

Procesos de articulación entre crimen organizado y captura de Estado local

Documento para su presentación en el VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 25 al 28 de septiembre de 2017.

Autor(es): Galeano Escucha, Luis Alberto

Institución: Escuela Superior de Administración Pública-ESAP

Email: lagaleano@unal.edu.co

Twitter: @lagaleano

Resumen/abstract:

Se propone mostrar la relación organizaciones criminales y lo local, configurando así una captura de Estado local, que es el primer eslabón de una captura escalar del Estado colombiano que inicia en el municipio y culmina en proyectos de carácter geoestratégico, develando así el carácter transnacional del crimen organizado. Para lo anterior, se busca identificar los factores de riesgo que aumentan la probabilidad de fenómenos de captura de Estado, mediante un modelo de análisis del fenómeno, identificando la inserción en las economías legales e ilegales para apalancar control territorial y social. Se determina, como los procesos de captura del Estado local desarrollan círculos viciosos que propician reconfiguraciones cooptadas del Estado generando nuevos órdenes políticos, económicos y sociales en los territorios.

Palabras clave: captura de Estado Local, crimen organizado, control territorial, reconfiguración cooptada de Estado, rentas criminales.

Nota biográfica: Magister en Derecho Ambiental y Políticas Públicas de la Universidade Federal do Amapá (Brasil) como becario de la Organización de Estados Americanos-OEA; Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP e Historiador de la Universidad Nacional de Colombia. investigador-docente de la ESAP en temas de liderazgo participativo, problemática pública, historia de la administración pública. Analista-consultor de la U.S. Agency for International Development – USAID y Management Systems International (MSI) para la Delega Contra la Criminalidad Organizada-DCCO de la Fiscalía General de la Nación.

Introducción

Los niveles de corrupción que se han presentado y que se presentan en el país, han generado la agitación mediática de sectores sociales en la medida que el evento es publicitado, donde un aspecto que llama la atención del caso colombiano son los actores que han participado en ese sistemático acaparamiento de recursos de origen público o por lo menos de beneficios de política pública con un fin económico: empresarios, políticos y actores armados ilegales. Sin embargo, el concepto corrupción no explica lo sistemático, la capacidad de organización, la vinculación de organizaciones criminales y su alcance transnacional. Por lo tanto, A este acaparamiento o beneficio de lo público-estatal, mediante actos especialmente como el soborno se le denominará como captura de Estado.

El caso de Colombia se convierte especialmente relevante por la inclusión de un actor que comúnmente no está en otros contextos geográficos como son los actores armados ilegales. Estos actores y específicamente las organizaciones criminales han desarrollado un importante aprendizaje criminal que los ha llevado a generar innovaciones criminales, donde han comenzado a competir sistemáticamente por los recursos públicos de las administraciones públicas locales en especial, ya que es su espacio de acción por definición, es decir, los municipios.

Se debe indicar, que justamente aquí se encuentra un primer aprendizaje criminal del reciente crimen organizado, frente a sus predecesores, los grupos paramilitares. En efecto, los paramilitares generaron un proyecto de alcance nacional que nació en la región Urabá-Caribe que fue mediatizado y por esa misma razón fue sujeto de alta exposición penal (Garay, 2008; González, 2016). Por su parte, hoy el crimen organizado busca más una injerencia local, con mayor asociación al manejo de las economías criminales del territorio y para ello requieren “del jefe de la policía en el municipio” (Zambrano, 2017).

Las organizaciones criminales han identificado las rentas estatales, como fuentes de financiación y especialmente, como espacios propicios para el lavado de activos producto de otras actividades de carácter ilegal. Por lo tanto, la administración pública se convirtió en un objetivo estratégico de estas organizaciones. Es por esto, que para ellas una de las formas de articularse con la administración local es mediante los procesos electorales o el uso de la fuerza, convirtiéndose el primero en un *modus operandi* organizacional.

Por lo tanto, este documento pretende realizar una conceptualización de la captura de Estado y generar una aproximación conceptual de la articulación de las organizaciones criminales y captura de Estado local. Para ello, en primera instancia, se realizará un desarrollo básico de captura de Estado mediante los abordajes de Luis Jorge Garay; en segundo lugar, se analizará la relación crimen organizado y captura de Estado. Pretendiendo así, ser un documento de exploración y análisis conceptual inicial del tema en cuestión.

Concepto y características de la captura de Estado local

En un primer intento por definir captura de Estado, se encuentra lo anotado por Kaufmann (1988):

En las economías en transición, la corrupción ha forjado una nueva imagen: la de los llamados oligarcas que manipulan la formulación de las políticas e incluso configuran las nuevas reglas del juego para su propio beneficio. Éste es el comportamiento que denominamos captura del Estado” (Kaufmann, 1988, citado por González, 2009: 6).

Lo anterior muestra una relación entre corrupción y captura de Estado, que en principio se puede pensar que es lo mismo, sin embargo, la corrupción para los fines de este documento será entendida como:

El concepto de corrupción es amplio. Incluye soborno, fraude, apropiación indebida u otras formas de desviación de recursos por un funcionario público, pero no es limitado a ello. La corrupción también puede ocurrir en los casos de nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada para fines personales y la compra y venta de las decisiones judiciales, entre varias otras prácticas (UNODC, 2004).

Sin embargo, este concepto, puede aplicarse al sector privado, es decir, que las practicas que se describen en el concepto de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNODC, no necesariamente son exclusiva del sector público y de las administraciones públicas. Por lo tanto, un primer elemento diferenciador de la corrupción típica y la captura del Estado, se refiere al espacio donde se genera: el Estado. Por lo tanto, las decisiones, recursos y demás de origen estatal-público y que sean utilizados o puestos en funcionamiento de intereses particulares en forma sistemática y con vocación de permanencia, configuraría una captura de Estado.

En este sentido, esta caracterización inicial estará guiada por los desarrollos de Luis Jorge Garay Salamanca, quien en su *texto La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*, indica que la captura de Estado es un tipo de corrupción, por tanto,

la captura de Estado se incluye en las diferentes tipologías de corrupción, y la define inicialmente como:

[...] como una especie de corrupción económica a gran escala en la que agentes privados influyen en la formulación de leyes, normas, decretos, regulaciones y políticas públicas, en la búsqueda de favorecer sus propios intereses egoístas y en detrimento del bienestar general. En este sentido, como las leyes son de aplicación permanente, sus retribuciones podrán ser permanentes y de largo plazo (Garay, 2008: 10).

Como se indicó previamente, una característica de la captura de Estado es su vocación de permanencia y su sistematicidad, no es posible hablar de captura del Estado en un hecho de corrupción aislado, que según su característica podrá ser tipificado en uno de los tipos penales del Código Penal, en especial, de los llamados, “Delitos contra la Administración Pública”. En efecto, la captura del Estado está inserta en las tipologías penales de los delitos contra la administración pública, pero, para que se configure la captura deben ser generados varios tipos penales de este Título XV del Código Penal, que entran en concurso con otros que no necesariamente están en el Título en mención, como por ejemplo, delitos contra la seguridad, la vida, la economía, etc.

Adicionalmente, se deben pensar en otros dos títulos del código penal que tienen plena relación con tipos penales contra el Estado: los llamados delitos electorales y los delitos contra la administración de justicia. En este sentido, se conformaría una triada de tipos penales contra el Estado (administración pública, electorales y de justicia) que son apoyados o apalancados con otros para que se configure la captura de Estado. Por lo tanto, para hablar de captura de Estado, se debe hablar de una serie de tipos penales en concurso necesariamente y no sólo uno como ocurre en la corrupción típica, exigiendo un mayor esfuerzo de los operadores de justicia en para la investigación del fenómeno.

De otra parte, se debe indicar que los procesos de captura económica del Estado que son más complejos porque ciertamente juegan entre procesos de legalidad e ilegalidad y además en ciertas ocasiones revisten procesos de legitimidad por sectores como los medios de comunicación dado el actor que lo captor: grandes grupos económicos, que son los propietarios de dichos medios. En este tipo de captura resulta interesante el tipo de presión que se ejerce sobre cada rama del poder público para que sus actuaciones no

afecten el sector de la actividad económica donde opera el ente captor o generando significando ventajas para este ente dentro de su sector.

La captura económica del Estado es más silenciosa y más “normal” ya que parte de procesos de financiación de campañas, que para el caso de Colombia es permitido por la regulación electoral, donde una premisa que se debe tener en cuenta es que tanto en los procesos de captura de Estado tanto de actores económicos como de actores ilegales armados o no armados se inicia en los procesos electorales. En este sentido, es posible encontrar grupos económicos que generan financiación de buena parte de los partidos políticos en general, donde se pueden hablar de grandes contribuidores de la democracia en Colombia.

En lo local, este tipo de captura de Estado estaría mediada por lo que se conoce los llamados gamonales regionales o grandes terratenientes que apoyaban las campañas de ciertos candidatos con el fin de conseguir ciertos beneficios a futuro. Por ejemplo, en espacios rurales, carreteras, zonas de riesgos, proyectos de infraestructura, etc. Lo anterior muy de la mano de un sistema muy clientelar de beneficios patrón-cliente, en desmedro del interés general. No obstante, las lógicas de captura de Estado y en espacial de captura de Estado local reproducen lógicas de beneficios de larga duración.

Se puede decir, que la actividad de un grupo económico que financia partidos políticos y tiene funcionarios en varios niveles de la administración pública para favorecerse las decisiones de su sector y que tiene el suficiente poder para vetar o impulsar decisiones de política pública, normativas, etc., que van en favor u/o detrimento de sus intereses, o el actor ilegal armado que incide en los procesos de contratación y en las actuaciones administrativas de un municipio se podría considerar como captura de Estado, mientras que la acción de un servidor público que se apropió para sí de un recurso público y sin una permanencia o sistematicidad en el tiempo se puede considerar como una acto de corrupción típica.

Garay identifica una serie de dimensiones de la captura del Estado. La primera dimensión es la captura legislativa:

[...]definida como la “compra” de decisiones parlamentarias, segunda dimensión captura del Banco Central, definida como la manipulación del uso de fondos estatales y

la manipulación de las decisiones e intervenciones económicas; la tercera dimensión, la captura legal, definida como la “compra” de las decisiones de las altas cortes legales” y, la última dimensión, que es el “financiamiento no transparente de partidos políticos por parte de agentes privados con el propósito de favorecer los intereses de los grupos financiadores (Garay, 2008: 39).

Una dimensión que incorpora Garay en su análisis, se refiere a la captura de recursos públicos (Garay, 2008). En efecto, él menciona la manipulación de fondos estatales, sin embargo, está asociada a la actividad del banco central. Por su parte, la captura de recursos públicos, se refiere a la desviación de estos recursos, cual sea su origen, de forma sistemática para la financiación de objetivos operacionales particulares o como fuente de financiamiento de actividades legales e ilegales de estos particulares.

Según Garay, un actor uno (1) que se le denomina captor y que podría ser una empresa, quien para capturar el Estado, usa un “como” que podría ser: un soborno nacional o transnacional u/o mediante el financiamiento de partidos políticos. El actor dos (2), que es el capturado puede ser: instituciones de alguna de las ramas del poder público (ejecutivo, legislativo o judicial); el propósito del agente captor es influir en la formulación de leyes, decretos y regulaciones para establecer monopolios y beneficio tributario, laboral, ambiental, etc., donde el objetivo estratégico (para qué) del captor es lograr un beneficio económico.

El Esquema propuesto por Garay, en efecto demuestra un aspecto especialmente relevante de este fenómeno y es su factor cíclico, es decir, entre más captura de Estado se origine, mayor debilitamiento institucional se establece y por lo tanto mayor captura de Estado se podrá generar. En estas condiciones, se afirma que entre mayor presencia de la captura del Estado en una sociedad, mayor será su articulación en la institucionalidad generando así una reconfiguración cooptada del Estado que eventualmente podría pasar por escenarios de legitimación socio-político, por su anclaje en espacios temporales, donde la costumbre se convierte en ley.

Al interior de la captura de Estado Garay identifica la “Captura Instrumental de los Partidos Políticos-CiPP”, donde se establece un captor quien tiene el verdadero interés de captura que puede ser organizaciones legales: grupos económicos legales de alcance nacional y empresas en el nivel territorial, y organizaciones ilegales: carteles de

narcotráfico, de prostitución, de juegos de azar y de corrupción en el sector salud, vivienda y servicios públicos. El “como instrumental” de la captura se observa en:

“[...] de corto plazo y alta exposición penal, mediante el soborno y presión violenta sobre candidatos políticos y electorales; de mediano plazo y mediana exposición penal, mediante el financiamiento de campañas y delitos sobre el sufragio; y, de largo plazo y alta exposición penal, mediante la creación de partidos y movimientos políticos” (Garay, 2008: 63).

El capturado instrumental para la captura de Estado son los partidos y los movimientos políticos, donde el agente captador persigue usar la estructura política, cuyo objetivo estratégico es lograr beneficios económicos particulares. En este esquema, Garay indica nuevamente la presencia del círculo vicioso de debilidad institucional que genera la captura de Estado haciendo este fenómeno más fuerte en la institución Estado.

Para culminar con este apartado, Garay establece el “Concepto complejizado de Captura del Estado: de la Captura económica del Estado a la Reconfiguración Cooptada del Estado-RCdE”. En este concepto complejizado se integra los elementos del “Esquema Tradicional de la Captura del Estado” y la “Captura Instrumental de los Partidos Políticos”, donde nuevamente se indica el elemento cíclico del fenómeno como un círculo vicioso de: más captura del Estado es más debilitamiento institucional que a la final es más captura del Estado.

El “Concepto complejizado de Captura del Estado: de la Captura económica del Estado a la Reconfiguración Cooptada del Estado-RCdE” inicia con un actor captor que tiene el verdadero interés de captura, este actor puede ser organizaciones legales e ilegales caracterizadas anteriormente. El “cómo” se captura, se desarrolla en dos modalidades: Sin “Captura Instrumental de los Partidos Políticos”, que es de muy corto plazo y muy alta exposición penal, mediante el soborno, cohecho y otros delitos contra la administración pública. Además, presión violenta sobre funcionarios públicos. Con “Captura Instrumental de los Partidos Políticos”, que incluye el cómo instrumental y el captura instrumental, abordado anteriormente.

El actor capturado son el Ejecutivo, Legislativo, Judicial, órganos de control y la Fiscalía General de la Nación. El agente captor persigue influir en la formulación de leyes,

decretos y regulaciones para establecer: i. monopolios legales e ilegales; ii. Lograr el favorecimiento tributario, laboral y ambiental; y, iii. Manipular la legislación penal. El para qué o el objetivo estratégico del agente captor es lograr beneficios económicos permanentes, legitimidad social y política y, en el largo plazo, reconfigurar el Estado.

Crimen organizado y captura de Estado local

La relación estructuras de crimen organizado y captura de Estado se observa principalmente en un escenario local, es decir que es un fenómeno fundamentalmente presente en los municipios, sin embargo, se ha logrado identificar algunos nexos en asambleas departamentales y en menor medida en el Congreso de la República. Las preguntas que surgen de este fenómeno son: porque o para qué se busca capturar al Estado, donde se presenta esa captura, el cómo se realiza y los efectos que genera la captura del Estado Local. En estas condiciones, es posible indicar que un elemento que impulsa significativamente este fenómeno es la debilidad institucional de las administraciones públicas locales, hoy una constante en la mayoría de los entes sub-nacionales del territorio nacional.

El interés que despierta el Estado es básicamente por lo que puede proporcionar o por el ámbito de decisión que se detenta, es decir, el Estado local, específicamente, tiene unos recursos que puede ser mayores o menores de acuerdo a sus elementos geográficos, potencial humano y político, adicionalmente, las administraciones públicas locales detentan unas competencias jurisdiccionales que le proporciona niveles, más o menos, de autonomía frente a decisiones de sus propios territorios, razón por la cual, se convierte en un espacio de interés por diferentes agentes o actores, entre ellos ilegales, que consideran que ese poder local puede generar significativos beneficios, Garay explica:

Colombia se ha convertido en un país donde la criminalidad ha adquirido características excepcionales. Esto se debe a que Colombia cuenta con una amplia cantidad de actores delictivos entre los cuales se encuentran bandas de crimen organizado y grupos armados ilegales subversivos y antisubversivos. Todos estos actores pueden estar interesados en manipular las leyes del Estado, sobre todo porque todos han confluído en torno al narcotráfico. Para lograr dicho propósito, éstos grupos pueden acudir a procedimientos distintos al soborno, como la amenaza y el asesinato que, de hecho, son más efectivos y persuasivos en el corto plazo, así como a la asociación o formación de partidos políticos y otras instituciones en una perspectiva del largo plazo. Así, es de prever que la naturaleza y alcances de la Captura del Estado cambian sustancialmente en la medida en que el agente captor sea un grupo ilegal que cuenta con ejércitos privados altamente entrenados en técnicas homicidas (Garay, 2008).

Garay indica los importantes riesgos que significan la criminalidad en Colombia para el Estado por su interés en los cultivos ilícitos, procurando modificar leyes en beneficio propio donde se hace uso de medios persuasivos como la violencia que genera resultados a corto plazo pero con una mayor exposición penal. Además indica:

Resulta inadecuado hacer caso omiso de la influencia de todos los actores interesados en participar y configurar escenarios de corrupción administrativa y de Captura del Estado, sobre todo en Colombia. Por una parte, desde Pablo Escobar se tiene noticia de intereses mafiosos por influir en las decisiones legislativas, judiciales y regulativas del Estado colombiano con miras a buscar su legitimación, el “lavado” de sus capitales provenientes de actividades ilícitas e incluso su incursión en la arena política a través del proceso electoral. De igual manera, la guerrilla y los paramilitares, frecuentemente asociados con grupos mafiosos, también han participado en dinámicas de coerción para manipular o impedir la formulación e implementación de decisiones administrativas, judiciales y regulativas, así como para posicionar fichas claves en la burocracia oficial a través de prácticas clientelistas y apropiarse de recursos públicos en los distintos niveles de la administración pública (Garay, 2008).

Se observa así una serie de elementos que explican las razones por las cuales una organización criminal estaría interesado en mantener una relación de captura del aparato administrativo público. Sin embargo, resulta importante indicar que las organizaciones criminales generaron una innovación criminal frente a los grupos guerrilleros y su relación con el Estado. Para las guerrillas el Estado es una institución para atacar, y que eventualmente robaron, mediante los saqueos a instituciones financieras públicas como el Banco Agrario o el robo al tesoro municipal, o inclusive con el cobro de extorciones a funcionarios o contratistas de la administración local para la realización de programas o contratos de obra pública.

Por su parte, las organizaciones criminales, recogieron de los grupos paramilitares la necesidad de alianza con la clase política regional para de esta manera generar controles territoriales más profundos e influenciar la omisión de las funciones y competencias públicas. Es decir, la alianza con sectores políticos le permite a las organizaciones criminales tener pocas dificultades o “estorbos” de las autoridades públicas para

desarrollar sus actividades criminales y así mantener sus fuentes de financiamiento sin mayores contratiempos.

Adicional a lo anterior, las organizaciones criminales identificaron una nueva fuente de financiamiento y un espacio de lavado de activos: la administración pública local. Es decir que la innovación criminal consiste en mimetizarse en la administración con el fin de competir por los recursos que posee, bien sea de las transferencias, ingresos corrientes de libre destinación o regalías. Así mismo contratar con el Estado local le permite blanquear capitales de actividades ilícitas, en estas condiciones, la idea es buscar alianzas con los generadores del gasto público y así garantizar el control de esos recursos.

Incluso, municipios que no tengan robustos presupuestos se convierten en objetivos de las organizaciones criminales, toda vez que su institucionalidad se preste a las necesidades que planteen estas organizaciones, es decir, se convierten en territorios expeditos para el lavado de activos mediante el uso de la administración municipal, por ejemplo, mediante la ejecución de contratos y además se convertiría en un espacio de control territorial. Un beneficio adicional de estos municipios pequeños es el poco nivel de control que ejercen los organismos de control debido a su aparente baja importancia frente a entes territoriales con presupuestos más significativos.

Un municipio que este más lejano de las centralidades nacionales, ofrece mayor garantía de éxito para una organización criminal en su proceso de captura, sin embargo, no es la regla, existen casos donde entes territoriales que hacen parte de áreas metropolitanas reconocidas como Bello (Antioquia), tienen presunta captura de organizaciones criminales, (FGN, 2016). En este sentido, la pregunta es: ¿qué debe ofrecer un territorio para que sea objeto de captura criminal? La primera condición es debilidad institucional, entre más débil sea una administración local, más fácil será su captura. Potencialidad territorial, si un territorio ofrece una salida para el narcotráfico o procesamiento del mismo, o una renta natural como la minera, su probabilidad de captura aumenta significativamente, es decir, se convierte en una razón de carácter geográfico.

Existen municipios grandes que por sus dinámicas económicas permiten a las organizaciones criminales la colocación de inversiones con el fin de realizar lavado de activos provenientes de actividades ilícitas. Un municipio con un fuerte desarrollo económico permite la circulación de dinero y la constitución de empresas fachadas con

las cuales se puede realizar dicho lavado. Sin embargo, su influencia en la administración municipal será reducida por el tipo de controles que se pueden generar, no obstante, una de las innovaciones de estas organizaciones es su grado de mimetización en engranajes políticos y así conseguir eventualmente el ingreso a las administraciones públicas de municipios mayores o de visualización nacional.

Cada territorio ofrece un grado de potencialidad que puede resultar atractivo para una organización criminal y de esta manera procurar la captura del Estado local, por lo tanto, un indicador de riesgo de captura de la administración pública municipal o departamental es la presencia de crimen organizado, sin embargo, la presencia no quiere decir captura, pero si un nivel de vulnerabilidad. Otros factores aumentan el nivel, como lo son las dinámicas económicas, por ejemplo, en un territorio donde se tenga actividades relacionada con minería criminal, el grado de probabilidad de captura de la administración aumenta en razón a los permisos que se logran para realizar esta actividad o relacionadas como el manejo de combustibles, como es el caso de Barbacoas en Nariño (FGN, 2016).

En Barbacoas, se sabe de permisos que entrega la administración local para el ejercicio aparentemente legal de la minería, sin embargo, investigaciones han indicado que un alto porcentaje de esos permisos se han dado a productores con fuertes nexos con organizaciones criminales y que el manejo de combustibles, competencia de la Alcaldía, es ampliamente dominada por estas organizaciones para ser utilizado en minería y narcotráfico. Se presume entonces, que se ha generado sistemáticos sobornos tanto a la administración local como a la policía para no generar los controles o expedir permisos, incluso llegando a generar nexos en procesos electorales para asegurar el control de estas economías criminales (FGN, 2016). Es decir, en términos de recursos la administración no genera un fuerte interés pero en sus competencias si resulta atractivo su captura.

Ciertamente la captura del Estado no es un fenómeno que nació con las organizaciones criminales, de hecho, la captura por parte de actores armados tampoco es originaria de estas organizaciones. En Colombia el fenómeno de captura estaba relacionado con grupos económicos que buscaban beneficios o privilegios, sin embargo, con la aparición del narcotráfico en los años ochenta y en especial de figuras como Pablo Escobar, se comienza una captura mediante presión armada. Posteriormente, los paramilitares generaron una asociación con la clase política en diferentes territorios que

le permitió tener influencia en escenarios como el Congreso y un número importante de entidades públicas, como de administraciones departamentales y municipales.

Las organizaciones criminales heredaron de los paramilitares la idea de alianza con los políticos locales para conseguir y facilitar sus objetivos operacionales, a menor nivel que los paramilitares. La diferencia entre estos dos actores armados radica en los objetivos de la captura, mientras para los paramilitares el objetivo tenía implicaciones de orden nacional, en las estructuras de crimen organizado el nivel de captura, hasta el momento y según investigaciones, no sobrepasa los límites departamentales con una especial concentración en administraciones municipales, y algunos casos en administraciones de orden departamental. Una hipótesis que explica lo anterior podría estar relacionada con la necesidad de control territorial que es más fácil de instancias locales.

Como se ha mencionado unos territorios por sus condiciones garantizan mayores niveles de riesgo para que sean objeto de captura, sin embargo, un elemento primario para identificar presuntas relaciones crimen organizado y Estado Local, es el mapa de presencia de crimen organizado, debido a que la presencia de una de estas estructuras maximiza los riesgos para los entes territoriales, por lo tanto, la presencia más la debilidad institucional es garantía de procesos de captura.

De acuerdo con investigaciones adelantadas por diferentes organizaciones públicas y privadas (Fiscalía General de la Nación-FGN, Fundación Paz y Reconciliación, Misión de Observación Electoral, Fundación Ideas para la Paz), se ha establecido presuntos espacio de captura en al menos 15 departamentos un alto riesgo por parte de las organizaciones criminales. Por lo tanto, territorialmente el fenómeno no es aislado y tiene incidencia significativamente importante en las rentas sub-nacionales como las propias nacionales. En estas condiciones, es necesario generar mayores investigaciones para identificar más departamentos comprometidos y conseguir definiciones más precisas en términos municipales y de esta manera generar posibles redes de conexión inter-municipal e inter-departamental, e incluso eventuales prácticas criminales estandarizadas de control estatal por parte de las estructuras de crimen organizado.

Un factor que se debe tener en cuenta en la fragilidad institucional es la descentralización político-administrativa. En efecto, el proceso descentralizador que se impulsó en la segunda mitad de la década de los años ochenta generó y entregó una serie

de competencias y recursos a los entes sub-nacionales, con la idea de autogestión y planeación desde lo local. No obstante, el modelo presentó significativas falencias, especialmente en la carencia de una debida estructura político-administrativa para responder adecuadamente a las competencias que le fueron entregadas desde el orden nacional y por lo tanto, problemas relacionados con atención a demandas sociales y corrupción fueron la regla desde entonces. Adicionalmente, se considera que la descentralización fue el motor del conflicto en Colombia, debido a la competencia por los recursos que se presentó y presenta.

La descentralización ayudó al gamonalismo local y regional que se nutrió significativamente de las competencias entregadas, por ejemplo, en delimitación de tierras, y de los recursos que llegaban vía trasferencias como los que generados por el mismo ente territorial. Este aumento de poder de los gamonales se consolidó en las llamadas “casas políticas” que tenían claro el funcionamiento de la administración local y así el acaparamiento de los recursos. Con la llegada de actores armados, especialmente paramilitares, las casas políticas en buena parte del país generaron alianzas con estos actores para mantener el poder político en sus territorios, y ese aprendizaje del manejo del aparato administrativo público fue pasando a estos actores armados, quienes lo aprovecharon para pasar de una captura del Estado local por gamonales locales a captura por parte de estructuras de crimen organizado, como aparentemente ocurre en Bello (Antioquia).

De acuerdo a los análisis realizados de captura y cooptación de Estado de Luis Jorge Garay (2008) y sobre clientelismo y corrupción en la administración pública, construcción de lo público, formación de Estado y violencia en Colombia de Fernán González (1997 y 1998), la debilidad institucional del Estado en Colombia ha incentivado fenómenos de violencia, restricción democrática, corrupción, clientelismo, captura y reconfiguración cooptada del Estado. De acuerdo a lo anterior, se podría indicar que a mayor debilidad institucional del Estado en cualquiera de sus órdenes, nacional, departamental o local, mayor es el riesgo de captura del Estado por parte de actores al margen de la ley, como es el caso de las organizaciones criminales.

Análisis escalar

La ruta analítica del fenómeno que relaciona la captura de Estado con el crimen organizado. Esta comprende el contexto como una serie de escalas territoriales, sociales y políticas – locales, departamentales, regionales, nacionales y transnacionales— que operan conjuntamente para capturar territorios. Se parte de la concepción de un territorio que está constituido a partir de esta interrelación de esclaridades.

Es así como el territorio es comprendido como el espacio donde se encuentran los recursos naturales, financieros, logísticos, entre otros, que son de interés para la criminalidad organizada. Tal territorio, es habitado por poblaciones particulares y tienen autoridades de dos vías: las formales como son las entidades territoriales, y las tradicionales, las que regulan y administran los cabildos y los consejos comunitarios del territorio.

Escala local

En la primera escala de captura, se encuentra el nivel local: lo primero que se captura es el territorio. Los grupos armados ilegales ejercen el dominio territorial. Desde esta primera escala, lo local se entiende como lo más cercano o inmediato a los territorios. La interacción en el territorio puede entenderse como el uso que de éste hacen pobladores y autoridades locales. En la cotidianidad, las comunidades y las entidades territoriales municipales se ven filtradas por organizaciones criminales que logran incidir sobre la sociedad civil, que ante la carencia de respuestas eficientes por parte del Estado, cumplen roles operativos en las cadenas de producción de la ilegalidad, principalmente mercados criminales de narcotráfico y minería. Así mismo, y por la misma ineficacia del Estado en estos territorios, algunos actores armados ilegales y/o nodos de delincuencia común que trabajan para éstos se involucran en actos violentos de intimidación que también hacen parte de la cadena criminal para el control social.

Escala departamental

Los departamentos constituyen el segundo ente territorial susceptible de captura, que se soporta gracias a la captura de un número importante de municipios que consolidan una red que consigue una influencia de orden político-económico en la centralidad departamental. Las autoridades departamentales objeto de captura son: la gobernación, las secretarías (principalmente de salud y educación), la asamblea, los órganos judiciales,

órganos de control, entidades autónomas y la fuerza pública. La captura en este nivel se afianza proporcionalmente a la debilidad institucional del ente, alcanzando un importante número de entidades del sector público departamental.

Escala regional

La siguiente escala en el nivel de captura estatal se ha denominado regional, que para efectos de este análisis incluye al Congreso de la República, debido a que sus integrantes son elegidos gracias a las redes que se constituyen en las regiones. Para ser elegidos al Senado o la Cámara de Representantes se consolidan bastiones electorales regionales mediante los cuales se alcanzan curules. En este nivel de captura, se incluye también a las Corporaciones Autónomas Regionales, que tienen dentro de su responsabilidad, la administración y el manejo de los recursos naturales de su jurisdicción, siendo la elección de sus directivos frecuentemente apoyada mediante redes clientelares.

Análisis de caso

Los fines de la captura del Estado local son rentísticos, de omisión de funciones públicas y de dominio territorial y social. Por lo tanto, se plantea realizar un análisis de los factores de debilidad institucional en el departamento de Córdoba, que apalanca fenómenos de captura de Estado. Para lo anterior, se analizará variables de administración pública como son: ingresos totales y de capital, indicadores de categorías municipales, de desempeño integral y de desempeño fiscal, suministradas por el Departamento Nacional de Planeación-DNP. Adicionalmente, se abordaran variables sociales e índices de transparencia departamental.

Uno de los primeros elementos a tener en cuenta es el factor presupuestal, y en especial el factor descentralización que en términos operativos y presupuestales se observa en los llamados ingresos de capital que están compuestos por: transferencias, regalías, cofinanciación y otros. Según análisis econométricos, entre mayor son los recursos derivados de la descentralización, mayor es la competencia armada por dichos recursos (SÁNCHEZ y CHACÓN, 2005). Por lo tanto, resulta conveniente realizar una relación entre los ingresos de capital y totales para determinar la dependencia de los entes municipales a los mencionados recursos.

Dicha relación en términos municipales para los periodos 2011-2015 es de 86%, es decir, que alrededor de ocho de cada diez pesos del presupuesto de los municipios, son girados del nivel nacional. Por su parte, la administración departamental en el mismo periodo muestra una relación de 83%, comportamiento muy similar al municipal. Lo anterior muestra, una fuerte dependencia de los recursos girados del nivel central y un bajo nivel de esfuerzo fiscal por generar recursos propios. Adicionalmente, esto se evidencia en que 29 de los 30 municipios del departamento son de sexta categoría a excepción de Montería que es de segunda categoría para la vigencia 2015 (DNP, 2016a).

En términos presupuestales, para la vigencia 2015 el departamento de Córdoba registró ingresos totales por encima de un billón de pesos y sus ingresos de capital fueron superiores a 854 mil millones de pesos. Por su parte, la suma de los ingresos totales de los 30 municipios del departamento para la vigencia 2015 fue superior a 2.1 billones de pesos y los ingresos de capital superiores a 1.7 billones de pesos. Alrededor del 30% de dichos recursos fueron ejecutados por la capital departamental, Montería. Lo anterior

muestra la magnitud de recursos públicos en riesgo asociados a fenómenos de captura de Estado regional y local en el departamento de Córdoba.

Otra variable que valora la gestión institucional de los municipios es el Índice de Desempeño Integral (DNP, 2016a), que evalúa: eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales, gestión administrativa y fiscal, desempeño fiscal y capacidad administrativa. El promedio de los 30 municipios del departamento de Córdoba para el periodo 2006-2015 es de 53,71/100, lo cual es un desempeño bajo, inclusive, 23 municipios no superan los 60 puntos de calificación, que según el Departamento Nacional de Planeación-DNP es un desempeño bajo. Es notorio los casos por debajo de los 40 puntos de los municipios de Chima (35,55) y San Carlos (29,34), que para el DNP son críticos. Esto muestra que el desempeño institucional en el departamento es bajo y genera mayores riesgos de captura de Estado.

Para 2015, esta variable muestra datos sintomáticos de mejora en términos departamentales, toda vez que el promedio de los 30 municipios para este año fue de 64,88 puntos, donde solo nueve municipios se encontraban con rangos bajos (Chima, Los Córdobas, Momil, Planeta Rica, Puerto Escondido, San Antero, San Bernardo del Viento y San Carlos) y críticos (Purísima). Los criterios con la menor evaluación en promedio fueron los de eficiencia y eficacia. Sin embargo, aun el rango de desempeño es de nivel medio. Si bien, se ha generado mejorías en este índice los resultados aún son bastante modestos y alrededor de una tercera parte de los municipios del departamento aun presenta un desempeño bajo.

Para culminar los análisis de las variables de administración pública, se abordará el Índice de Desempeño Fiscal, que integra: autofinanciación de los gastos de funcionamiento, respaldo del servicio de la deuda, dependencia de las transferencias de la nación y las regalías, generación de recursos propios, magnitud de la inversión, y capacidad de ahorro (DNP, 2016b). El promedio de las vigencias fiscales 2014 y 2015 para los 30 municipios del departamento de Córdoba fue de 70,79, es decir una valoración sostenible (puntuaciones igual o mayor a 70 y menor a 80). No obstante, diez municipios obtuvieron una calificación inferior a los 70 puntos que los deja en el rango de vulnerables (puntuaciones igual o mayor a 60 y menor a 70).

Los desempeños fiscales en términos generales son más o menos aceptables, toda vez que los municipios hacen fuertes esfuerzos en función de estos indicadores ya que tienen implicaciones presupuestarias para las vigencias fiscales futuras vía transferencias especialmente, por esta razón, buscan mantener un nivel aceptable en los mismos.

En un documento elaborado por la USAID y por la FIP, se observa una serie de análisis institucionales que se presentan en el sur del Departamento, que son una constante en buena parte del mismo: falta de voluntad institucional, dificultad de acceso a la justicia, desconfianza de la población, “no hay presencia del Estado y una precaria capacidad institucional local para responder a los desafíos de la descentralización” (USAID-FIP, 2016: 10). Además se resalta que la falta de presencia del Estado, sirve como espacio de repliegue para los grupos armados, “la oportunidad del control territorial a través del dominio sobre las elecciones para asegurar candidatos funcionales a sus intereses” (USAID-FIP, 2016: 12).

En este sentido, la captura de Estado local respondió a un fenómeno que relacionó en el periodo paramilitar factores económicos con elementos públicos: “De acuerdo con la Fiscalía, la rápida expansión del paramilitarismo y su poder militar se tradujo en un enorme poder económico, no sólo gracias al control de las rutas del narcotráfico, sino porque se convirtieron en coadministradores de los recursos públicos [...] su expansión se explica también por el apoyo que recibían de personas poderosas, no sólo del sector privado, sino incluso de algunos funcionarios del Gobierno que abiertamente reconocieron cierta simpatía por su acción” (USAID-FIP, 2016, p. 16). Lo anterior se demostró efectivamente en más de 32 políticos, de los cuales cinco congresistas, investigados por procesos de parapolítica. El documento concluye: “máxima expresión de la combinación de armas y urnas en segmentos de partidos de derecha” (USAID-FIP, 2016, p. 16), generando así una institucionalidad socavada.

Lo anterior lleva a pensar, como se presenta hoy los fenómenos de captura y cooptación de Estado en el departamento de Córdoba, y especialmente cuales son los municipios que son claramente capturados, y a que responde esos fenómenos de captura. En Córdoba, hoy se dice que los fenómenos de captura fueron cosas del pasado y que actualmente no ocurren y que ahora “no pasa nada, que todo está muy bien”. Sin embargo,

la pregunta es: ¿ese “todo está bien” es una realidad o responde a fenómenos de captura más silenciosa que la institucionalidad cooptada no quiere reconocer?

De otra parte, resulta significativo la coyuntura de desmovilización de las FARC. Si bien, la presencia de este grupo armado se daba al sur del departamento, específicamente en Tierralta, en el Nudo de Paramillo, no se debe dejar de cuestionar cuál será el actor armado que ocupe ese espacio dejado. Teniendo en cuenta, que no sólo está en juego las economías criminales de esos territorios, están el acceso a los recursos públicos y a los de cooperación, vía proceso posconflicto, que ya muestran un significativo riesgo de cooptación por parte de la clase política regional que ve en esos recursos, una forma de mantenerse y afianzarse en el poder. Se puede hablar, que se está gestando una competencia político-armada por los recursos del posconflicto.

Un aspecto que llama la atención de las entrevistas, es que se habla de baja presencia del Estado, contradiciendo posturas del Centro Nacional de Memoria Histórica que indica que más que ausencia, se debe hablar de fragmentación, incluso ciertos académicos hablan de un departamento cooptado desde su nacimiento. Al respecto se debe indicar por ejemplo, de municipios creados por los paramilitares para capturar las rentas que les llegaría. Incluso, para el caso de Córdoba se encuentra el caso del municipio de San José de Uré, creado por ordenanza de la Asamblea Departamental en 2007, sin embargo, dicho acto administrativo fue demandado, debido a que la información para su creación era falsa (USAID-FIP, 2016). Al respecto, la pregunta que surge es: ¿quién estaba detrás de la creación de este municipio y como se generó la negociación política en la Asamblea de Córdoba para aprobar dicha creación?

Por lo tanto, se debe indicar que si existe un Estado por capturar, ya que existen unas rentas y unos servidores que cumplen unas funciones públicas, por lo tanto, el interés en no sólo es por un control del territorio, es por controlar una institucionalidad que es fragmentada y no responde a las necesidades de sus habitantes. Asimismo, la clase política en Córdoba que no es homogénea, ha generado la colonización institucional según sus fortines electorales. Es claro que la Universidad de Córdoba, como entidad pública es la más apetecida por los recursos que maneja, sin embargo, es claro, que cada casa política ha logrado controlar una entidad que le representa unos recursos y un botín burocrático.

Conclusiones y recomendaciones

Las organizaciones criminales aprendieron los medios de corrupción de los políticos tradicionales para capturar el Estado local, buscando escenarios menos visibles como el Senado y Cámara. Por lo tanto, lo local se convierte en un espacio estratégico para estas organizaciones, que buscan un control casi completo de la vida de los municipios. La institucionalidad en estos entes territoriales capturados es precaria que garantiza que en el desarrollo la captura, mayor será la cooptación del Estado local, originando así, un círculo vicioso que en la medida que las redes y la presencia sobrepase las fronteras de un ente territorial, podrían configurar capturas regionales del Estado Local:

Al explorar la posible relación entre la corrupción y la mafia, se hace casi evidente que el amplio poder económico funciona como una fuerza corruptora incontrolable. Esto evidencia el hecho de que la corrupción no sólo puede ser desarrollada por grupos económicos legales, como usualmente se reconoce, sino que los actores ilegales, incluso con más poder económico, pueden generar mayores niveles de corrupción mediante sobornos de alta cuantía. Al menos en principio, cuando se agudiza la participación de la mafia en la dinámica de corrupción pública en un Estado, el soborno deja de ser el único mecanismo de persuasión y el beneficio económico el único objetivo perseguido. En estos casos, pueden surgir escenarios de corrupción mucho más complejos que aquéllos caracterizados únicamente en el ámbito económico de baja escala; pueden surgir escenarios complejos de Captura del Estado y, eventualmente, de Reconfiguración Cooptada del Estado (Garay, 2008)

Del análisis de caso se puede inferir: los intereses políticos en determinados fenómenos sociales como los procesos de invasión de tierras que tienen una incidencia en lo electoral; segundo, la politización de la justicia, ya que los cargos son entregados por la clase política; tres, falta de idoneidad de los funcionarios nombrados por elementos clientelares; y, cuarto, la captura o influencia en los entes de control en los procesos de auditoría.

Uno de los temas más preocupantes es la politización de la justicia y su presunta captura. Al respecto, es reiterada las filtraciones de la información, generando que las actuaciones judiciales no avance, donde el factor operador judicial juega un papel fundamental. A la par, resulta contradictorio que en el transcurso de 2017 se han realizado

73 consejos de seguridad, con resultados nulos, siendo recurrente la ineficaz actuación de los servidores públicos. Esto genera que en Córdoba “todos pagan”, es decir que existe una extorsión sistemática a toda la población y se genere una aparente tranquilidad por un control y dominio total.

Es importante, tener en cuenta los registros de producción aurífera, ya que se ha reportado transferencia de oro del Bajo Cauca antioqueño al municipio de Ayapel procurando generar procesos de lavado de activos mediante el uso de las regalías mediante el aumento de los registros de producción minera. De igual forma, se debe prestar atención a los corredores estratégicos sobre Ayapel hacia el Bajo Cauca antioqueño, Valencia hacia el Urabá, que son espacios predilectos de control por el tráfico de drogas, incluyendo el sur del Departamento y la llamada Zona Costanera. En este sentido, resulta significativo ver la dinámica económica de Montería como un espacio de transición de economías ilícitas que aglutina espacialmente corredores del Urabá, Bajo Cauca, Nordeste antioqueño y región Caribe.

Concluyendo, se resalta tres temas: primero, se debe hacer preguntas en relación a los recursos de los paramilitares, en este sentido la pregunta es ¿quién se quedó con el dinero y las tierras de los paramilitares o quiénes son sus testaferros actualmente?; dos, la propiedad de la tierra genera poder y el poder genera control político, por lo tanto, se puede decir, élites y políticos son los mismos; y tres, el dominio indirecto del Estado generó lo que Garay (2008) denomina la colonización de parcelas del Estado que es la manifestación de la Captura del Estado en Córdoba que se dio mediante el uso de ejércitos privados y la concentración de la tierra, a esta ecuación se le debe sumar el narcotráfico.

En estas condiciones y teniendo en cuenta los niveles de vulnerabilidad y los objetivos estratégicos de las estructuras de crimen organizado, se considera importante tener los siguientes aspectos a tener en cuenta:

- Importancia de diferentes territoriales según su potencial, competencias;
- Categorías municipales, por el ámbito de sus competencias;
- Inversiones en las campañas y utilidad de retorno;

- Áreas de la Administración Pública de especial interés por el manejo de recursos, contratación o de toma de decisiones;
- Cuerpos colegiados, instancias de expedición de actos administrativos;
- Planes, programas y proyectos;
- Clientelismo, como forma de acción política, sistema de botín político;
- Estructura del Estado, se debe conocer el Estado para poder ser capturado;
y,
- Descentralización.

Referencias

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-USAID, Fundación Ideas para la Paz-FIP, 2016. Institucionalidad socavada. Justicia local, territorio y conflicto. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito-UNODC, 2014. Tipologías de corrupción, Bogotá: UNODC.
- Centro Nacional de Memoria Histórica-CNMH, 2013. ¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá. CNMH.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP (2016a). Resultados desempeño integral 2015. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP (2016b). Resumen Desempeño Fiscal 2015. Bogotá.
- Fiscalía General de la Nación-Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas contra el Crimen Organizado, Fundación MSI Colombia, 2016 Entrevistas varias, Bogotá.
- Garay Salamanca. Luis Jorge, 2008. La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia, Bogotá: Método
- González, Fernán, 1997. “Clientelismo y Administración Pública”, en: Para leer la Política: ensayos de historia política Colombia. Bogotá, CINEP, 2 V.
- GONZALES, Fernán, 1998. “La violencia política y las dificultades de la construcción de lo público en Colombia: una mirada de larga duración”, en: Las Violencias: inclusión creciente. Bogotá: Centro de Estudios Sociales-CES, 1998, pp. 163-185.
- González María y Ronald MacLean-Abaroa, 2008. “Cómo mejorar la gobernabilidad para combatir la corrupción”: Seminario de Transparencia y Buen Gobierno, Monterrey: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- República de Colombia, Congreso de la República, Ley 599 del 24 de julio de 2000, “Por la cual se expide el Código Penal”.
- Sánchez, Fabio y Chacón, Mario. 2005. “Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002”. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE, 2005, 45 p.