carbón mineral en México*. México: Sociedad Geológica Mexicana, pp. 141-60.
- Dewey, Matías (2015). *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*. Katz: Buenos Aires.
- Duque, Javier (2021). Gobernanza Criminal. Cogobiernos entre políticos y militares en Colombia, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LXV, núm. 241. México: UNAM, pp. 347-380.
- Esberg, Jane (2020). *Más que cárteles: contando las organizaciones delictivas en México*. México: Crisis Group. <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/mexico/more-cartels-counting-mexicos-crime-rings>
- Federación Internacional de Derechos Humanos y Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios (2016a). *México: asesinatos, desapariciones y torturas en Coahuila de Zaragoza constituyen crímenes de lesa humanidad. Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. París: International Federation for Humans Rights. <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-comunicacion-coahuila.pdf>
- Federación Internacional de Derechos Humanos y Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios (2016b). Mexico Coahuila: Ongoing Crimes Against Humanity, Communication to the International Criminal Court. París: International Federation for Humans Rigths.
- Garay, Luis Jorge (2021). *Aparatos estatales y lucha de poderes: de la captura a la cooptación y a la reconfiguración*. Colombia: Heinrich Böll.
- García, Jacobo (27 de septiembre del 2011). Los Mata Zetas, el fantasma del paramilitarismo en México. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/america/2011/09/28/mexico/1317161989.html>
- Gómez Flores, F. (2016). “Los Zetas”, de la violencia irracional a la red organizada de violencia, Salcedo-Albarán y L. Garay-Salamanca (eds.), *Macro-Criminalidad. Complejidad y resiliencia de las redes criminales*. Bloomington: iUniverse, cap. 7, pp. 79-95.
- Guerrero, Eduardo (1 de enero del 2009). Narcotráfico S. A., *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=12885>
- Hincapié, S. (2015). Conflicto social, reformas estatales y crimen organizado: México y Colombia, 1982-2012, K. Ansolabehere, S. Serrano y D. Vázquez, *Los derechos humanos y la violencia: Estado, instituciones y sociedad civil, México*: FLACSO México, pp. 3-44.
- Human Rights Clinic (2017). *Control... sobre todo el estado de Coahuila. Un análisis de testimonios en juicios contra integrantes de los Zetas en San Antonio, Austin y Del Rio, Texas*. Austin: Human Rights Clinic/The University of Texas School of Law.

- International Institute for Strategic Studies (2020). *The armed conflict survey, 2020. The worldwide review of political military and humanitarian trends in current conflicts*. USA: Routledge.
- Isunza, Ernesto (2018). *Poderes democráticos y Estado clanificado: lo que produce la violencia visto desde la vivencia cotidiana y las políticas públicas locales en México*. México: Mimeo (Ponencia para el Congreso Iasa 2018).
- Open Society Justice Initiative (2018). *Corrupción que mata, ¿por qué México necesita un mecanismo internacional para combatir la impunidad?* México: Open Society Justice Initiative, 78 p.
- Tilly, Charles (2006). Guerra y construcción del Estado como crimen organizado. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 5, pp. 1-26. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/download/4866/5335/10533>
- Vázquez, Daniel (2019). *Captura del Estado, macrocriminalidad, y derechos humanos*. México: FLACSO-México/ijj/UNAM/Fundación Böll.
- Vázquez, Daniel (2021). *Impunidad y derechos humanos. ¿Por dónde comenzar la estrategia anti-impunidad?* México: IJ/UNAM.
- Wedel, Janine (2001). *Clans, cliques and capture States. Rethinking transition in central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*. United Nations University/World Institute for Development Economics Research. (Discussion paper No 2001/58), Agosto, p. 25.

ENTREVISTAS

- Informante 01 (6 de julio de 2018.).
- Informante 02 (20 de julio de 2018).
- Informante 03 (20 de julio de 2018).





SEGUNDA PARTE

**REFLEXIONES
DEL
FENÓMENO**

NOTAS SOBRE LAS RELACIONES ENTRE MERCADOS, PODER Y VIOLENCIA

VERA TELLES

Poderes fácticos: tal como fue propuesto por el proyecto de la Fundación Heinrich Böll y como ha sido trabajado en los distintos artículos que componen esta publicación, es una noción –y cuestión– que introduce una perspectiva amplia, para elucidar los modos por los cuales se viene desarrollando en los países de América Latina (y en otros, se puede decir) la llamada crisis de la democracia o, para ponerlo en términos de Wendy Brown (2015), los procesos de desdemocratización en curso en las últimas décadas. En los caminos de los reordenamientos neoliberales de las últimas décadas y de la colonización de las esferas políticas, por la lógica de mercado, se ha ido esbozando una configuración política que muchos vienen denominando de pospolítica o posdemocracia, términos tomados aquí apenas como indicadores, marcadores de una disposición de problemas. Estado oligárquico de derechos, dice el filósofo francés Jacques Rancière (2014), la democracia sin *demos*.

En este escenario van proliferando poblaciones desposeídas de puestos fijos de trabajo, de protección social, de territorios de referencia. Un escenario que trae señales de una «economía política de la barbarie», dice Marildo Menegat (2019) o, como propone Mantovani (2017), una «geopolítica del caos». Ambos autores, con énfasis y claves teóricas distintas, convergen en el diagnóstico de una desactivación de los mecanismos tradicionales de intermediación entre lo económico (instituciones de prevención, políticas sociales) y lo político (partidos, esferas de representación, sistema de derechos). Sobre todo en los países del Sur (aunque no solamente), esa desactivación de los espacios de intermediación y regulación política corresponde a procesos masivos de apropiación directa de riqueza y trabajo –depredación, apropiación, extracción de riquezas, sosteniendo mercados, procesos de acumulación

y circulación de capital- (Mantovani, 2017). La violencia como tecnología de poder (Chamayou, 2017) para desplazar poblaciones de sus territorios de vida, ahora en disputa por los mercados. La violencia, tanto para contener conflictos e insubordinaciones que se multiplican por todo el tejido social, así como también para administrar las urgencias de la vida en contextos situados, pone de manifiesto los poderes fácticos ejercidos por iglesias, por organizaciones criminales, por milicias y otras tantas negociaciones turbias en estas zonas grises que incluso se propagan por todos lados, en las fronteras borrosas entre lo formal e informal, lo legal e ilegal, al igual que lo criminal.

Podríamos ir mucho más allá en esta discusión, pero nos detendremos por aquí. Sin embargo, lo que queda aún por conocer son las configuraciones políticas y societarias que se han venido perfilando a lo largo de los años, en este escenario de profundas desigualdades engendradas bajo la lógica de expansión de los circuitos globalizados, de los mercados desbordándose o colapsando, desactivando regulaciones públicas y espacios políticos de representación y procesamiento de conflictos. Es en este punto neurálgico que la noción -y cuestión- de los poderes fácticos que se abre un espacio analítico y una agenda de investigación importante para entender los modos a través de los cuales se efectúan estos procesos, en contextos situados en el tiempo y espacio de países y ciudades, alrededor de temas y problemas que afectan la vida de las grandes mayorías. Y es esto lo que revelan los estudios aquí reunidos.

De un lado, los mecanismos mediante los cuales se procesa la captura del Estado van apoderándose de la máquina estatal y sus burocracias a través de las redes y recursos de poder movilizados por los grupos de interés y por medio de corporaciones económicas. En el juego de luz y sombra de los acuerdos políticos, esos intereses se van instalando en el corazón de la máquina estatal por vía de medidas administrativas, normas infralegales, acuerdos de ocasión en los consejos consultivos, en las secretarías de estado y, además, en todos los recodos de las burocracias estatales en los cuales se decide el uso de recursos políticos y financieros.

En Brasil, desde el giro hacia la derecha del escenario político del país en 2016 (golpe parlamentario que destituyó a la presidente Dilma Rousseff [Partido de los Trabajadores] y en ritmo acelerado bajo el gobierno de extrema derecha de Jair Bolsonaro [2019]), toda una constelación política se ha ido configurando en ese juego de luz y sombra. Al margen de los debates y embestidas parlamentarias, en los recodos de la máquina estatal, por vía de medidas administrativas e infralegales, esos actores van suprimiendo derechos y garantías políticas de amplias mayorías, dismantelan instancias reguladoras y mecanismos de control público y abren filas para intereses corporativos apilados en la burocracia del Estado y para grupos económicos poderosos, ampliando las fronteras de mercado. Y, como muestra Bruna Rama-

chiotti (2021), los poderes de policía se fortalecieron en estos últimos años por vía de esas nimiedades institucionales, medidas administrativas e infralegales, por no decir cambios legislativos y constitucionales, que impiden mecanismos de control y dan amparo a la violencia policial, que ha venido aumentando vertiginosamente sus operaciones de ley y orden en todo el país, en estos últimos años.

En esencia, bajo este prisma y paso a paso, es posible acompañar el programa sistemático puesto en marcha por el gobierno de Bolsonaro para dismantelar las mediaciones democráticas construidas desde la llamada Constitución Ciudadana de 1988, que prometía enterrar el legado autoritario de los gobiernos militares (1964-1985). He aquí un debate aún no realizado y un programa de investigación por desarrollar.

Los artículos que componen esta publicación son preciosos al mostrar las redes de poder y los mecanismos por los cuales esa captura del Estado se efectúa en los recodos de la burocracia estatal. Con eso es posible entender, en cada caso en sus respectivos contextos sociohistóricos, los mecanismos mediante los cuales esos poderes son construidos (redes de relaciones, recursos de poder, mediaciones y transacciones turbias) y los modos por los que instrumentalizan dispositivos legales, jurídicos e institucionales al servicio de sus intereses. Lejos estamos de la recurrente referencia metafórica a las tales «fuerzas de mercado» y que muchas veces comparece en los debates actuales como una entidad nebulosa, algo fantasmal (el mercado dice, el mercado hace...). Al fin y al cabo, el mercado no es una abstracción, es algo construido por redes de relaciones y conexiones con grupos sociales o corporativos. Estas redes son recursos de poder que transitan entre dispositivos legales y extralegales, por no decir criminales, acuerdos formales e informales para la defensa y protección de sus negocios, y más. Con modulaciones y diagramas diferentes de relaciones en cada caso y sus contextos sociohistóricos y geopolíticos, la captura del Estado reactualiza una discusión clásica en el campo de la sociología política sobre las relaciones entre mercados y democracia. Asimismo, aún más crucial: nos desafía a reflexionar (e investigar) sobre las relaciones entre mercados, poder y violencia. Esta es la cuestión que me gustaría subrayar en las páginas a continuación.

Investigaciones realizadas en otros momentos y otros lugares bajo el impacto de agresivas reformas neoliberales (Bayart et al., 1997; Comaroff y Comaroff, 2006; Mbembe y Roitman, 1995; Roitman, 2004; Mendoza, 2018; Mantovani, 2021), muestran que la expansión depredadora de los mercados tiene su contrapartida en el crecimiento de los circuitos ilegales de mercados (drogas, armas, contrabando, piratería, minería ilegal, documentos falsos, vehículos robados y otros). Estos mercados hacen circular cantidades fabulosas de riquezas en las fronteras borrosas entre lo legal e ilegal, formal e informal, apropiadas o expropiadas a través de acuerdos

turbios entre la ley y lo extralegal, por acuerdos informales, mafiosos o criminales. Y esto ocurre, en general, por la combinación, bajo diagramas variados, de usos de dispositivos legales, violencia y recursos de coerción. Está presente en la estructuración de mercados de protección operantes en los varios circuitos y escalas variadas por donde circulan los bienes ilícitos, riquezas monetizadas y los operadores de esos mercados. Reportajes recientes sobre la red de ilegalidades en la extensa región amazónica muestran los efectos de poder y violencia que acompañan el desmantelamiento de los mecanismos de control, fiscalización y monitoreo de la deforestación de la floresta y la apropiación de tierras. Así, los circuitos ilegales no sólo se expanden, sino que también se entrelazan en alianzas turbias para la depredación y la expropiación de tierras y riquezas. Hay evidencias de alianzas y composiciones entre tráfico de drogas (y sus redes transnacionales), estafadores de tierras que avanzan sobre tierras indígenas, grupos económicos involucrados en la explotación de yacimientos ilegales o en la deforestación y contrabando de maderas (cf. Agencia Pública, 2021).

Como bien notan Comaroff y Comaroff (2006), en los caminos de los mecanismos neoliberales de desregulación y nuevos modos de mediar las transacciones humanas, se alteran las relaciones entre ley y desorden, entre norma y transgresión, regulación y excepción, de tal modo que van desvaneciéndose las diferencias entre lo informal y lo ilegal, entre regulación e irregularidad, entre orden e ilegalidad organizada. Los circuitos de las economías ilegales conforman mercados de trabajo y ofrecen dispositivos de obtención de ingresos, movilizándolo a muchos, sobre todo a los más jóvenes. Estos van a transitar en esas fronteras borradas entre lo formal y lo informal, lo legal y lo ilegal. Como pudimos verificar en nuestras etnografías, en las periferias paulistas, estas transacciones se convierten en realidad bajo regímenes normativos y códigos propios. Es una economía moral que desactiva los sentidos (acusación moral) de crimen e ilegalidad, sin que eso signifique ausencia de códigos éticos y nociones de justicia, de lo correcto e incorrecto en los contextos situados de sus vidas y de las transacciones en las cuales se involucran (Telles e Hirata, 2007; Telles, 2014).

En sus locus de territorialización, a menudo estas redes de relaciones de poder se configuran en la conformación de grupos sociales que ejercen sus poderes fácticos entre los meandros de las llamadas economías populares y mercados locales, afectando las tramas sociales de los dos territorios de vida. En un terreno social devastado por una crisis que, conjuntamente con el deterioro de las condiciones de vida, desestabiliza las rutinas, protocolos, acuerdos formales e informales de los que dependen los órdenes de vida (Mbembe e Roitman, 1995), entran en acción los operadores de los negocios ilegales que construyen recursos de poder –también de coerción– en una variada combinación de formas de gestión del orden (y de la vio-

lencia). Al mismo tiempo, ellos diversifican sus negocios en la administración de las urgencias de la vida en estos lugares (mercado de tierras y negocios inmobiliarios, prestación de bienes y servicios, incluso los de protección). Es decir: gestionan la precariedad, tratan la precariedad como negocio y oportunidades de mercado. Hoy, en Río de Janeiro, la expansión y poder de las milicias puede ser tomado, tal vez, como el ejemplo más evidente.

Bajo otras modulaciones y configuraciones, es lo que también podemos encontrar en los asentamientos precarios de São Paulo (podemos suponer que en otras ciudades también), en el centro y periferias de la ciudad, «zonas grises» (Yitfachel, 2010) en expansión en los últimos tiempos, acogiendo a poblaciones desposeídas. Se trata de una dinámica de producción de espacios urbanos en el juego ambivalente e inestable entre la ley y lo extra-legal, entre la tolerancia y la represión conforme se alteran micro coyunturas políticas locales. Ya sea en los edificios vacíos en las regiones centrales de la ciudad, ya sea en sus periferias, es cada vez más frecuente la presencia de grupos o individuos que administran estos mercados irregulares de tierra y vivienda. Son figuras nebulosas en las redes de relaciones y recursos de poder, capaces de intervenir para garantizar la seguridad de los emprendimientos y el orden interno de las ocupaciones –acuerdos y transacciones con fiscales de la alcaldía, con policías, a veces con los vigilantes (en general, policías) de las propiedades vecinas, propiedades, muchas veces, de estatuto legal y jurídico dudoso en las periferias urbanas–, y también en colusión con organizaciones criminales que instalan sus puntos de venta de drogas en los alrededores, incluso con concejales, con «conocidos» y «personas influyentes» en los meandros de las burocracias de los poderes municipales.

El urbanismo miliciano, descrito por los investigadores del GENI (Hirata et al., s/f) en el estudio que compone esta publicación, ofrece pistas preciosas para entender lo que está en juego en estos mercados informales e ilegales. En esas vastas «zonas grises» que se extienden por las franjas de la ciudad de Río de Janeiro y región metropolitana, el control armado de las milicias se expande en la propia medida en que los negocios ilegales e ilícitos en esas regiones igualmente se amplían, involucrando fuerzas policiales, autoridades políticas, concejales y diputados influyentes en el juego político, verdaderos operadores y emprendedores de los mercados irregulares, cuando no ilegales, de tierra y de construcción de vivienda. Impresiona en la fina descripción de los autores los modos de operar por los cuales, en los últimos años, se fue engendrando en esos lugares algo como una institucionalidad que va instalándose en los intersticios (y bajo el beneplácito y la complicidad activa) de los poderes públicos. Son cobros de tasas y alquileres (es decir: formalización de las prácticas de extorsión), oferta/control de servicios variados todos ellos por vías irregulares, por no decir abiertamente ilegales (de gas de cocina, internet, TV a cable),

además de la promoción y el control “de una casi interminable red de mercados, en la cual están involucrados comerciantes locales, guardias municipales, batallones de policía, empresas de servicios públicos” (p. 21). Como muestran los autores, los emprendimientos inmobiliarios son tan variados como expansivos: «urbanizaciones, solo edificios, tiendas, construcciones simples de albañilería, restaurantes, bares, son erguidos en plazas y aceras; en terrenos públicos y privados; en barrios asfaltados y laderas de morros; dentro de urbanizaciones y en favelas; en áreas de protección ambiental y aún más en áreas de Marina» (p. 27). Y conforme los negocios se extienden y se diversifican, también se expande el muy rentable mercado de seguridad, «contribuyendo así a la territorialización de estos grupos armados» (p. 24).

Esta situación de Río de Janeiro no se repite necesariamente en otros lugares. Hay toda una historia y una genealogía de estos grupos armados, arraigada a la propia historia de Río de Janeiro y sus evoluciones recientes, que ya fue escudriñada por importantes investigaciones. Pero esas formas extremas puestas en el escenario urbano de Río de Janeiro nos alertan sobre lo que puede estar en juego (o en perspectiva) en estas micropolíticas, comentadas páginas atrás, que hace el gobierno de los asentamientos precarios en São Paulo (y otras ciudades). Y nos suscita una cuestión que interesa aquí destacar: en los contextos situados en que operan, el uso de la fuerza, la violencia como tecnología de poder va señalando los umbrales de los mercados legales e ilegales, formales o ilícitos.

El nexo entre expansión de los mercados y el poder de coerción/tecnologías de poder es una cuestión que se plantea en el corazón de los modos de funcionamiento de los mercados ilegales e informales. Desde un pequeño punto de venta de drogas en un barrio periférico hasta los pesados esquemas de los circuitos transnacionales del mercado de droga en las fronteras del país; desde un modesto puesto de venta de CD pirata hasta los expansivos centros de comercio informal en las regiones centrales de las ciudades, estos mercados no podrían operar sin la transacción de los mercados de protección. En los términos precisos de Michel Misse (2006): mercancías políticas. Se trata de la articulación de los mercados, informales e ilícitos, con otro mercado, un mercado político, también ilegal, que pasa por dentro de los aparatos legales/oficiales y en los cuales son transaccionadas las mercancías políticas (acuerdos, soborno, compra de protección, corrupción) de las que depende el funcionamiento de estos mercados y que son constitutivos de sus modos de regulación.

En los mercados de droga, sobre todo, las fuerzas policiales son accionadas. En los mercados informales, además de los agentes policiales, hacen parte fiscales de la alcaldía, gestores urbanos, operadores políticos de naturaleza variada. Sin embargo, esto significa decir también que: los modos por los cuales se transaccionan las mercancías políticas terminan por activar (o construir) las redes de poder por

donde incluso circulan algo así como los excedentes apropiados o, mejor dicho, expropiados por las prácticas de corrupción, extorsión y otros tantos expedientes turbios. Asimismo, transitan por una maraña intrincada de actores, por las vías de las «conexiones peligrosas» entre los mercados políticos y los mercados informales e ilegales que, hoy se extienden (no apenas) por los territorios urbanos. La violencia que acompaña los modos de funcionamiento de estos mercados reside precisamente aquí, en esas «conexiones peligrosas», violencia latente o abierta que estalla justamente cuando se deshacen acuerdos, se rompen o se desestabilizan por diversas razones en torno a los modos de control y apropiación/expropiación de esa riqueza circulante (Misse, 2006).

Si es verdad que mercados informales e ilegales son constitutivos de la historia urbana de nuestras ciudades, la cuestión que ahora se plantea es entender los puntos de inflexión y las redefiniciones de las relaciones de poder que operan bajo la lógica de una economía política de la barbarie, para evocar aquí los términos de Menegat. Incrustados en la economía y dinámica urbana de las ciudades, estos mercados se ramifican en miríadas de negocios diversos, propios de la vida urbana, movilizan recursos monetarios que alimentan consumo y servicios, además de movilizar a cantidades crecientes de trabajadores, hoy sin otras oportunidades en los mercados formales de trabajo, cada vez más restringidos y excluyentes (cf. Guez, 2007; Peraldi, 2007; Feltran, 2019).

Desde el punto de vista de las cuestiones que aquí nos interesan: conforme se extienden los circuitos de los mercados informales e ilegales, también se expanden y se fortalecen los mercados de protección (y prácticas de extorsión) y las negociaciones turbias de las que están hechos los mercados políticos, que tienden a ser cada vez más violentas y extorsivas, mientras mayor sea el volumen de las riquezas circulantes y las posibilidades de su apropiación/expropiación.

Los mercados de protección son en gran medida operados por fuerzas policiales y se despliegan en los proliferantes mercados de la seguridad privada, cuya escala y dimensiones fueron escudriñadas por el estudio de Rodrigues, Ribeiro y Cano (2019). Como bien nota Gabriel Feltran, esta es la base del creciente e impresionante poder de las fuerzas policiales en el escenario brasileño, poderes fácticos actantes y muy influyentes en la institucionalidad y en la escena política del país. En los últimos años «estos hombres ocuparon posiciones en consejos de seguridad, pero también en consejos de derechos humanos, de diversidad, consejos tutelares y de derechos de niños y adolescentes» (Feltran, 2020). Y podemos añadir: crecimiento notable en los últimos años de las candidaturas y la presencia de policías (jubilados, en la reserva) en cargos electivos en varias ciudades del país (cf. Lima, 2020).

Vale citar:

La base material de este movimiento que llegó a las instituciones, no solo fue la acumulación en los mercados de protección, reinversión en más seguridad pública y privada, sino también en la protección vehicular, en el mercado de tierras, de vehículos de segunda mano, de autopartes, en el sector de eventos o en el mercado inmobiliario. O asimismo en haciendas, apropiación de tierras, explotación de yacimientos y minería informal, en la explotación ilegal de madera o combustibles, dependiendo de la región del país. Después que el dinero está en la cuenta de diversas empresas, todas ellas legalizadas gracias al trabajo de contadores y abogados, este puede ser invertido en cualquier otro mercado. Asociaciones comerciales locales, fraternidades, corporaciones y hermandades masculinas, muy fuertes sobre todo en los interiores del país, volvieron a la escena política como base de estas relaciones (Feltran, 2021).

Dos comentarios finales, nada conclusivos –apenas cuestiones en abierto–, tal vez posibles agendas de reflexión e investigación.

Ya sean los mecanismos operantes en las débiles fronteras de lo legal e ilegal o criminal, por los cuales se lleva a cabo la captura del Estado por poderosos grupos económicos; ya sean los dispositivos de poder y violencia inscritos en los circuitos de los mercados informales e ilegales y sus formas de territorialización en las tramas urbanas de la ciudad; ya sean todavía los expansivos mercados de protección y de seguridad privada que operan tanto en las fronteras borradas de lo legal e ilegal, como lo criminal: en las líneas de fuerza que atraviesan (y muchas veces conectan) estas dimensiones que afectan la economía, la política y las territorialidades urbanas, hay toda una reconfiguración de los mundos sociales que aún será necesario prospectar en sus formas y evoluciones. Este es el desafío que tenemos por delante.

Tal vez este sea un momento oportuno para rever la sociología histórica de Charles Tilly (1996) y actualizar su hipótesis sobre las formaciones políticas engendradas en los nexos entre las redes urbanas de acumulación y recursos de coerción (guerras, expoliación, expropiaciones, colusión, acuerdos turbios). (Quizá se deban repensar los modos de apropiación de los excedentes de esta riqueza circulante y que asumen variadas modulaciones conforme sus modos de territorialización. Este es un parámetro histórico importante que ayuda a situar el lugar de la violencia y de las «conexiones peligrosas» en el escenario contemporáneo –cuestión abierta y explícitamente planteada por Tilly en el artículo que lleva el más que provocativo título: *War making and state making as organized crime* (1985)–. Más aún: es un parámetro histórico que nos alerta sobre la importancia de averiguarse y conferir estatuto a las negociaciones políticas que se vienen configurando en la gestión, regulación y disputa de estos mercados ilegales e informales –los modos por los cuales estas re-

laciones de poder (y violencia) afectan la economía urbana y sus circuitos, la producción de los espacios y sus territorialidades.

Por otro lado (y al mismo tiempo), será necesario averiguar lo que sucede en los territorios afectados por estos dispositivos de poder y violencia. Esos poderes están presentes, atraviesan y afectan formas de vida; violencia y muertes violentas hacen parte de la experiencia cotidiana de las mayorías. Individuos y sus familias transitan por los mercados informales e ilegales, y todo eso compone o se compone con las rutinas y protocolos de la vida cotidiana. No obstante, hay fricciones. En estos territorios también están presentes y muy actuantes movimientos sociales e innumerables colectivos articulados en torno a variadas cuestiones. Será importante, entonces, averiguar las disputas o acomodaciones en torno a los modos de gobierno de estos territorios en la tesitura de las interacciones sociales construidas en este escenario de precariedad, depredaciones y violencia.

Sobre todo, será importante averiguar la (re)configuración de los campos de conflicto en este escenario de incertidumbre y violencia. Son evidentes los indicios de conflictos latentes o abiertos, que atraviesan estos territorios. En los “contextos críticos”, la violencia policial, las desposesiones, la depredación, que atraviesan las formas de vida, se activan redes de apoyo y de aliados, de variada escala y extensión, movilizando centros de defensa de los derechos humanos, representantes políticos, abogados activistas, defensores públicos, grupos mediáticos alternativos, así como también centros de investigación de las universidades públicas (Telles et al., 2020). La defensa de la vida y de las posibilidades de vida es la cuestión puesta en el corazón de estos movimientos, así como en las negociaciones prácticas, por donde esas personas se las han venido arreglando con las urgencias de la vida, en un escenario carente de estabilidad y garantías y en el cual el tejido social y sus referencias cognitivas han sido rasgados. Trabajamos esas cuestiones en un texto reciente (Grupo de Pesquisa Cidade e Trabalho, 2021), cuestiones que ahora nos definen toda una agenda de investigación, pues será necesario escudriñar los mundos sociales que vienen siendo tejidos (redes de relaciones, de conexiones, de vinculaciones) en ese escenario de precariedad e incertidumbres, atravesados por las violencias y formas de depredación y desposesión. Y también seguir las líneas de fuerza de los conflictos que se multiplican en la escena urbana de nuestras ciudades.

Este es un modo de ponderar las cuestiones puestas en el mundo social y que permite aprender –y de eso extraer consecuencias– que este es un campo de batalla, batalla por la vida y sentidos de la vida. Igualmente, este es el campo de experimentaciones políticas del cual depende –esta es nuestra apuesta– la posibilidad de una reinención de la democracia como modo de convivencia política y como horizonte de un mundo posible de ser vivido.

Referencias

- Bayart, J.F., Ellis, S. y Hibou, B. (1997). *La criminalisation de l'Etat en Afrique*. Bruxelles: Éditions Complexe.
- Brown, Wendy (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalismo's Stealth Revolution* [Desfazendo o demos: a revolução furtiva do neoliberalismo]. New York: Zone Books.
- Centro de estudos cidade e trabalho (08/2021). (Micro) políticas em tempos de urgência. *Revista Dilemas*, série Reflexões na Pandemia núm. 59. <https://www.reflexpandemia.org/texto-59>
- Agência Publica (2021). *A íntima relação entre cocaína e madeira ilegal na Amazônia*, 16 de agosto. <https://apublica.org/2021/08/a-intima-relacao-entre-cocaina-e-madeira-ilegal-na-amazonia/>
- Chamayou, G. (2014). *Las cacerías del hombre*. Historia y filosofía del poder cinegético. LOM Ediciones.
- Comaroff, J. y Comaroff, J. (eds.) (2006). *Law and Disorder in the Postcolony*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Feltran, G. (2019). Economias (i)lícitas no Brasil: uma perspectiva etnográfica. *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(2): 145-10, 4 jun.
- Feltran, G. [FALTA FECHA] Polícia e política: o regime de poder hoje liderado por Bolsonaro. *Blog da Revista Novos Estudos Cebrap*. [http://novosestudios.com.br/policia-e-politica-o-regime-de-poder-hoje-liderado-por-bolsonaro /](http://novosestudios.com.br/policia-e-politica-o-regime-de-poder-hoje-liderado-por-bolsonaro/)
- Guez, S. (2007). À la frontière du légal et illégal: travail et narcotrafic à Ciudad Juarez (Mexique) et El Paso (États-Unis). *Problèmes d'Amérique Latine*, v. 66-67: 10-20,
- Harvey, D. (2004). *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola.
- Hirata, D. et al. (s/f). *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll.
- Lima, R.S. (16/11/2020). Policiais e militares elegeram 50 prefeitos e 809 vereadores. *Revista Piauí*. <https://piaui.folha.uol.com.br/policiais-e-militares-elegeram-50-prefeitos-e-807-vereadores/>
- Klein, N. (2008). *A doutrina do choque. Ascensão do capitalismo do desastre*. [s.l.] Nova Fronteira.
- Mantovani, E. T. (2017). A geopolítica do caos e o fim de ciclo na América Latina, <https://urucum.milharal.org/2017/06/21/a-geopolitica-do-caos-e-o-fim-de-ciclo-na-america-latina-emiliano-teran-mantovani>. Recuperado el 15 de agosto de 2021.
- Mantovani, E. T. (2021). Crimen Organizado, economías ilícitas y geografías de la criminalidad otras claves para pensar el extractivismo del siglo XXI en América Latina, Lopez, P. y Santiago, M. B. (eds.). *Conflictos territoriales y territorialidades en disputa*. Buenos Aires: clacso.

- Mbembe, A. y Roitman, J. (1995). *Figures of the Subject in Times of Crisis*. Public Culture, v. 7: 323-352.
- Melo, D. y Medeiros, J. (2019). *Capitalismo extremo e captura da democracia no Brasil : os casos da gestão Doria (SP) e Crivella (RJ)*. Rio de Janeiro : Fundação Heinrich Boll/Vigência.
- Mendoza, N. (2018). La privatización de la ilegalidad, Gonzalbo, F. E. (ed.), *Si persisten las molestias*. [s.l.] Ediciones Cal y Arena.
- Menegat, M. (2019). *A crítica do capitalismo em tempos de barbárie*. Rio de Janeiro: Consequência.
- Misse, M. (2006). *Crime e violência no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Peraldi, M. (2007). Economies criminelles et mondes d'affaire à Tanger. Cultures & Conflits, v. 68.
- Ramachiotti, B. (2021). Armadura institucional e legitimação da violência policial: Um olhar a partir de São Paulo em tempos de pandemia. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro. Reflexões na Pandemia, pp. 1-19. <https://www.reflexpandemia2021.org/texto-116RANCÈRE>.
- Rancière, J. (2014). *Ainda se pode falar de democracia?*. Lisboa: KKYM.
- Rodrigues, R., Ribeiro, E. y Cano, I. (2019). *A segurança privada no Rio de Janeiro e no Brasil : tamanho e evolução*. Rio de Janeiro, Fundação Henrich Boll,
- Roitman, J. (2004) Productivity in the Margins, The Reconstitution of State Power in the Chad Basin. Das, Veena; Poole, Verena (orgs.), *Anthropology in the margins of the state*. Santa Fe: School of American Research Press, pp. 191-225.
- Telles, V. S. *et al.* 2020 Combatendo o encarceramento em massa, lutando pela vida. *Cadernos CRH*, v. 33, pp. 1-16.
- Telles, V. S. y Hirata, D. V. (2007). Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. *Estudos Avançados*, 21(61): 173-191.
- Telles, V. S. (2014). Gestion de la violence ou gestion (disputée) de l'ordre ? Interrogations à partir d'une étude sur le marché de la drogue à São Paulo. *L'Ordinaire des Amériques*, v. 216: 1-16,
- Tilly, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. Evens, P. *et al.* (eds.), *Bringing the State Back*. Cambridge University Press, pp. 170-185.
- Tilly, C. (1996). *Coerção, capital e Estados europeus*. São Paulo: Edusp.
- Yiftachel, O. (2010). Critical theory and "gray space": Mobilization of the Colonized. *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 13(2-3): 246-263.

REDES ILÍCITAS.

UNA APROXIMACIÓN AL FENÓMENO

HELEN B. MACK

El afán por la impunidad

Para la Fundación Myrna Mack, el análisis de la impunidad y su relación con las redes ilícitas no significa un mero estudio conceptual o doctrinario; representa trasladarse en el tiempo y retornar al 11 de septiembre de 1990, a las 20 horas, en la calle doce y avenida doce de la zona uno de la ciudad de Guatemala, día, hora y lugar en que, la antropóloga, a quien la organización debe su nombre, fue asesinada por las fuerzas de seguridad del Estado. Myrna había estado documentando y publicado una serie de investigaciones sociales en las cuales se evidenciaban las graves violaciones a los Derechos Humanos de las comunidades desplazadas hacia las montañas, como consecuencia del conflicto armado interno.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir sentencia en el Caso Myrna Mack vs. Guatemala,³¹ estableció que el crimen

fue consecuencia de una operación de inteligencia militar, que obedeció a un plan previo y cuidadosamente elaborado por el alto mando del Estado Mayor Presidencial. Dicho plan consistió, en primer lugar, en seleccionar a la víctima de manera precisa debido a su actividad profesional; en segundo lugar, en asesinar brutalmente a Myrna Mack Chang y, en tercer lugar, en encubrir a los autores materiales e intelectuales del asesinato, entorpecer la investigación judicial y dejar en la medida de lo posible el asesinato inmerso en la impunidad.

31. Sentencia de fecha 25 de noviembre de 2003. Caso Myrna Mack vs. Guatemala.

La sentencia de la Corte identifica, desde aquel entonces, importantes características del *modus operandi* de las redes ilícitas, que se replican hasta hoy día: por un lado, llevar a cabo sus acciones ilícitas, obstruyendo la acción de la justicia para evitar la responsabilidad penal, es decir, procurarse impunidad; tres cualidades esenciales de los poderes fácticos que operan no sólo en el país, sino en la región.

En ese contexto surge la Fundación como un actor dinámico y persistente en la lucha por la justicia y por el fortalecimiento del Estado democrático de Derecho, consciente de que la tarea de luchar contra la impunidad y contra la corrupción no es fácil, porque al igual que en la época del Conflicto Armado Interno, las redes de poder ilícito buscarán neutralizar a todo aquel que se interponga en sus planes delictivos o, bien, que represente una amenaza a su status de impunidad, considerándole entonces, el enemigo interno.³²

A estos grupos de poder ilícito se les llamó: Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (ciacs), «que aún existen... cuentan en sus filas con varios ex generales y ex altos oficiales de inteligencia... entienden a cabalidad como penetrar y corromper al gobierno, lo que los hace un socio útil y un potente actor en el hampa guatemalteco» (InSight Crime, 2017).

Al suscribirse los Acuerdos de Paz, que pusieron fin a más de tres décadas de Conflicto Interno, el Estado de Guatemala, en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, asumió el compromiso de actuar con firmeza en contra de la impunidad y, además, combatir cualquier manifestación de los ciacs, reconociendo así la existencia de los mismos.³³

Como resultado del trabajo conjunto de varias organizaciones de Derechos Humanos en Guatemala y luego de una solicitud oficial de asistencia, el 12 de diciembre de 2006, el Gobierno guatemalteco suscribió un acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para establecer en el país una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), el cual, después de ser ratificado por el Congreso de la República, cobró vigencia el 4 de septiembre de 2007.³⁴

De acuerdo con su mandato, el principal objetivo de la CICIG fue apoyar y fortalecer a las instituciones del Estado de Guatemala encargadas de la investigación y persecución penal de los delitos cometidos por los CIACS: «grupos criminales que han infiltrado las instituciones estatales fomentando la impunidad y socavando los logros democráticos alcanzados en Guatemala desde el final del conflicto armado interno».³⁵

32. El Procurador de los Derechos Humanos, Augusto Jordán Rodas, en su informe anual circunstanciado del año 2014, concluye que existe una creciente tendencia de difusión en el espacio mediático para crear al nuevo enemigo interno (pdh, 2014).

33. Acuerdo Global Sobre Derechos Humanos http://www.muniguate.com/images/2011/user01/fuentes_mONumentos/mani-tas_paz/acuerdosdepazenguatemala.pdf

34. CICIG. Antecedentes. Guatemala, marzo 2018 <https://www.CICIG.org/CICIG/antecedentes/>

35. CICIG. ¿Qué es la CICIG? Guatemala, 2018. Disponible en: <https://www.CICIG.org/que-es-la-CICIG/>

En cumplimiento de su mandato, la CICIG, con el apoyo de la comunidad internacional y de las organizaciones de la sociedad civil, impulsó una serie de acciones y estrategias para el fortalecimiento de la institucionalidad del sistema de seguridad y justicia, entre ellas, la creación de juzgados de mayor riesgo, la implementación de los métodos especiales de investigación y de la Dirección de Análisis Criminal en el Ministerio Público, el fortalecimiento de la oficina y programas de protección a testigos, a la vez de proponer importantes reformas legislativas: Ley Contra la Delincuencia Organizada, Ley de Extinción de Dominio, Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley de la Carrera Judicial, la Ley Contra la Corrupción, entre otras.

La suma de las acciones promovidas por la CICIG comenzó a dar sus frutos. Sin duda, uno de los hitos más importantes en la lucha contra la impunidad y la corrupción en Guatemala se marca a partir del mes de abril de 2015, cuando la Comisión dio a conocer públicamente una investigación que evidenciaba actos de gran corrupción como consecuencia de los grupos de poder ilícito enquistados en el Estado a todo nivel, con la capacidad (hasta aquel momento) de procurarse impunidad. Fue así como se conoció a detalle el caso conocido como La Línea.

Ha sido considerado como una secuencia o derivación de la red criminal alrededor de Alfredo Moreno. La Red Moreno constituyó un entramado (surgido desde la contrainsurgencia) de defraudación aduanera, que operó desde la propia institucionalidad estatal desde la década de los 70's. En el caso de La Línea, se trata de una estructura de defraudación aduanera que, según las investigaciones, se habría apropiado de al menos Q38,853,127.77 mediante el cobro de comisiones irregulares... Según las pesquisas del MP, la estructura llegó a contar con más de 60 involucrados, quienes participaron directa o indirectamente en cobros ilegales en 3 aduanas del país.³⁶

La investigación acompañada por la CICIG permitió identificar que el entonces presidente de la República, Otto Pérez Molina y la vice Presidenta, Roxana Baldetti, eran quienes encabezaban la compleja estructura criminal.

Las investigaciones con el acompañamiento de CICIG continuaron y evidencian la presencia de estos grupos de poder ilícito enquistados en las distintas instituciones del Estado: En el sistema penitenciario, en el sistema político-electoral, en el sistema de justicia, en el sistema aduanero, en las compras y contrataciones del Estado, entre otros, razón por la cual, la Comisión consideró que los ciacs habían evolucionado, hasta dar paso a las Redes Político-Económicas Ilícitas (RPEI).

Decenas de políticos, empresarios, funcionarios y empleados públicos de todo nivel, fueron llevados ante la justicia por su vinculación a los casos de corrupción e

36. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) (2020), p. 34. El valor en Quetzales hoy equivaldría a cerca de 4.9 millones de USD.

impunidad investigados; sin embargo, la CICIG fue víctima de su propio éxito, porque estas Redes de poder ilícito, tuvieron la capacidad de reorganizarse y recomponerse e impulsar desde la propia institucionalidad pública una agenda regresiva que implicó una serie de ataques mediáticos, campañas de desprestigio, difusión de discursos de odio y acciones de criminalización, promovida en contra de operadores de justicia independientes, personal internacional de la Comisión, así como de defensoras y defensores de Derechos Humanos.

Finalmente, luego de la decisión del entonces presidente Jimmy Morales de no renovar su mandato, la CICIG concluyó sus actividades en el país en septiembre de 2019, dejando un importante legado en la lucha contra la corrupción y la impunidad.

Queda claro que estas redes y grupos de poder ilícito incursionan y operan en forma similar en la región centroamericana, por un lado, como ha quedado evidenciado con los casos antes analizados, que buscan mantener su status quo en el que puedan continuar con la dinámica de enriquecimiento ilícito, como resultado de sus actividades al margen de la ley y, por otro, garantizarse impunidad para evitar las consecuencias de sus actos delictivos.

Es así como regionalmente encontramos fenómenos asociados al flagelo de la corrupción y de las redes ilícitas que comparten características: financiamiento electoral ilícito, sobrevaloración de obras, perpetuidad en el poder político, plazas fantasma, represión de voces disidentes, control de medios de comunicación y criminalización del periodismo independiente, cooptación de instituciones de seguridad y justicia, síntomas propios de Estados cleptocráticos.

La captura del Estado: Un mecanismo para garantizar impunidad

La captura del Estado para estas redes y grupos de poder ilícito es un objetivo fundamental, principalmente las instituciones que conforman el sistema de seguridad y justicia. Está claro que el debilitamiento de éstas representará en buena medida el aumento de las probabilidades de que sus acciones delictivas queden en la impunidad.

Un claro ejemplo de la captura de la institucionalidad del Estado es el nombramiento de la Fiscal General de la República y Jefa del Ministerio Público, incluida recientemente por el departamento de Estado del Gobierno de Estados Unidos en la lista de actores antidemocráticos y corruptos,³⁷ como consecuencia de una serie de acciones arbitrarias llevadas a cabo a lo interno de la institución, debilitándola. Tal es el caso del traslado injustificado de los titulares de Fiscalías importantes, como son: La Fiscalía Contra la Corrupción y la Fiscalía de Derechos Humanos e, inclu-

37. Información disponible en: <https://lahora.gt/ee-uu-sube-la-barra-designan-a-consuelo-porras-y-angel-pineda-como-actores-corruptos/>

sive, la grave destitución infundada del titular de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI), Juan Francisco Sandoval,³⁸ violentando una garantía fundamental institucional, la carrera fiscal.

Por otro lado, el caso de Guatemala ha permitido identificar que la captura de la institucionalidad de seguridad y justicia también ha servido para neutralizar cualquier voz disidente, ya sea reprimiendo a la población, limitando el Derecho Humano a la asociación y manifestación,³⁹ o bien a través de la instrumentalización del sistema de justicia penal, criminalizando a operadores de justicia independientes y personas defensoras de derechos humanos.⁴⁰

Otro ejemplo que pone en evidencia cómo el sistema de justicia para las RPEI representa un botín que es necesario cooptar para garantizarse impunidad son los casos conocidos como «Comisiones Paralelas» y «Comisiones Paralelas 2020». Estas redes ilícitas buscan colocar en las altas cortes del sistema de justicia en Guatemala a personas afines a sus intereses, mientras el Congreso de la República pretende llevar a cabo una perversa dinámica de Yo te ayudo, tú me ayudas, buscando finalmente elegir perfiles a quienes con posterioridad les puedan cobrar el favor político, a cambio de impunidad.⁴¹

El control de la institucionalidad pública a través de la cooptación del Estado permite a las redes y grupos de poder ilícito, impulsar una agenda regresiva para debilitar cualquier esfuerzo que exista de fortalecer la justicia y el Estado de Derecho; por el contrario, sirviéndose de ese control estatal para aprobar iniciativas nocivas a los Derechos Humanos, por ejemplo, leyes de amnistía o reformas a la ley de las Organizaciones No Gubernamentales,⁴² por medio de las cuales se atenta una vez más contra el derecho de libertad de asociación, entre otros.

Dar lectura y analizar los planes utilizados por las fuerzas militares durante la época del Conflicto Armado, sin mayor grado de dificultad permiten identificar cómo en la coyuntura actual el cierre de los espacios para la sociedad civil, la re-

38 Información disponible en: <https://www.dw.com/es/destituyen-a-fiscal-de-guatemala-exaltado-por-eeuu/a-58620514>

39 Recientemente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) condenó la represión y el uso excesivo de la fuerza en contra de población maya en resistencia, que defiende su territorio y recursos naturales y se opone a la extracción minera de una empresa rusa; esto en un contexto en el que el Fiscal Juan Francisco Sandoval, titular de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad, al momento de su destitución arbitraria, denunció que se llevaba a cabo una investigación de un posible caso de soborno realizado por personeros rusos a favor del actual presidente Alejandro Giammattei. Información adicional disponible en: <http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/CIDH/prensa/comunicados/2021/293.asp> y <https://www.plazapublica.com.gt/content/giammattei-y-los-delitos-cometidos-en-el-caso-alfombra-rusa>

40 Al respecto, la Fundación Myrna Mack, en colaboración con la organización WOLA, ha llevado a cabo el estudio "Criminalización, ataques mediáticos y discurso de odio. Una reacción de las redes ilícitas": <https://myrnack.org.gt/wp-content/uploads/2020/11/Criminalizacion-Discurso-de-Odio-Myrna-Mack-Wola.pdf>

41 Véase el informe: Comisiones Paralelas. Disponible en: https://myrnack.org.gt/images/stories/fmm/archivos/informes/2020/Informe_Comisiones_Paralelas.pdf

42 Véase el Decreto Legislativo 4-2020 del Congreso de la República de Guatemala. Disponible en: <http://legis.gt/wp-content/uploads/2021/08/Decreto-Numero-4-2020.pdf>

presión de las voces disidentes, los ataques al periodismo independiente, las campañas de desprestigio y las acciones de criminalización en contra de operadores de justicia y personas defensoras de Derechos Humanos, son mecanismos de neutralización, de todo aquel que represente una amenaza a los intereses delictivos y la impunidad de las redes y grupos de poder ilícito.

Sin lugar a dudas, el legado de las misiones internacionales en la lucha contra la impunidad y la corrupción, instaladas en Guatemala (CICIG), El Salvador (CICIES) y en Honduras (MACCIH), permite identificar una serie de lecciones aprendidas sobre los métodos y estrategias para enfrentas a esas redes, avances que a toda costa y sin claudicar es necesario defender.

Para lograrlo, se debe persistir en un esfuerzo ciudadano democrático y permanente por alcanzar, un sistema de justicia fuerte e independiente, un verdadero Estado de Derecho, que garantice el ejercicio de las libertades y los derechos fundamentales de la población. Indiscutiblemente, es muy importante que la comunidad internacional alcance a dimensionar el flagelo de la impunidad y la corrupción, como un fenómeno regional y no de forma aislada porque al final queda claro que la problemática es sistémica y trasciende fronteras, por ello, la visión para abordarla debe también, ser integral y estratégica.

ESTE ENSAYO FUE ESCRITO EN DICIEMBRE DE 2021.

Referencias

- InSight Crime (2017). CIACS. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-guatemala/ciacs/>
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (wola) (2020). *El Combate a la Corrupción en Guatemala Evaluando la Capacidad del Estado para Reducir la Corrupción y Mejorar la Rendición de Cuentas*.
- Procuraduría de los Derechos Humanos (pdh) (2014). Informe Anual Circunstanciado. Situación de los Derechos Humanos y Memoria de Labores. Guatemala, p. 236.

PODERES FÁCTICOS Y VIOLENCIA ESTATAL: EXPROPIACIÓN DE LA TIERRA Y DEL DERECHO

ÁNGELA MARÍA BUITRAGO RUIZ

Cuando analizamos este tema en varios países de la región, como Brasil, Colombia, Guatemala, México o Chile, podemos observar de manera histórica cómo ciertos fenómenos hacen parte de esas redes de poderes fácticos que logran la expropiación de territorios con participación del Estado quien promueve políticas públicas que benefician o permiten esas ocupaciones y el desalojo de poblaciones en determinados puntos de la geografía, con finalidades concretas y para garantizar núcleos de poder.

Es claro, como lo sostenía Bartelt (2019), «que élites políticas y económicas utilizan al Estado como un vehículo para favorecer sus intereses particulares no es ninguna novedad en el mundo ni América Latina». Lo que sí realmente resulta paradójico es que esas políticas las administren con los grupos criminales, como los denominados paramilitares en Colombia, que actuaban bajo connivencia real de instituciones civiles, como el antiguo Departamento Administrativo de Seguridad DAS, y castrenses de este país que al servicio de intereses particulares o de grupos políticos generaron desvalijamiento de tierras de manera fáctica, jurídico y cultural.

La entropía del sistema en América Latina

En Colombia y México la situación es muy similar no sólo por la existencia de un territorio ocupado por etnias, sino también por la existencia de violencias y grupos ilegales similares, que acuden también al control del territorio. Las poblaciones directamente afectadas son las campesinas y las étnicas que se convierten en parias dentro del territorio nacional, provocando en muchas ocasiones la pérdida de su arraigo, cultura y vida. Y que, como lo explica Garay (2020), responde a una

construcción defectuosa de un modelo de Estado «con respecto a un ordenamiento social ideal bajo un estado de derecho», con actores poderosos legales e ilegales que subyugan el interés público y que se desenvuelven en términos sociales e imponen de facto desplazamientos y despojos. Esto surge, precisamente, por la forma de Estado que se tiene en la actualidad y que responde a modelos capitalistas en «donde gobierna la regla, el orden y el mandato de dominación relativa» (Garay, 2020: 57).

Ante esta realidad es claro que podemos decir que en nuestro criterio no existe un acople entre la Constitución, la política y la realidad social. Por el contrario, en nuestros países existe una gran entropía en el sistema, y debemos reconocer que se están reconfigurando los Estados, generando la anormalidad.

Analizada de manera transversal la situación de todos estos países, podemos decir que las características son análogas, son Estados en reconfiguración, con problemas fuertes de acoplamiento y con la existencia de múltiples grupos criminales que a su vez capturan numerosos grupos institucionales para realizar acciones en conjunto con imaginarios colectivos propios reformados desde criterios de exclusión y poder.

Lo que permite asegurar que ese incrustamiento institucional extraño está reconfigurando Estados de otra naturaleza que privilegian la estatalidad caudillista, mafiosa, clientelar, entre otras (Garay, 2020: 60), que ha permitido que en todos estos países se privilegie la posesión de la tierra por encima de la población, se busquen métodos de despojo y desplazamiento para asignar la titularidad a grupos en concreto nacionales o internacionales.

La importancia, por tanto, de reconocer cuál es la forma de reconfiguración de cada uno de esos Estados permitirá determinar cuál es la manera de reconducirlo a un verdadero modelo estructurado que logre acoplarse a un modelo social antropomórfico o que privilegie al ser humano y sus derechos, así como su dignidad.

Colombia: Las realidades de violencia y desarraigo

El conflicto armado en Colombia ha sido un fenómeno que ha enmascarado muchas de las realidades de violencia y desarraigo, pues se atribuye a causas del enfrentamiento, pero en el fondo se ha utilizado también para generar cotos de poder y mantener determinadas élites en él.

Desde hace mucho tiempo, en Colombia, las víctimas por factores de violencia han sufrido el desplazamiento, la ejecución, el etiquetamiento que hace necesario evidenciar esas prácticas que responden a patrones implementados con finalidades específicas.

La Ley 1448 de 2011, en su artículo 74, distinguió entre el despojo y el abandono forzado de tierras porque consideramos que es fundamental comprender

que la tierra para las poblaciones tiene una vinculación directa con su cultura y su supervivencia.

A través de esta diferenciación, en Colombia se implementaron vías jurídicas con la intencionalidad de proteger el derecho a la tierra. No obstante, el desplazamiento forzado no es la única razón que priva de su administración, explotación y contacto directo con los predios a las personas que son objeto de abandono forzado. Por el contrario, vemos cómo existen otros fenómenos que también producen efectos nocivos a estas poblaciones.

Por esa razón el mismo Tribunal Permanente de los Pueblos (Sentencia del TPP, 2021), que condenó el Estado colombiano, reafirmaba que «acciones estatales y paramilitares han llegado a despojar a cerca de 6 millones de hectáreas de tierras, muchas de las cuales luego han sido puestas a disposiciones de proyectos agroindustriales de caña de azúcar y palma africana y extractivos, de minería o petróleo», afectando especialmente a las comunidades afrodescendientes.

La vinculación ilegal entre lo público y lo criminal se intensifica

Nuestros países, lamentablemente, han creado de la ilicitud una práctica social arraigada. La corrupción y la cooptación favorecen la labilidad/inestabilidad de lo público y la cultura de la ilegalidad. Lo político en connivencia con lo criminal es parte de un sistema de ventajas correspectivas que debe analizarse de manera profunda. La forma como se construye de manera transversal el poder genera una mezcla entre lo institucional y lo ilegal como práctica permanente para mantener el control, para generar mecanismos de riqueza para los detentadores de ese poder y para garantizar su supervivencia.

El favorecimiento estatal a esta clase de grupos es una singular forma de reconstruir los Estados, y la alternatividad criminal sólo es un mecanismo para desconocer las Constituciones. La relación entre las autoridades instituidas y el crimen o las milicias o las redes delictivas cada vez se comprueba de manera más nítida y amplia. La coexistencia de instituciones del Estado y grupos organizados criminales también ha permitido evidenciar cómo el mismo Estado ignora advertencias y señales de alarma en determinados lugares para permitir que acciones selectivas de exterminio ocurran.

En particular podemos afirmar que para sobrevivir los grupos realizan coaliciones que garantizan su permanencia. En estos contextos las violaciones a derechos humanos es una constante y de manera global podemos observar que con la anuencia de un Estado criminal e ineficaz.

Es indudable la utilización de grupos criminales para la realización de ataques, desplazamientos, abandonos forzados y despojos. Y, sin duda, también hay aparatos organizados de poder que desvían su legalidad para conseguir esa finalidad. La ONU y la OEA han evidenciado que en muchos de nuestros países hay vinculaciones entre lo político y lo criminal, enquistado en grupos de fuerza pública o de otra naturaleza.

Por tanto, el mayor problema que se vislumbra en este análisis transversal es la multiplicidad y complejidad de redes en torno a un Estado que acude a la implementación de la ilicitud como acompañante necesario del poder, que permite controlar territorios, prácticas y, sobre todo, el dominio. El control sobre cuerpos de fuerza pública e interacción con grupos criminales crea un sistema paralelo que se basa en lo ilegal como fundamento de la actividad del Estado. Esto permitiría explicar no sólo la ventaja y crecimiento de ciertos grupos en varios de estos países, sino el reforzamiento cuando actúan para determinar y asegurar que no se esclarezcan los hechos. Ese cruce entre lo legal y lo ilegal constituye un grupo de poder ilícito con prácticas, políticas y métodos criminales que terminan adoptando los Estados para justificar sus fines. De manera paralela, las estructuras oficiales asumen a través de sus directores/jefes (en algunos casos parte de la red) mecanismos para encubrir y generar mayor nivel de anonimato y poder. La cooptación es transversal y estratificada, pues se coopta a funcionarios públicos, civiles y personas que ostentan el poder económico.

En Colombia fue evidente cuando surgió la relación entre el narcotráfico y la política, entre los paramilitares y la política, que llevó a entronizar en el poder legislativo a actores directos del narcotráfico, como Pablo Escobar, y a elegir a múltiples congresistas que se aliaron con el paramilitarismo para refundar la patria.

Esto llevó a hegemonías de poder en determinadas zonas que implementaron prácticas de agresión y muerte a miles de colombianos. Que de igual manera tenían relaciones horizontales con funcionarios públicos y organismos de inteligencia y militares, lo que les permitió actuar con la mayor impunidad.

El control territorial es una constante en la violencia en Colombia, como analizó recientemente el Tribunal Permanente de los Pueblos, constatando:

«Puede comprender coacciones, confinamientos sin acceso a alimentos, agresiones sexuales, torturas, asesinatos, desapariciones y, en ocasiones, la expulsión de la población de la comunidad o de parte de ella, por negarse a aceptar sus exigencias o por ser estigmatizada de manera colectiva por colaborar con el enemigo. Ha sido una práctica compartida en las últimas décadas por el Ejército Nacional, el paramilitarismo y las guerrillas de la FARC y del ELN. [...] La violencia contra la población civil en todas sus formas y el terror que genera

es la manera en que se fuerza el desplazamiento. En muchas de estas ocasiones los actores armados, especialmente los grupos paramilitares, actúan al servicio de empresas privadas y, a menudo, en connivencia con agentes de las fuerzas de seguridad del Estado. Y, cuando los desplazados obtienen un aval de la justicia para regresar a sus tierras, se encuentran de nuevo con la misma violencia que les impide hacer efectivos sus derechos. Es preciso destacar el poder económico y la influencia política que ha llegado a acumular el paramilitarismo en Colombia: hasta finales de 2009, 44 representantes y 47 senadores de los elegidos en 2006, de un total de 165 representantes y 102 senadores eran sospechosos o habían sido procesados o declarados judicialmente responsables de conexiones con el paramilitarismo, lo que representa un 34% de los entonces congresistas. Estas conexiones entre funcionarios públicos y el paramilitarismo no estaban, naturalmente, limitadas al ámbito del poder legislativo, sino que se manifestaban en el conjunto de la estructura del Estado a nivel local, departamental y nacional.» (Sentencia del Tribunal de los Pueblos, 2021).

Colombia está, según el Índice global de crimen organizado (The Organized Crime Index [ocindex.net]), en el segundo lugar entre 193 países.

México: corrupción generalizada, desapariciones masivas y la cercanía a Estados Unidos

En México de igual manera se ve una relación entre política, economía y crimen que visualiza de manera vertical la relación entre estos sectores y la realidad que muestra la vinculación de antaño entre estas estructuras. La construcción de un estado federado en algunas ocasiones genera la proliferación de estructuras que se apoderan del poder político. México se encuentra en el cuarto lugar del Índice de crimen organizado (The Organized Crime Index [ocindex.net]).

La corrupción permite seguir cimentando la cooptación del Estado y, sobre todo, la «compra» de estabilización de estatus y poder. Incluso la creación de normas que privilegian ciertas actividades y posiciones económicas, que son a su vez las que cooptan al Estado, pueden ser concebidas con esas finalidades.

«La relación entre la esfera política y los traficantes de droga en México comienza con la subordinación de los segundos hacia la primera, relación que se ha venido reconfigurando en los últimos años primordialmente por la transición política a escala federal, estatal y municipal. Una vez que los grupos criminales se imponen, los políticos producto de dichas sociedades se prevé defiendan ante el Estado y la sociedad la preservación de las transformaciones ocurridas por la inyección del capital de las drogas» (Duncan, 2014: 64-65).

La otra vertiente a considerar es la económica, sólo que no nada más por representar la solvencia individual o familiar, sino por ser un factor estructural que puede llegar a asociarse con el fenómeno de la violencia:

«Ciudades como Reynosa, Tijuana y Ciudad Juárez situadas en la frontera con los Estados Unidos, con grados de violencia rampante, se han distinguido por ser territorios de empresas maquiladoras que han sido incapaces de promover procesos de industrialización endógenos y han continuado siendo una especie de espacios geográficos residuales fronterizos. Ante la ausencia de una industrialización que provocara la mejora sustancial de sus economías locales y sus lazos sociales, la violencia se ha convertido en un elemento estructural. Debemos recordar que el 90% de las drogas pasan por varias de estas ciudades y eso explica su importancia estratégica para el crimen organizado y los gobiernos locales en todas sus jerarquías que participan en dichas actividades» (Vázquez, 2019).

La selección de altos funcionarios que son quienes implementan las políticas y los modelos económicos, sociales y políticos, así como los jurídicos, que puedan ser permeados por grupos criminales, permiten la implementación de políticas de violencia que posibiliten mantener el poder en un sector en particular.

La cooptación de todo lo que configura las políticas públicas, los entes territoriales centralizados y descentralizados, de los funcionarios, es la mayor demostración de que la maquinaria responde a intereses particulares y de poder que se reproducen a través de estos métodos para ejercer y ejecutar políticas que mantengan el status quo.

Todos estos aspectos que se reiteran en todos los informes de los países de la región permiten asegurar que es una «forma» globalizada que responde a estructuras de poder bien definidas, que trascienden las fronteras y permiten implementar políticas transnacionales, que violan derechos humanos básicos y reconfiguran los Estados de manera segmentada.

La relación entre partidos políticos y redes criminales permite advertir que los primeros han sido corresponsables de toda la violencia que se ha generado en diversos países y que precisamente en esta necesidad de alianzas han forjado una violencia desbordada que ha llevado a la violación reiterada de derechos humanos de los pobladores de la región.

La vinculación de fuerza de seguridad pública con organizaciones criminales ha llevado a observar ejercicio de violencia en beneficio del emporio del crimen organizado. Así como a prácticas de corrupción, intimidación y control territorial y poblacional.

El número de desapariciones, «lugares de exterminio», «levantones» y fosas masivas demuestran que el nivel de violencia es altísimo en varios estados de México. Las estadísticas hablan de más de 90 000 personas,⁴³ en Guerrero, Guanajuato, Veracruz, Sinaloa, Coahuila, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco y otros estados.

Según un informe de la ONU: «La situación actual en México es distinta. En términos de mera estadística, las dimensiones de la desaparición en los últimos 12 años, en el contexto de otra mal llamada guerra “contra el narco”, superan –y por mucho– las históricas desapariciones forzadas, perpetradas por motivos de represión política» (Huhle, 2019).

El desplazamiento y la desaparición son de las graves violaciones de derechos humanos que surgen a través de la implementación de políticas de violencia, fuerza y agresión que germinan a través de la utilización de redes criminales en todos los países.

La existencia de narcotráfico en la mayoría de los territorios ha generado también manejos particulares y redes especiales que siempre se entrecruzan con lo político.

La violencia y la fuerza imponen el voto por lo que, en muchos lugares en determinados momentos, la elección democrática sólo es una ilusión. Y en el fondo las elecciones regularizan desde lo político los intereses mafiosos que se imponen en las diversas sociedades, en los diversos niveles de gobierno y en las diversas ramas del poder. Por tanto, son mecanismos que permiten estructurar una homogénea participación en el poder ejecutivo, legislativo y judicial de personas que están vinculadas con estas redes criminales o con la macro criminalidad. Este es un fenómeno que ha sido evidenciado en Colombia, México y otros países claramente.

Estado cooptado, Estado capturado, Estado clan: la relevancia de las redes macrocriminales

Es claro que podemos afirmar la existencia desde hace mucho tiempo y actualmente de Estados capturados o fallidos y parcialmente capturados. Pero debemos incluir otros sujetos que hacen parte de un Estado clan, en donde surge claramente la visión de que las personas del clan ocupan posiciones de poder. Son personas que mantienen un monopolio. Los cuerpos de clan son comprados por sí mismo, estructuralmente comprados a sí mismos.

43 Secretaría de Gobernación. Boletín núm. 233 (2020).Gobernación y la CNB presentan el informe relativo a la búsqueda, identificación y registro de personas desaparecidas y no localizadas | Secretaría de Gobernación | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx). Boletín No. 233 de 2020. Informe de la Comisión Nacional de Búsqueda 2020 (facebook.com).

Esta construcción de Estado y vinculación con redes criminales o macro criminales permite decir que existe un estado de violencia que aniquila a las personas, a los territorios, a la cultura y mantiene de manera hegemónica el poder.

El uso de la fuerza en estos espacios comprueba que se ha institucionalizado la violencia extrema como parte de la gobernanza y las personas están supeditadas a ello. De igual manera se utiliza en algunas ocasiones para mantener la hegemonía de determinado poder político, recurriendo a la fuerza para mantenerla en el poder.

Es claro que la necropolítica, de la que habla Mbembe (2011: 42), o el biopoder, del que habla Foucault (1992), es una forma de gobierno en nuestras regiones. La figura del control en todos los niveles es una necesidad para que sobreviva el sistema anormal que se ha instalado en nuestras regiones.

Las organizaciones criminales hoy en día son transnacionales, por tanto, sus prácticas son extendidas en todo el territorio de idéntica manera con la única finalidad de perpetuar su poder y su economía. Por ejemplo, el clan del Golfo tiene presencia según la Policía colombiana en 28 países (policia.gov.co), entre ellos con los grupos de México como el de Sinaloa.

Para ello arrasan con los habitantes, con los territorios, con el medio ambiente, imposibilitando los derechos humanos básicos. El Estado es corresponsable, pues después de lo expuesto, de lo analizado, es claro que son partícipes de estas prácticas en la mayoría de nuestros países. Se ha encontrado que tiene 5 principales alianzas para el tráfico de cocaína. «En México los carteles de Jalisco Nueva Generación y el Sinaloa, estableciendo la presencia de emisarios de México que entran por el Urabá para establecer contacto con cabecillas de subestructuras del Cartel del Golfo» (Policía Nacional de Colombia [policia.gov.co]).

Fragmentos de una contraestrategia

La Constitución es necesaria, pero sin un real control a los ejes políticos, legislativos y jurídicos, no podrá realizarse un marco ideal de protección a los seres humanos que se ven abocados a estos escenarios de máxima violencia y de impunidad. Las realidades de la violencia extrema en diversos países y latitudes geográficas nos hacen tomar conciencia de los factores que realmente están reconfigurando nuestros Estados.

Se siguen creando políticas de exclusión a través de la utilización de la violencia. Porque hay tipos de configuraciones funcionales que permiten que esos modelos se reproduzcan por acuerdos históricos.

La transparencia es fundamental para evitar que se sigan multiplicando estos sistemas y se logre la erradicación de políticas mafiosas. La reorganización de las autoridades y de sus competencias debe ser analizada con cuidado porque puede buscar la protección de grupos criminales y puede develar las verdaderas redes.

El análisis desde los casos como lo hacen Guatemala, Colombia, México, permite obtener datos para develar la estructura real y las vinculaciones entre lo político, lo económico y lo criminal. Es importante revisar en qué lugar de la escala se encuentra la población respecto a las políticas públicas, y respecto a la cooptación de los funcionarios públicos, así como el nivel de impunidad, que es lo que garantiza la reproducción de un sistema putrefacto.

Las redes criminales son multinacionales y multirregionales, por tanto, los métodos que utilizan para cooptar a los Estados son comunes y deben ser conocidas y contenidas.

Mientras siga existiendo esa simbiosis entre crimen organizado y Estado no habrá posibilidad de garantizar los derechos de las personas que habitan en un determinado territorio y, lo más grave aún, se seguirán aniquilando sujetos en beneficio de un sistema basado en el terror, en la violencia y en el exterminio.

La investigación adecuada, seria, exhaustiva, imparcial, objetiva, permitiría encontrar el camino para develar estructuras, evidenciar pactos, determinar acuerdos y asignar responsabilidades para romper y fragmentar las vinculaciones. No obstante, en nuestros países se ha generado también una cooptación del sistema jurídico que permite entender que dentro de estas dinámicas, tanto en Colombia como en México, las mismas estructuras impiden la investigación y la judicialización ya que parte del pacto es la impunidad. Por esa razón, mecanismos externos, medidas o tribunales internacionales hacen posible lograr descubrir todas las redes que se han construido en torno a diversos fenómenos como la desaparición, el desplazamiento y otros comportamientos que constituyen graves violaciones de derechos humanos.

El sistema jurídico también se construye en algunas ocasiones para perpetuar estas dinámicas en favor del poder y del control a fin de mantener el statu quo. Por lo que es fundamental construir límites reales para lograr que se puedan investigar todos estos comportamientos y sancionar a los responsables, así como reparar integralmente a las víctimas, que, por el nivel de violencia, es toda la sociedad.

La corrupción ha sido un flagelo compartido en muchos de nuestros países. El sistema jurídico en toda su extensión no ha sido ajeno a prácticas de cooptación y de gobierno. La proliferación de estas conductas no sólo depende de la vinculación entre las políticas y el sistema jurídico, sino entre el sistema y la impunidad. La multiplicación de factores que favorecen este sistema necropolítico sólo se entiende cuando la justicia es ineficaz. Por esa razón cada país debe garantizar que se persigan estos delitos y todas las estructuras que administran y ejecutan esta clase de comportamientos.

REFERENCIAS

- Bartelt, Dawid Danilo (2019). Prólogo, Vásquez Valencia, Daniel, *Captura del Estado Macrocriminalidad y Derechos Humanos*. Ciudad de México: FLACSO/Heinrich Böll Stiftung/UNAM.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). Sentencia caso Mapiripán vs. Colombia, 15 de septiembre.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). Caso Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia 31 de enero de 2006.
- Foucault, Michael (1992). Genealogía del racismo. *De la guerra de las razas al racismo de Estado, traducción del francés* Alfredo Tzbeibely. Madrid: Editorial La piqueta.
- Garay Salamanca, Luis Jorge (2020). *Aparatos estatales y luchas de poderes: de la captura a la cooptación y a la reconfiguración*. Bogotá, Colombia: Heinrich Böll Stiftung.
- Global Organized Crime Index. <https://globalinitiative.net/initiatives/ocindex/>
- Gobierno de México (2020). Gobernación y la CNB presentan el informe relativo a la búsqueda, identificación y registro de personas desaparecidas y no localizadas. Boletín núm. 233. <https://www.gob.mx/segob/prensa/gobernacion-y-la-cnb-presentan-el-informe-relativo-a-la-busqueda-identificacion-y-registro-de-personas-desaparecidas-y-no-localizadas>,
- Huhle, Rainer (2019). *La desaparición forzada en México. Una mirada desde los organismos del sistema de naciones Unidas*. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Informe de la Comisión Nacional de Búsqueda 2020. <https://nl-nl.facebook.com/gobmexico/videos/informe-de-la-comisión-nacional-de-búsqueda-2020>
- Mbembe, Achille (2011). *Necropolítica sobre el gobierno privado y directo*, traducción de Elizabeth Falomir Archambault. España: Melussina.
- Policía governmental (03 de noviembre 2021). La lucha para desarticular los tentáculos del narcotráfico del 'Clan del Golfo', que se extienden a 28 países de 4 continentes. <https://www.policia.gov.co/noticia/lucha-desarticular-tentaculos-del-narcotrafico-del-clan-del-golfo-que-se-extienden-28-paises>
- Sentencia del Tribunal de los Pueblos (TPP) (16 de junio de 2021). Genocidio político, impunidad y los crímenes contra la paz en Colombia. https://www.kavilando.org/images/stories/documentos/SENTENCIA-TPP-COLOMBIA-16-JUNIO-2021_CON-ANEXOS_DEF.pdf
- Vásquez Valdés, Jorge Alejandro (2021). *RTC más que crimen organizado, cárteles o narcotráfico. Zacatecas: Secuencias*.
- Vásquez Valencia, Daniel (2019). *Captura del Estado Macro criminalidad y Derechos Humanos*, Prólogo. Ciudad de México: FLACSO, Heinrich Böll Stiftung, UNAM.

«LA CORRUPCIÓN ASESINA.»

ENTREVISTA A MÓNICA GONZÁLEZ REALIZADA
POR INGRID WEHR EN DICIEMBRE DE 2021 EN URUGUAY.

Ingrid Wehr: Usted dijo una vez: «Basta de investigar a los corruptos de tercera o cuarta categoría. Este momento de la historia exige que la prensa vaya tras las cabezas de la corrupción que se creen invisibles e intocables».

Irse tras las cabezas de la corrupción que se creen intocables tiene un alto precio. Según datos de las Naciones Unidas, entre 2006 y 2020 fueron asesinados en el mundo más de 1 200 periodistas. América Latina fue la región con más periodistas asesinados a causa de su trabajo en 2020. El 80% de esos crímenes en esta parte del mundo durante la última década ocurrió en Brasil, Colombia, México, Honduras y Guatemala. En este contexto de violencia, ¿qué la motiva a dar la épica batalla contra la corrupción a pesar de los altos riesgos?

Mónica González: Lo primero que hay que decir es que en Chile no tengo alto riesgo, pero sí corren riesgo los periodistas en otros países de la región. Cuando voy a darles clases a periodistas de investigación por la Fundación García Márquez (Fundación Gabo), sobre investigar en poder real, lo primero que hay que clarificar es que el poder real no está en el Congreso ni en el Ejecutivo, como quedó dramáticamente confirmado estos últimos meses: La pandemia desnudó no sólo la debilidad de nuestros Estados, sobrepasados, cooptados, corruptos, sino que el poder real está en las multinacionales. Este fenómeno que la gente llama con tanto glamour la globalización, a mí me está hartando porque esa globalización tiene el lado B: las multinacionales que no tienen patria, no tienen nacionalidad, sólo tienen un sello: buscar un lugar donde puedan sacar mayores ganancias para esconderlas en paraísos fiscales. Recordemos el reportaje maravilloso, multinacional –esa es la otra

parte de la globalización que me fascina— de los Panamá Papers, que descubrió que las multinacionales esconden sus ganancias en paraísos fiscales. Por ejemplo, muchas de las grandes empresas de lo que se llama la tecnología: Google, Amazon, etc., esconden sus ganancias en Irlanda, que ha creado un paraíso especial para ellos, pero pareciera que a nosotros no nos interesa esto, todos siguen usando Google y Facebook, que son las más rentables, junto con los laboratorios que fabrican las vacunas, curiosamente.

Entonces, esta es la segunda constatación, hay que investigar el poder real. No puedo concebir que los periodistas sigamos siendo ajenos al poder real y sigamos persiguiendo parlamentarios y presidentes corruptos que son simplemente títeres de las mineras.

IW: Mónica, usted dijo también: «En periodismo lo más importante es hacerse las preguntas correctas que nos permitan estructurar nuestra búsqueda». ¿Cuáles son las preguntas correctas que deben estructurar las investigaciones periodísticas sobre mecanismos de cooptación de estado/élites corruptas?

MG: Por ejemplo, si pensamos en una zona cualquiera de México, como Tamaulipas, o de Colombia, hay empresas mineras o de agroindustria que funcionan en zonas dominadas por el narcotráfico. La pregunta debería ser: ¿Por qué no les matan a nadie? La respuesta correcta es: porque tienen negocios juntos. Sin embargo, esta respuesta no es suficiente, hay que ir a buscar las pruebas de cómo funcionan juntos minería y narcotráfico, minería y banca que se hace cargo del lavado de dinero y los vamos a encontrar en Wall Street. Mientras no tengamos clara la ruta del dinero no vamos a terminar con la muerte y el crimen organizado. Entonces a mí me gustaría que el periodismo estadounidense que gana premios Pulitzer, con historias de jefes del narcotráfico, buscara allá, en el país de mayores consumidores de droga, a los que se llevan la tajada más grande.

IW: ¿Y cuál sería la tarea en los países latinoamericanos?

MG: En nuestros países hay que hacer lo mismo, una búsqueda de la ruta del dinero. Estas son las preguntas correctas para hacer la línea de tiempo, del dinero y de los personajes, porque esto debe de tener rostro, nombre y apellidos, si no seguiremos protegiendo y encubriendo a los mayores asesinos de nuestra gente. Se mata de muchas maneras, se mata dando pasta base a un joven para que se convierta en soldado, o dándole marihuana o cocaína para que se haga adicto porque tiene hambre. He escuchado a periodistas decir: «Pero es muy radical pedir que los corruptos vayan a la cárcel», y yo digo: ¿radical? El corrupto que le paga a un funcionario, generalmente poco, para poner sobreprecio a las vacunas o para que roben vacunas, o que quite presupuesto de un hospital, quitándole presupuesto para salvar a gente, es un

asesino y tiene que ir a la cárcel. Se nos olvida que la corrupción mata, la corrupción es asesina, el corrupto es asesino y tiene que ir a la cárcel, mientras no entendamos eso, no van a entender los corruptos que esto no tiene que salir gratis

IW: Recuerdo lo que dijo una vez: «El mejor periodismo no vale nada si después todo queda en la impunidad».

MG: Es cierto, porque el mejor periodismo investigativo puede ser ego nomás, la verdad no quiero estar en una galería, a mí ahora los premios no me importan, enfrentamos un enclave tan dramático que lo único que debe importarnos es que el periodismo provoque cambios.

IW: Hace tiempo el periodismo se organiza en alianzas transnacionales para investigar casos de corrupción transnacionales. ¿Puede explicar cómo funcionan estas alianzas transnacionales del periodismo investigativo para hacer frente a las redes ilícitas del capitalismo financiero?

MG: Hemos calcado el funcionamiento de las empresas transnacionales. Yo siempre he dicho que, si ellos son malos, tenemos que copiar un poco sus tácticas pero para hacer el bien. Los buenos periodistas de investigación tenemos rigor, ética, nos conocemos, no hay espacio para corruptos y mentirosos. Esto ha sido encabezado por la necesidad de dos tipos: por seguridad, para protegerse en México, Guatemala, Honduras, Colombia, pero también para desentrañar entre varios misterios difícilmente desentrañables. Les doy un ejemplo: Hace muchos años, cuando empecé, podía leer un balance, hoy tengo que recurrir a expertos, porque los balances son como muñequitas rusas: hay un balance escondido en uno, una empresa está escondida en otra y en otra.

IW: Entonces, ¿llegar a los responsables hoy es más difícil?

MG: Sí, llegar al verdadero dueño de un gran holding es muy difícil. Pero no vale la pena ocuparse con los de tercera y cuarta categoría, con los soldados o los testaferreros de los dueños, del que lucra y el dueño de la fortuna principal que es corrupta, mal habida. Entonces hay que ir abriendo las muñequitas rusas con las preguntas correctas y para ello hay que adquirir ciertas técnicas. Es una maravilla lo que hemos aprendido, lo que el Consorcio Internacional de Periodistas han podido hacer en secreto: por más de un año han trabajado sin que nadie lo sepa, desentrañando las claves de los paraísos fiscales. Otro ejemplo son los periodistas de Guatemala, Colombia, Venezuela, Ecuador, que puedan desentrañar claves de quienes lucran con el drama de los migrantes, y eso me impresiona porque ha sido encabezado por mujeres. En América Latina ese periodismo colaborativo ha sido encabezado por mujeres: un ejemplo es Efecto Cocuyo, para mí, el mejor medio de Venezuela.

IW: ¿Pero este trabajo no es peligroso para las y los periodistas?

MG: Hay redes anónimas de investigación también, justo por razones de seguridad: Los periodistas en contextos autoritarios, como en Nicaragua, hacen uno de los trabajos más impresionantes de registro de víctimas de la violencia y represión con nombre y apellido, del cómo, cuándo, quiénes, los victimarios sin nombre de periodistas. Yo creo que eso es lo que viene, trabajo participativo que ya está en todas partes. En la Fundación Gabo, los premios a los festivales en los últimos seis años, los principales premios los han tenido trabajos colaborativos. También en CIPER⁴⁴ Chile lo conocíamos desde hace tiempo porque, por ejemplo, cuando investigamos la minería, ilegal y legal, hace nueve años es evidente que se requiere de la cooperación de periodistas de Perú y Colombia. Otro ejemplo es el de los derechos del agua. Hace diez años investigamos con pocos recursos, pero con gente trabajando dedicadamente 18 horas diarias, siguiendo la ruta de quiénes son los dueños del agua en América Latina. Sabemos que las guerras que vienen son por agua y por eso queremos desmenuzar a los dueños, los que lucran, para que el Estado se atreva y las comunidades exijan que el Estado estatices las fuentes de agua y se considere un bien común, público, que no puede ser privado.

IW Usted resaltó la importancia de expertas y expertos en estas alianzas transnacionales de periodismo investigativo.

MG: Por supuesto, nada, ninguna investigación de envergadura se puede hacer sin expertos. Ahí viene un tema muy importante, que los llamados expertos neutrales casi no existen. Un buen ejemplo es Exxon, una de las empresas más grandes del mundo. Hemos descubierto que la empresa gastó millones de dólares en comprar premios Nobel para que le hicieran estudios que demostraran que sus productos no eran letales. Y les creímos, porque eran nombres de mucha raigambre y reputación. Igual los compró. Entonces creo que para los periodistas hay una doble tarea: cuando decimos expertos tenemos que estar seguros que no reciban financiamiento de ninguna empresa. Hay expertos maravillosos, pero es lo mismo que con periodistas, hay periodistas corruptos que trabajan para la industria de noticias falsas, para la industria de la defensa de la riqueza, estas son las dos industrias con las que hay un conflicto letal, porque es de vida o muerte. La industria de la riqueza y la industria de las noticias falsas, en ambas trabajan periodistas, y no hemos hecho una tregua, nos hemos hecho los tontos, pero basta, no podemos permitir que colegas nuestros se enriquezcan pagados por esas dos industrias, esto es una especie de guerra no declarada.

44 CIPER, también conocido como CIPER Chile, es un medio digital de comunicación chileno dedicado al periodismo de investigación. Véase: <https://www.CIPERchile.cl/>.

En América Latina hay más muertos, hoy, en México, Guatemala, El Salvador, ni que hablar de Perú, Ecuador, Brasil, que en todas las dictaduras de los setenta. Pero todos dicen que en estos países hay democracia. No es verdad, no hay democracia, por eso esto es una guerra, por eso hay que asumirla, que cada cual asuma su lugar.

IW: Como Fundación Heinrich Böll quiero preguntarle, ¿hay algo dónde las organizaciones de derechos humanos y ambientales podamos complementar el trabajo del periodismo investigativo?

MG: Voy a decir algo que me encanta poder decirlo: yo critico mucho cómo se ha llevado adelante la defensa de los derechos humanos desde las instituciones nacionales e internacionales. He ido a simposios donde se cuentan muertos y se ponen mapas muy bonitos, muy bien hechos, de líderes sindicalistas, líderes comunitarios asesinados, en Colombia, Brasil y con colores, y periodistas muertos, ¿y? ¿Qué más? Da la impresión que se les paga a funcionarios para que hagan esos mapas, recuentos. Yo creo que la mejor ayuda, el mejor aporte es que las organizaciones y fundaciones de derechos humanos aunque chicas, las que sean, aporten a desmenuzar el origen y dónde están las causas de la impunidad. Porque la impunidad es la clave mayor. Si nosotros no somos capaces de mostrar quiénes son los responsables de los forados de la ley, que permiten la impunidad y la corrupción, nada va a cambiar. Pongo un ejemplo: todos sabemos que las armas en México vienen de Estados Unidos, el mayor tráfico, el mayor negocio en México es de armas, ¿por qué no se ataca? Mire lo que ha pasado con la periodista mexicana Marcela Turati,⁴⁵ a la cual acusan de los crímenes más horribles, junto con la mujer del grupo forense de argentinos que la apoyó en su investigación sobre investigaciones y fosas comunes. Yo les rendiría un homenaje y les haría una estatua de defensores de derechos humanos porque están investigando y descubriendo las fosas clandestinas con cuerpos que tienen en los bolsillos las cédulas de identidad. O sea, podían haberles dicho a las familias de las víctimas hace 10 años: «Señora no llore más, aquí está su marido que ya va a buscar una vida nueva». Pero la fiscalía, la justicia mexicana no busca, sino entierra, porque el crimen organizado está coludido con la policía para matar y persigue a los periodistas para que ningún periodista siga desenterrando cuerpos. Pero se equivocan, los periodistas mexicanos van a seguir desenterrando cuerpos le guste o le moleste a quien sea y parece que eso molesta al presidente mexicano. Desde el gobierno mexicano no hacen nada para defender a Marcela Turati y eso es lo que pedimos al presidente de México, que defienda, que es necesaria una policía que no sea corrupta.

45. Para más información sobre Marcela Turati véase: <https://sv.boell.org/es/2019/11/29/periodismo-independiente-la-batalla-por-la-verdad-es-una-batalla-liderada-por-mujeres>. Turati es contraparte de la oficina de la Fundación Heinrich Böll en México.

IW: ¿Como ve el legado de las comisiones regionales contra la corrupción y la impunidad en Centro América?

MG: En Guatemala, la Comisión Internacional en contra de la Impunidad en Guatemala (CICIG) fue una primavera, como la de Praga. Me emocioné porque es un país que yo he seguido. Lamentablemente se acabó, han vuelto atrás rápidamente. Hay que saber por qué, quiénes, y qué intereses la echaron atrás, y hay que hacer la fuerza para volver, para instalar una comisión como esa, que efectivamente logró cambios importantísimos. Ahí está la prueba, porque cuando hay una colusión de los buenos intereses de las instituciones que quieren combatir la corrupción, se puede, pero las grandes multinacionales no quieren. En esta pandemia, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), hemos retrocedido 10 años en niveles de pobreza, pero los millonarios, según Forbes y el Banco Mundial, han ganado más dinero que nunca y se han hecho más millonarios. Yo creo que hay que asumir que vivimos el fin de era, que la desigualdad que estamos viviendo es la más obscena de la historia, que estamos en un debilitamiento de la democracia que nos puede llevar a un precipicio y hay que detenerlo y creo que tenemos la capacidad de hacerlo.

IW: ¿Y cual sería el camino?

MG: Tenemos talento; cuando los periodistas podemos unirnos nos unimos, cuando identificamos a los malos los ponemos en el insectario y ahí están. Hay que ser perros de presa, hay que perseguirlos al país donde se escapen. Se ha comprobado que Mauricio Funes, expresidente de El Salvador, se robó el dinero de la Unión Europea⁴⁶ ¿y que hace la Unión Europea? Nada. Entonces hay que preguntarse por qué no hace nada.

IW: ¿Que se puede hacer según tu opinión para fortalecer el periodismo investigativo, que es más importante que nunca, pero trabajando en un contexto más complejo?

MG: De verdad, la situación es mucho más compleja que nunca. Lo que se necesita para que los periodistas puedan seguir investigando, es que haya financiamiento, que no tengan que seguir rogando por financiamiento, para tener información fidedigna de mineras, acceso a bases de datos. Este acceso cuesta mucho. Sabemos que las grandes multinacionales entregan sus datos en EUA y las mineras en Londres, hay que ayudarlos con la recopilación de datos, hacer una gran mancomunion bien

46. Véase: <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-expresidente-salvadoreno-funes-malverso-82-millones-de-dolares-la-cooperacion-europea/20000035-4066161>

privada entre ong de derechos humanos y periodismo bueno para darnos más credibilidad porque tendremos que exacerbar el talento ya que intoxican a la gente con información barata y falsa y hay que tener mucho más talento que ayer para contar historias.

IW: Dijo que de los periodistas que están en la lucha ética, en temáticas de corrupción, cooptación, la mayoría son mujeres, mujeres valientes, pero que están bajo muchos ataques. ¿Qué se puede hacer para proteger a las periodistas?

MG: Concentrarse en el cuidado de la seguridad digital y en la encriptación no es la solución. Yo más bien creo en las redes de seguridad y solidaridad, o sea yo he tenido un gran efecto cuando algún periodista está en peligro, yo abro el megáfono, hago cinco llamaradas y en 20 minutos todo el continente sabe, esto es como el clarinete de los tiempos antiguos, hay que volver a lo primitivo, tenemos que volver a lo esencial, a la calle, a contar mirándose a los ojos, a volver a tener credibilidad para enfrentar el peligro. Muchas mujeres sabemos que si nos violan es para callarnos para siempre y no les vamos a dar el gusto.

IW: Hay ejemplos que estremecen. La periodista colombiana Jineth Bedoya,⁴⁷ editora del periódico El Tiempo quien fue secuestrada, torturada y violada por paramilitares en mayo de 2000 mientras estaba realizando una investigación sobre tráfico de armas, desapariciones y homicidios en las prisiones colombianas, dio un testimonio estremecedor en este Congreso COLPIN, relatando su largo camino a la justicia, la sentencia de la Corte Interamericana, 21 años después.

MG: Es un camino demasiado largo y demasiado duro, muchas no haremos ese camino y por esto yo admiro a Jineth. Una de las cosas que aprendí de la dictadura chilena es que nuestro gran valor es ser distintas, nosotras sí respetamos al otro, ellos no y yo soy distinta a ellos, finalmente yo gané, nosotras ganamos, si nos llenamos de odio, ellos ganan.

47. Sobre Jineth Bedoya (Bogotá, 47 años) que en 2021 por fin ha encontrado la justicia que tanto buscó véase: <https://elpais.com/internacional/2021-10-18/la-corte-idh-condena-a-colombia-por-el-secuestro-y-tortura-de-la-periodista-jineth-bedoya.html>. La destacada periodista recibió en 2018 el premio de Mujeres Anne Klein por parte de la Fundación Heinrich Böll: <https://co.boell.org/es/2017/12/14/premio-de-mujeres-anne-klein-2018-jineth-bedoya-lima-y-mayerlis-angarita-robles>.



CONCLUSIONES

Más allá de la captura de Estado: las múltiples formas de apropiación de lo público

La puerta de entrada de esta investigación en varios países de la región ha sido lo que genéricamente se conoce como captura del Estado, es decir, la influencia indebida de actores privados (y también estatales) en la toma de decisiones de política pública y la separación de poderes, para que estas favorezcan sus intereses. Sin embargo, a través del abordaje empírico de los distintos casos se observa una actuación más compleja y sofisticada de grupos de poder para influir en la operación estatal.

Las distinciones binarias dentro-fuera del Estado, actores estatales-no estatales, legal-ilegal, no son fácilmente identificables. Como se hace notar en estudios sobre Centroamérica aplicables a otras regiones, existen variadas formas de ejercicio indebido del poder y de apropiación de los recursos públicos. Estos procesos suceden en una zona gris donde es difícil identificar el papel de actores -que pueden ser empresariales, estatales o criminales-, y la tipificación de sus conductas como ilegales. Por una parte, porque hay una cobertura legal y una apariencia de normalidad en la actuación de los grupos de poder en la cual los aparatos de justicia y de las instituciones que regulan la economía están encaminados a favorecer ciertos intereses. Por la otra, actores estatales son sujetos activos y con intereses propios, que juegan un papel central en la apropiación de recursos públicos, es decir, no hay una distinción clara entre actores capturadores y capturados, victimarios/victimarias y víctimas. De esta manera, aunque la actuación de estos actores estatales puede considerarse dentro de la legalidad, los resultados son ilegítimos desde un punto de vista normativo sobre los fines del Estado. Estas zonas grises del ejercicio del poder formal e informal, lícito e ilícito, legal e ilegal, consolidan un modus operandi efectivo para imponer modelos de gobernanza partidaria que controlan el Estado como las expresiones máximas de las redes criminales que maniobran fuera o incluso dentro de él.

Parte fundamental de lo que caracterizan los casos analizados de América Latina es el grado de penetración e influencia de diversos actores en las estructuras estatales, tanto a nivel nacional como regional, ya sea para apropiarse de recursos públicos o dar sustento legal y político a la creación de redes que permiten la extracción de ganancias extraordinarias legales e ilegales. La diferencia entre una «ganancia» legal y una ilegal bajo un esquema de explotación laboral y de recursos naturales o la vulneración misma del sistema democrático, se vuelve también una zona gris con fronteras abstractas y geográficas sumamente frágiles o inexistentes.

En algunos casos, son sectores específicos dentro de la clase política gobernante los que cooptan las instituciones para su propio beneficio. Son ellos quienes administran el know how del funcionamiento de las instituciones, lo que les permite tanto inclinar las decisiones de política pública a su favor, como administrar esa ventaja y utilizarla como mercancía al interactuar con otros actores.

Las expresiones de la cooptación terminan por cimentar el abuso del poder como norma, desde las élites hasta los conglomerados sociales. En ambos casos, y en toda la configuración de Estado, se termina privilegiando la violencia para asegurar los recursos cada vez más limitados, independientemente de los índices de desigualdad o necesidades básicas de la población mayoritaria.

¿Por qué redes de poder?

Los casos analizados se caracterizan por no presentar un solo actor concentrador de poder quien ejerce influencia indebida, sino una coalición de diversos actores que conforman redes y se interconectan de múltiples formas, mutando hacia expresiones que les garanticen inmunidad e impunidad. Indudablemente hay actores más relevantes que otros dentro de una red de poder, los que en la terminología del análisis de redes sociales son caracterizados como los nodos más conectados o por los que pasa la mayor cantidad de información. En la mayoría de casos hay una clara participación de actores criminales, lo que las caracteriza como redes de macrocriminalidad, pero esto no siempre es así, como demuestra el caso chileno, en el cual aparentemente solo hay actores estatales. La degradación de la democracia logra invisibilizar la diferencia entre la captura estatal y la concreción del poder formal.

La corrupción es apenas un mecanismo dentro de una amplia gama de opciones de interacción entre los distintos nodos de estas redes. Por ejemplo, la participación de actores criminales determina el uso de la violencia como un recurso, y la impunidad genera las condiciones para su uso cada vez más extendido con el fin de mantener el control y ampliar la influencia, no solo al interior de la red sino hacia el resto de la sociedad. Algunos de los estudios de caso de esta publicación muestran cómo el control territorial de amplias zonas de América Latina por parte de redes

de macrocriminalidad es lo que explica fenómenos lacerantes como el asesinato de activistas, el desplazamiento y la migración forzada, despojos resultantes de los megaproyectos o el tráfico ilegal (de personas, mercancías y drogas). Aunque quizá diferente en sus objetivos primarios, la incorporación de empresas legalmente constituidas es necesaria para el lavado de dinero y como soporte logístico en la movilización de los distintos recursos en juego.

La conformación de estas redes se remonta varias décadas atrás y las distintas etapas de modernización de los Estados no lograron desmantelarlas. Por el contrario, la participación prominente de actores estatales dentro de una red permitió adaptarse a estos cambios y crecer en el tiempo. La cantidad de actores involucrados –visibles o no- y la cantidad de intercambios que fluyen en esas zonas grises es lo que explica su permanencia a través del tiempo y su resiliencia ante los ataques. Esto ha dado lugar a estructuras que funcionan no de forma paralela, sino con diversos traslapes dentro del Estado que, si bien dan una apariencia de normalidad, sus objetivos (ganancias extraordinarias e impunidad) son totalmente contrarios al bien común, la justicia y los derechos humanos. Como muestra, y después de siglos de desigualdad e impunidad en América Latina, las condiciones de pobreza y los ciclos de violencia social se mantienen rampantes o latentes.

Un efecto colateral y pernicioso de estas dinámicas de abuso de poder es que, en la medida de que hay contingentes crecientes de personas depauperadas que ven completamente cerrados los mecanismos formales de ascenso social, la incorporación a estas redes se convierte en una opción válida para la subsistencia desde un punto de vista estrictamente vital. En zonas de agricultura extensiva, la incorporación a largo plazo de químicos dañinos a la salud, pero con promesas de una mayor producción económica a corto plazo, ejemplifican la tergiversación del modelo de sobrevivencia promulgado por los grupos de poder.

La existencia de estas zonas grises, donde lo legal se convierte en ilegal y viceversa, hace menos probable alguna sanción individual, tanto en el plano legal como en el social. En otras palabras, para que los poderes fácticos puedan existir, necesitan como mínimas garantías una sociedad desigual donde la necesidad imperante de la gente les haga recurrir sin vacilación a la corrupción o cualquier medio ilegal o informal para subsistir. Además, el poder fáctico y su medio de expresión formal (un gobierno, por ejemplo), requiere la condición que ninguna falta, delito o perjuicio social sea castigado. De hecho, esto puede ser privilegiado dentro de un Estado que practique la anomia como regla de convivencia, y ser considerado como un beneficio social con un rédito temporal. De esta manera, se va construyendo también una legitimidad social anómala, situada cómodamente en esa zona gris entre lo legal y lo ilegal, base fundamental de los sistemas políticos que promueven el éxito económico individual en perjuicio de las mayorías.

Contraestrategias

A pesar de un panorama tan complejo para cimentar una verdadera democracia en cada región latinoamericana, y de la influencia de grupos dominantes sobre las mayorías vulneradas, existen también ejemplos de cómo las luchas históricas y colectivas organizadas han podido enfrentar semejantes desafíos.

Gracias a valientes personas investigadoras y abogadas, periodistas, organizaciones de la sociedad civil, hoy sabemos mucho más sobre el funcionamiento de estas redes de influyentes clanes familiares que ocupan posiciones centrales en los negocios y la política y que, en alianza con redes ilegales y a veces criminales, desarrollan mecanismos que cooptan los aparatos estatales y el poder judicial a favor de sus intereses privados, causando así daños duraderos y efectos negativos sobre la democracia y las oportunidades de desarrollo en las sociedades latinoamericanas. Ángela Buitrago, por ejemplo, afirma en su contribución a esta antología: «La investigación adecuada, seria, exhaustiva, imparcial, objetiva permitiría encontrar el camino para develar estructuras, evidenciar pactos, determinar acuerdos y asignar responsabilidades para romper y fragmentar las vinculaciones». De hecho, los análisis de redes en México y Centroamérica han sido fundamentales para identificar los nodos de las redes macrocriminales y los actores clave en los últimos años.

Por un lado, nuestra publicación proporciona una visión concreta de cómo la democracia en América Latina se ve restringida, torpedeada o incluso reducida al absurdo por redes ilegítimas, ilegales y criminales. Las contribuciones de este volumen muestran el poder de estas redes y estructuras, algunas de las cuales se han ensayado durante siglos y se han adaptado virtuosamente a los respectivos cambios sociales y económicos, y siempre han sabido y saben cómo socavar los controles del Estado de derecho y la sociedad civil.

Por otro lado, el volumen pretende contribuir a un debate político sobre el fortalecimiento de los mecanismos del Estado de derecho para luchar contra la corrupción. ¿Cómo se puede limitar el poder de los clanes familiares? ¿Cómo se puede responsabilizar penalmente a los principales actores de las redes delictivas? ¿Cómo se pueden controlar mejor los flujos de dinero y el blanqueo de capitales?

Tomamos como punto de partida un concepto material de democracia que va más allá del enfoque centrado en las instituciones y los procedimientos que en muchos casos domina todavía la política internacional y que fue el principio orientador de todo el llamado proceso de transformación después de 1989 (principalmente en Europa del Este). Los Estados latinoamericanos en particular (pero también varios de los Estados transformados de Europa del Este, algunos de los cuales son ahora Estados miembros de la Unión Europea) demuestran hoy en día que es posible mantener las estructuras e instituciones del modelo de Estado democrático representativo y celebrar elecciones más o menos libres de forma regular sin que la voluntad

y las ideas de las mayorías de la población sean tomadas en cuenta por el poder político. En México, la simulación se ha convertido en una categoría de análisis en la ciencia política: Aunque las y los líderes políticos se eligen en elecciones más o menos limpias y existe formalmente un balance de poderes, el voto popular y el principio central de la democracia –las decisiones por mayoría– no se transforman en políticas públicas o redistribución de recursos y chances de acceso a favor de las mayorías si el Estado se coopta por poderes fácticos. La democracia solamente existe cuando el sistema político-institucional es capaz de responder a las demandas y necesidades políticas y económicas de sus ciudadanos, es decir, de mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población y no sólo las de algunos grupos con acceso privilegiado a estas instituciones.

En vista de la distribución asimétrica del poder económico y político, no hay soluciones rápidas a la vista. Sin embargo, es posible identificar puntos de partida para el cambio e identificar a los actores que están apoyando la lucha para recuperar las estructuras democráticas -a pesar de los altos riesgos y costes- y que están exigiendo explícitamente dicho cambio.

Aliados en la lucha contra la corrupción y la cooptación del Estado

La labor de la Fundación Heinrich Böll en favor de la democracia en los más de 60 países en los que está presente tiene como actores centrales a la sociedad civil organizada y a los movimientos sociales. También trabaja mucho con medios de comunicación independientes. Es, por así decirlo, uno de nuestros supuestos básicos de la teoría democrática que hoy en día, sin estos actores, las democracias que funcionan son inimaginables. No son electos, pero, si hacen bien su trabajo, representan a grupos de población vulnerables, olvidados o discriminados y ganan su legitimidad frente a un Estado distante, al trabajar siempre con estos grupos de forma coherente y basada en los derechos. De este modo, contribuyen de forma significativa a garantizar que los derechos humanos, los derechos de las mujeres y los derechos medioambientales se concedan y apliquen realmente y no sólo sean válidos sobre el papel.

En muchos países en los que trabajamos, la labor democrática se ha visto presionada en los últimos años por gobiernos electos pero autoritarios. América Latina lamentablemente sigue las tendencias autoritarias al nivel global. Según el último informe de Freedom House, menos del 40% de los países de la región se clasifican como “libres” en 2021. A pesar del panorama de desmantelamiento de instituciones democráticas, en muchas partes de la región organizaciones de la sociedad civil no solamente resisten a la represión, sino se convirtieron en actores centrales en la lu-

cha contra la corrupción y la cooptación del estado por poderes fácticos: En primer lugar los movimientos feministas que han liderado manifestaciones masivas, y dominado espacios públicos no solamente para exigir derechos sexuales y reproductivos y sociedades libres de violencia sino también para demandar cambios radicales en las estructuras de poder (patriarcales) y transformaciones hacia sociedades más justas. Movimientos indígenas y ambientales se convirtieron en actores claves para denunciar la explotación de bienes comunes y la corrupción asociada a proyectos extractivistas. Existen por tanto, diversos ejemplos de instituciones que se resisten ante estas amenazas, generando siempre la posibilidad de un cambio benéfico para las poblaciones más vulnerables.

ONGs especializadas: Las luchas de personas y organizaciones contra las atrocidades de las dictaduras en el continente han cambiado a nuestras sociedades a través de la paulatina incorporación –a pesar de múltiples resistencias- de los derechos humanos en el entramado legal y discursivo de prácticamente todos los países del continente. Las distintas demandas para reducir la desigualdad económica y en materia de derechos civiles y políticos que reivindicaban diversos grupos llamados subversivos son hoy un marco ineludible para las democracias. Aún con avances muy distantes de las expectativas y necesidades de sociedades depauperadas, no dejan de ser un referente de las demandas políticas y sociales de la ciudadanía y, por tanto, un factor incómodo para la concreción de proyectos autoritarios y oligárquicos.

América Latina cuenta con una sociedad civil comparativamente diferenciada, activa, bien formada y eficiente. En muchos países de la región, hay organizaciones de derechos humanos que llevan décadas trabajando en cuestiones de lucha contra la corrupción y realizan una labor social y política esencial para concienciar sobre las maquinaciones de los gobernantes y las redes corruptas, y están en estrecho intercambio con sus colegas del periodismo de investigación y la academia. Sendos ejemplos de estas organizaciones históricas son las Madres de la Plaza de Mayo en la Argentina, pasando por CEJIL en Centroamérica. A pesar de las múltiples dificultades, siguen con su trabajo enfrentando los desafíos que el paso del tiempo impone. No es fácil trabajar en un continente acostumbrado a cargar con las penas y deudas del pasado.

Periodismo de investigación: América Latina sigue siendo una de las regiones más peligrosas del mundo para los periodistas. Según la Sociedad Interamericana de Prensa, 13 periodistas fueron asesinados en los tres primeros meses de 2022, y 15 sólo en México a finales de agosto de 2022. Al mismo tiempo, se aprobaron varias leyes que intentan amordazar al periodismo independiente. En El Salvador, por ejemplo, el gobierno de Bukele criminalizó cualquier tipo de denuncia sobre las maras y sus estructuras criminales como parte de las reformas de la justicia penal contra las

pandillas violentas. Con el claro objetivo de intimidar a los medios de comunicación independientes como El Faro, que ya habían informado sobre las negociaciones secretas del gobierno con las bandas y sobre la malversación de fondos que en realidad estaban destinados a apoyar a la población durante la pandemia. Sin embargo, el periodismo de investigación en la región no se deja intimidar. Por el contrario, en los últimos años ha surgido una joven generación de periodistas que, junto con sus colegas experimentados -y muy bien conectados a nivel internacional- han contribuido a destapar las redes criminales y la corrupción. Medios latinoamericanos como Folha de São Paulo en Brasil, El Faro en El Salvador, CIPER en Chile, Quinto Elemento Lab en México, han colaborado en consorcios internacionales para destapar el escándalo de sobornos en torno a la constructora global brasileña Odebrecht y han aportado información clave a las investigaciones de los Panama and Paradise Papers.

Poder judicial autónomo: La independencia del poder judicial está siempre amenazada en América Latina y a menudo no se da. Sin embargo, los grupos de población y las organizaciones recurren cada vez más a la acción legal para proteger sus derechos. Esto va en aumento, sobre todo cuando existe la amenaza de que sus condiciones de vida naturales se vean perjudicadas por proyectos a gran escala o incluso por el cambio climático. En América Latina, incluso ex jefes de Estado han sido juzgados y condenados por corrupción y graves violaciones de los derechos humanos. A pesar de los intentos de intimidación y soborno, sigue habiendo jueces y fiscales autónomos y valientes que investigan las denuncias de corrupción contra los gobernantes. Al mismo tiempo, aumenta la presión sobre los investigadores de la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, el actual gobierno de Guatemala, presidido por Alejandro Giammattei, acusado de recibir sobornos de la industria de la construcción, obligó a toda una generación de jueces e investigadores especiales a exiliarse. En El Salvador, el gobierno de Bukele hizo destituir al Fiscal General y a los jueces de la Corte de Constitucionalidad y los sustituyó por funcionarios leales al gobierno. Esto fue para detener las investigaciones sobre la corrupción en las filas del gobierno y las negociaciones secretas con las maras. La situación es mejor en los países del Cono Sur, donde el sistema judicial ha alcanzado cierto grado de autonomía. En países como Brasil y Chile, los fiscales son instituciones que constituyen importantes aliados en la protección de las víctimas y la lucha contra la corrupción.

Investigadores y fiscales anticorrupción, periodistas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la lucha contra la corrupción y la impunidad o la cooptación del Estado, están entre la espada y la pared en muchos Estados de la región y necesitan urgentemente la solidaridad internacional. Hasta ahora, ni la opinión pública alemana ni la europea, y especialmente los socios en los gobiernos de los países de la UE, están tomando la debida nota del poder y el alcance de las redes criminales y su impacto en la democracia. México y Chile son miembros de la OCDE y

podrían ser presionados por los otros gobiernos de esta organización para garantizar los derechos humanos de forma real; existen gobiernos corruptos, como Nicaragua, que reciben cuantiosas subvenciones bilaterales y multilaterales, sin que haya un control suficiente en cuanto al cumplimiento de las normas de derechos humanos y el control de la corrupción. Al mismo tiempo, los aliados clave de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción y la cooptación del Estado siguen estando crónicamente subfinanciados.

Por supuesto, un poder judicial independiente también es útil cuando se trata de dismantlar los nodos importantes de las redes macrocriminales, como sugiere el estudio sobre México. Las redes pueden debilitarse cuando se eliminan nodos; eliminar a las personas que están en la periferia de las redes no las debilita porque son fáciles de sustituir. Identificar a las personas importantes de las redes y desarmarlas requiere una investigación sólida e independiente -las organizaciones de derechos humanos y la academia comprometida pueden prestar un importante apoyo en este sentido- y, a continuación, jueces y fiscales que no estén comprados ni desalentados para iniciar y mantener dichos procedimientos. El ejemplo de Italia demuestra lo difícil que es, pero también que es posible.

El fortalecimiento de la democracia en América Latina requiere el apoyo de quienes trabajan contra las redes ilegítimas e ilícitas que socavan los procesos democráticos de toma de decisiones y las estructuras del Estado de derecho: jueces, fiscales y periodistas independientes, así como organizaciones de la sociedad civil especializadas en la lucha contra la corrupción. Más que nunca, necesitan la solidaridad internacional para garantizar su seguridad física y la independencia de su trabajo, y los actores alemanes y europeos tienen el deber de no desvincular aún más la agenda económica de la agenda de los derechos humanos y las cuestiones de lucha contra la corrupción, y de cuestionar las prácticas de contratación en la cooperación bilateral y multilateral.

Comisiones regionales de lucha contra la corrupción y la impunidad

Es cierto que el trabajo de las Comisiones de Lucha contra la Corrupción y la Impunidad (CICIG⁴⁸ en Guatemala, MACCIH⁴⁹ en Honduras y CICIES en El Salvador) se ha interrumpido en los últimos años. Sin embargo, esto no se debió a su falta de éxito, sino más bien a lo contrario. Esto puede verse de manera particularmente vívida en el ejemplo de la CICIG en Guatemala. Entre 2006 y 2019, los investigadores anticorrupción de la CICIG habían descubierto más de 70 redes ilegales que servían

48. CICIG = Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala.

49. MACCIH = Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras.

para comprar cargos del Estado y cooptarlo de varias maneras. En 2015, el entonces presidente Otto Pérez Molina y la vice presidenta Roxana Baldetti fueron acusados de corrupción y condenados a prisión. Las élites partidistas de Guatemala formaron rápidamente un llamado «pacto de corruptos», respaldado por el sector privado, para recuperar el poder judicial y expulsar a la CICIG del país en 2019, con la complicidad del entonces presidente de Estados Unidos, Donald Trump. Tres valientes jueces y fiscales siguieron investigando a pesar de la falta de recursos, pero fueron abruptamente frenados y obligados a exiliarse por la fiscal general en funciones Consuelo Porras para evitar que las pruebas de corrupción y soborno contra el actual presidente Giammattei dieran lugar a un proceso penal.

Las experiencias de la CICIG, la MACCIH y la CICIES permiten identificar tanto trabas en la lucha contra la corrupción y la impunidad como factores de éxito -como la necesidad de independencia del ejecutivo y el derecho a investigar los casos junto con la fiscalía- para la investigación y el enjuiciamiento efectivos de la corrupción y la cooptación de las instituciones del Estado. El presidente de Estados Unidos, Biden, había prometido durante la campaña electoral que trabajaría por la creación de una comisión regional contra la corrupción y la impunidad, pero aún no ha puesto en práctica esta promesa. Necesitamos más cooperación transnacional en la lucha contra la corrupción, y más cooperación con las organizaciones que representan a las víctimas de la corrupción. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ya ha elaborado propuestas concretas en este sentido. También sugiere la creación de un Relator Especial sobre Corrupción y Derechos Humanos, con sede en la CIDH. Las experiencias de la CICIG, la MACCIH y la CICIES han servido de base a propuestas detalladas para fortalecer las unidades anticorrupción -con base en el Ministerio Público- pero también a propuestas sobre cómo fortalecer la inmunidad y seguridad de los investigadores anticorrupción y cómo garantizar el acceso a la información necesaria.

Como suele ocurrir, las experiencias, los análisis, las opiniones de los y las expertos/as y las propuestas están sobre la mesa, pero al final es la voluntad política la que decide si tales propuestas se traducen realmente en acciones. El gobierno mexicano acordó en 2021 crear una comisión nacional de la verdad para las violaciones de los derechos humanos cometidas en el periodo 1965-1990, durante la llamada contrainsurgencia. Comenzó su labor -desgraciadamente con poca financiación- en 2022. En Honduras, la nueva presidenta Xiomara Castro solicitó a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el apoyo para instalar una Comisión Internacional Contra la Corrupción e Impunidad en Honduras, como ejemplo de la necesidad de este tipo de comisiones, pero sin aun tener claridad sobre su justa autonomía en países con altos grados de polarización política.

Alianzas internacionales y enfoques multinivel para luchar contra la corrupción

Es indudable que en Latinoamérica no faltan propuestas de reforma. Sin embargo, su aplicación suele fracasar por razones relacionadas con el poder político, ya que los responsables ocupan altos cargos o incluso son jefes de gobierno que disponen de los instrumentos necesarios para silenciar o eliminar las voces críticas. Muchos Estados dudan en aplicar sanciones políticas y económicas, incluso cuando se trata de gobernantes evidentemente corruptos.

Basta recordar que la Unión Europea ha firmado acuerdos de asociación política y libre comercio con México, Chile y Centroamérica, en los cuales se establece una Cláusula Democrática que oficialmente es parte esencial del mismo. En teoría, esto permitiría suspender el Acuerdo o al menos ponerlo a revisión en caso de violaciones graves a los derechos humanos o una ruptura del orden democrático de alguno de los países firmantes. Sin embargo, este recurso nunca se ha puesto en operación. Es evidente que los países europeos no están dispuestos a interrumpir el intercambio comercial, pero aun así, existe un marco institucional que les permitiría hacer un poco más por la integridad de las instituciones democráticas latinoamericanas.

A falta de voluntad política a nivel nacional e internacional, los enfoques transnacionales a varios niveles pueden contribuir no sólo a descubrir las redes corruptas, sino también a hacer que sus miembros rindan cuentas, especialmente cuando están implicadas empresas (trans)nacionales y se ven afectadas las cadenas comerciales internacionales. Las redes ilegales y delictivas suelen tener tentáculos internacionales, y dejan huellas (digitales o físicas) en sus actividades corruptas. Algunas redes de delincuentes podrían quedar al descubierto debido a las gigantescas filtraciones de datos realizadas por los medios de comunicación en red a nivel internacional. Los ejemplos más conocidos son los llamados Panamá y Paradise Papers. Y también hay ejemplos en la región: el más conocido es el gran escándalo de corrupción en torno al gigante brasileño de la construcción Odebrecht, que sobornó durante años a responsables hasta de nivel presidencial en numerosos países, predominantemente latinoamericanos, para obtener contratos. Mientras tanto, las fiscalías de 15 países han cooperado en esta situación precedente, y varios jefes o ex jefes de Estado y otros políticos de alto rango han sido acusados, en algunos casos condenados u obligados a dimitir.

También recientemente el caso de la empresa transnacional Solway, de raíces rusas y su sede en Suiza, que opera una de las minas de níquel a tajo abierto más grandes Guatemala y cuyas prácticas ilegales y delictivas fueron expuestas hace poco por una investigación de un consorcio de 65 periodistas de 15 países; muestran la necesidad de formar alianzas internacionales multinivel para contrarrestar las actividades corruptas de empresas multinacionales.

Este y otros ejemplos muestran claramente que la cooperación transnacional entre periodistas de redes internacionales, organizaciones de derechos humanos con contactos con organizaciones locales de base e investigadores de la lucha contra la corrupción ofrecen oportunidades no sólo para hacer visibles internacionalmente las redes de corrupción (trans)nacionales, sino también para que sus actores rindan cuentas. El periodismo investigativo –organizado en consorcios– ha hecho un trabajo admirable para visibilizar las rutas del capital sucio y las y los beneficiado/as de estos actos. Sin embargo, para que estas revelaciones no se queden en la denuncia, no solamente requieren de una justicia autónoma que investigue estos casos, sino también del trabajo complementario de organizaciones de la sociedad civil para asegurar que se diseñan, pasan e implementan leyes que sancionan estas prácticas.

Control de las cadenas de suministro y de las prácticas de compra de los bancos de desarrollo regionales e internacionales

No quedan dudas que en la región de Latinoamérica se necesitan leyes sobre la cadena de suministro que realmente permitan responsabilizar a las empresas transnacionales de las violaciones de los derechos humanos y las normas medioambientales causadas por su cooperación con políticos o proveedores corruptos. A pesar de esta necesidad, la ley alemana sobre la cadena de suministro no entrará en vigor hasta el 1 de enero de 2023, debido a la pandemia de Covid, y también está muy por debajo de las normas de la ley europea sobre la cadena de suministro, que fue presentada por la Comisión de la UE el 23 de febrero de 2022, pero que aún necesita la aprobación del Parlamento Europeo y del Consejo antes de entrar en vigor.

Además del control de las empresas transnacionales con sede en la UE, también es necesario un control más estricto de la concesión de fondos públicos a los gobiernos que violan de forma demostrable los principios del Estado de derecho, abusan de las instituciones estatales para su enriquecimiento personal y están implicados en prácticas corruptas. También, gobiernos y organismos de cooperación internacional deben revisar la cooperación con los bancos de desarrollo regionales cuyos miembros de la junta directiva no tienen suficiente autonomía respecto a los gobiernos corruptos y no tienen políticas claras para controlar el cumplimiento de las normas medioambientales y de derechos humanos. Según un estudio reciente de la Oficina Regional para América Central, esto también se aplica al Banco Centroamericano de Desarrollo BCIE/CABEI, que sigue concediendo préstamos millonarios al régimen autoritario y corrupto de Nicaragua. Valdría la pena saber cuánto soporta una neo dictadura sin flujos financieros que le permitan subsistir, pero que lamentablemente exigiría el máximo sacrificio de parte de las mayorías supervivientes de las crisis sociales, económicas y políticas que estos recortes generan.

A reconquistar la democracia y superar la impunidad

La desigualdad en Latinoamérica está tan arraigada históricamente, como sustentada por los fenómenos de corrupción ligadas a los poderes políticos que vieron en la democracia una forma de *modus operandi*. Los altos niveles de pobreza, exclusión y marginalidad no son ajenos en Brasil, México o Colombia, y regiones como la Centroamericana están al borde de un colapso sin precedentes en una etapa post pandémica de más incertidumbres que certezas. Esto, sumado a la enorme necesidad de recursos para la vida, promueven movimientos migratorios constantes y cada vez más vinculados a la represión estatal de gobiernos retrógrados. La dinámica anti democrática es una realidad en partes del continente, que se sostiene en vilo por el sacrificio a que son sometidos sin cuartel organismos, entidades e instituciones que aun guardan ideales progresistas, realizando acciones limitadas pero concretas.

Dentro de estas acciones, existen dinámicas que dan cierto grado de esperanza en algunas de las subregiones de Latinoamérica. La judicialización y aplicación de leyes a favor del Estado de derecho por ejemplo, es quizás lo más llamativo de uno de los cambios esperados en las últimas décadas, posteriores a lo peor de las dictaduras militares. En las constituciones y los códigos hay ahora mecanismos diferenciados para perseguir el asesinato, la corrupción, la degradación del medio ambiente, y también para proteger a las personas que defienden estos derechos. Como siempre, la implementación parece menos buena que la conceptualización. Pero los litigios han aumentado considerablemente, entre otras cosas porque las organizaciones recurren más a ellos en sus estrategias. Algo de esto sigue siendo una especie de justicia porosa, en parte, porque el derecho penal no se ha adaptado a la realidad actual y continúa, en la mayoría de los casos, buscando imputaciones individuales para crímenes complejos donde operan una cantidad considerable de actores con distintas responsabilidades. Pero aunque los autores y responsables de graves violaciones de los derechos humanos, de la corrupción, de la cooptación y de la creación de redes ilegales no suelen ser condenados o son liberados demasiado pronto, estos casos han añadido elementos de una experiencia de factibilidad a la memoria social de países como Guatemala, Perú, Argentina, Colombia y Chile. A pesar de toda la frustración, algo se puede hacer en contra de los intocables. Se concretiza una idea de que más democracia es posible, aunque no está exenta de riesgos y costos.

Las fuerzas que la Fundación Heinrich Böll apoya, como la sociedad civil organizada, el periodismo crítico, los movimientos feministas y agrupaciones en defensa del territorio, y un poder judicial que realmente haga su trabajo de manera autónoma, operan en el extremo volátil del equilibrio del poder. Parte de nuestra tarea es conectarlos mejor entre sí para que desarrollen estrategias conjuntas, incluso más allá de las fronteras nacionales, y proporcionarles mejores recursos para tal fin.

Realizar, fortalecer y defender a la democracia y a los derechos humanos es una labor ardua que recomienza cada día, y cada día más difícil, incluso porque democracia y derechos humanos cada vez convencen menos a las personas sólo por evocar sus nombres, al desconocer estas las verdaderas potencialidades que tales conceptos ofrecen para una vida digna y justa. Ponerse al lado de quienes realizan esta labor, es la única alternativa.

