

# Redes y coaliciones de legales e ilegales en Colombia

Conjeturas para el manejo futuro del conflicto colombiano\*

Bernardo Pérez Salazar\*\*

*Si el espíritu empresarial consiste en la búsqueda imaginativa de posición [social] con apenas limitado interés por los medios utilizados para alcanzar ese propósito, entonces podemos esperar que cambios en la estructura de los incentivos modifiquen la naturaleza de las actividades del empresario, en ocasiones en forma drástica. Las reglas del juego pueden entonces ser la influencia decisiva para determinar si la capacidad empresarial se asignará predominantemente a actividades productivas, improductivas e incluso destructivas.*

W. J. Baumol<sup>1</sup>

## Resumen

Este artículo considera la admisibilidad de un modelo comprensivo para interpretar la interacción entre grupos armados ilegales, autoridades, coaliciones dominantes, empresarios y grupos de delincuentes en el contexto del conflicto colombiano. Analiza un caso documentado que presenta evidencia de la manera como una coalición de poder controla los gobiernos locales y departamental de una importante zona de Colombia desde hace más de 30 años ininterrumpidos. La base para hacerlo descansa sobre un flujo de intercambios fluidos con agentes especializados en administrar violencia controlada para adelantar y proteger sus intereses. Utilizando razonamiento abductivo, el artículo reconstruye la lógica de interacción que podría conducir a escenarios como este en la Colombia de hoy –en los que en la práctica se ha privatizado el control de las funciones de regulación, provisión de justicia y gobierno– para luego integrar un marco de análisis relacional preliminar. En conclusión, sugiere que la situación actual de la sociedad colombiana podría asimilarse a la de sociedades que han transitado de regímenes autoritarios a democráticos, y por consiguiente, que el país debería aprestarse a integrar una justicia transicional más amplia que el actual para superar el estado violento en que se encuentra su conflicto en el presente.

## Palabras clave

Problemas sociales, servicios de gobierno local, gobernabilidad, grupos armados ilegales, empresarios de violencia, pos conflicto bélico, Colombia.

## Abstract

This essay considers the admissibility of a comprehensive model to interpret the interaction between illegal armed groups, government authorities, dominant coalitions, entrepreneurs and criminal

Fecha de recepción del artículo: 22 de abril de 2008.

Fecha de aceptación del artículo: 27 de mayo de 2008.

\* Artículo producto de proyecto de investigación que el autor desarrolla sobre el tema.

\*\* Investigador del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILEA–, Bogotá, Colombia. bperezsalazar@yahoo.com,

<sup>1</sup> Ver Baumol W. 1990 “Entrepreneurship: Productive, unproductive and destructive” *Journal of Political Economy*, 98(5), pp 893 -921

Bernardo  
Pérez Salazar

groups in the context of the Colombian conflict. It analyses a case documented by the Colombian press, which provides evidence of the way a dominant power coalition has gained control for almost thirty years of the local and departmental governments in an important area of the country by means of fluid interactions with specialized agents in charge of administrating controlled violence to further and protect the coalition's interests. Using abductive reasoning, it attempts to reconstruct the logic of the interactions that may lead to scenarios like these in present day Colombia—in which for all practical purposes, control of the provision of justice as well as regulatory and government functions has been privatised—and then integrates a relational analytical framework. In conclusion, it suggests that the present situation in Colombia could be assimilated to societies that have transited from authoritarian to democratic regimes, and therefore, that the country should prepare to widen the scope of the present transitional justice approach, in order to overcome the violent state of its conflict at present.

### Key words

Social problems, local government services, governance, illegally irregular armies, entrepreneurs of violence, postwar conflicts, Colombia.

### 1. Introducción

En Colombia a partir de la década de los 80 se presentó una explosión de violencia y criminalidad. Desde la perspectiva de la “economía del crimen” —que en Colombia protagoniza una disputa ideológica con los enfoques sociológicos que proponen explicar la violencia a partir de la existencia de unas “causas objetivas”, entre ellas, la pobreza, la desigualdad y la exclusión política—, el fenómeno se relaciona con el “choque criminal” que sobrevino al país con la aparición de los carteles del narcotráfico, como se aprecia en la Gráfica 1.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Ver Gaitán, F 1995 “Una indagación sobre las causas de la violencia en Colombia” en M. Deas y F. Gaitán *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia* Bogotá: FONADE – DNP; Rubio, M. 1999 *Crimen e impunidad* Bogotá: Tercer Mundo Editores – CEDE; Martínez, A. 2001 *Economía, crimen y conflicto* Bogotá: Universidad Nacional

El gran aporte de la “economía del crimen” al debate sobre la aparición explosiva de la violencia en Colombia es el respaldo empírico que ofrece —a partir de análisis econométricos de estadísticas sobre criminalidad y justicia— a la hipótesis de que el narcotráfico y las bonanzas de las últimas décadas han aumentado los incentivos para incurrir en el crimen y han conducido al colapso del sistema judicial penal. De este modo, los analistas sugieren explicar el crecimiento explosivo de la criminalidad y violencia a partir de una dinámica de difusión del crimen, que se genera cuando se congestiona el sistema de imposición de la ley, se reducen las posibilidades de captura y castigo y por consiguiente, el crimen se hace más atractivo para quienes viven alrededor de los criminales. Quienes analizan el fenómeno desde la perspectiva de la “economía del crimen”, llaman la atención sobre los aspectos relacionados con los incentivos y motivaciones individuales y la necesidad de utilizar los gastos en defensa, seguridad y justicia como instrumentos principales en el diseño de la política pública para enfrentar el fenómeno de la creciente difusión de criminalidad y violencia en Colombia.

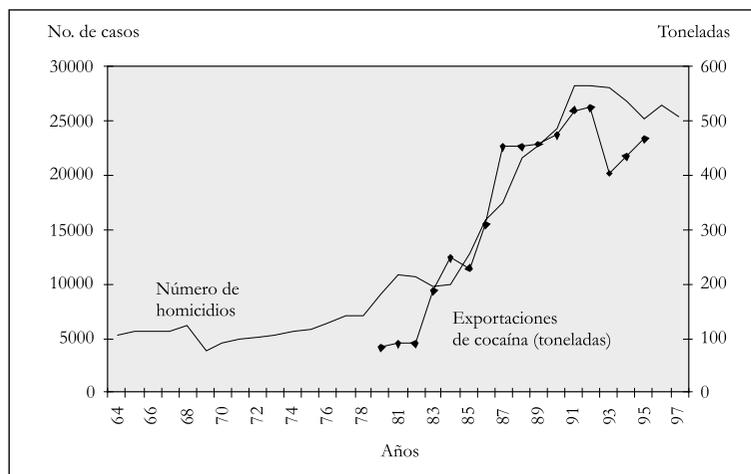
Sin embargo como puede apreciarse en la Gráfica 2, los estallidos explosivos de violencia no son desconocidos en la historia reciente de Colombia.

Ante la ausencia de un “choque criminal” comparable al de los años 80 para explicar la violencia explosiva que vivió Colombia a mediados del siglo XX, algunos análisis históricos de La Violencia (1946-62) recurren a explicaciones de orden político. Atribuyen la presencia persistente y desproporcionada de la violencia a la existencia de “agujeros” que resultan de la incapacidad del Estado para ejercer control efectivo sobre su territorio y población, al igual que de las insuficiencias de la economía legal y la sociedad para ofrecer oportunidades y servicios a grupos marginados.<sup>3</sup> De acuerdo con esta

— Universidad de Alcalá – Banco Santander Hispano.

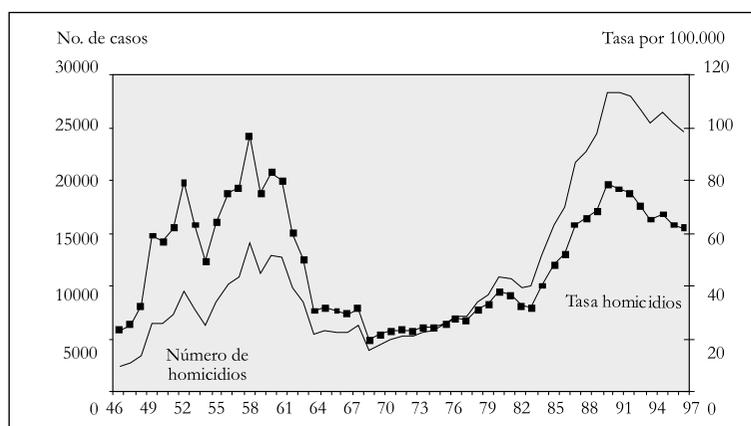
<sup>3</sup> En el caso de Colombia, un ejemplo reciente de este tipo de interpretaciones se encuentra en A. Rabasa y P. Chalk 2001 *Colombian Labyrinth* Santa Monica Ca.: Rand Corporation. p.2. De acuerdo con esta versión, históricamente Colombia ha tenido un Estado débil y sus gobiernos han convivido con

**Gráfica 1. Colombia: homicidios y narcotráfico**



Fuente: Policía Nacional-Roberto Steiner

**Gráfica 2. Evolución homicidios en Colombia (1946-1998)**



Fuente: DNP.

visión, la violencia y el delito emergerían como consecuencia de carencias que deben ser subsanadas: entre otras, ausencia del Estado, falta de autoridad, falta de claridad en los derechos de propiedad, insuficiencia en la severidad de las penas que castigan el delito, falta de cárceles, ausencia de valores, insuficiente gasto en seguridad y justicia.<sup>4</sup>

la circunstancia de apenas ejercer jurisdicción fragmentada sobre el territorio y la población nacionales. Ante los desafíos que han dejado expuesta esta debilidad del Estado, la respuesta de los gobiernos ha sido conciliar, negociar, o en la medida de lo posible, sencillamente ignorar. Los intentos por imponer la autoridad del gobierno en general han sido fallidos, y tan sólo de manera parcial este ha sido capaz de ejercer autoridad sobre intereses poderosos en el ámbito corporativo y local.

<sup>4</sup> Los orígenes de la *mafia* siciliana después de la unificación italiana así como el de otras

Sin embargo, hay otra faceta del proceso histórico colombiano ligada a la precariedad del control del político y social por parte de nuestros gobiernos, que con frecuencia se ignora. Se trata del modo como el territorio nacional fue construido con base en numerosas “fronteras internas”, vistas desde los centros de poder económico, político y administrativo como zonas limítrofes o periferias de tensión.<sup>5</sup> En el

organizaciones divergentes en regiones montañosas aisladas e islas del Mediterráneo como Albania, Calabria, Montenegro y Córcega, también se han construido con base en la idea de que esas organizaciones criminales se consolidaron a partir de agrupaciones vernáculas propias de lugares geográfica y socialmente aislados en las cuales la autoridad central no había podido establecer su dominio. Ver S. Skaperdas y C. Syropoulos 1996 “Gangs as primitive states” en G. Fiorentini y S. Peltzman (Eds.) *The economics of organised crime* Cambridge: University Press pp. 61 -82

<sup>5</sup> Desde sus orígenes el concepto de “límitrofe” (del latín *limes*: confín o lindero; y del griego - τροφος : que se alimenta de ) está asociado con el auge de la soldadesca mercenaria utilizada durante los últimos milenios por muchos gobernantes europeos para imponer su dominio sobre territorios de su interés. En el derecho de ordenamiento territorial romano, los “terrenos limítrofes” designan las tierras afectadas para la subsistencia de los soldados encargados de la defensa de las fronteras. La manutención de los ejércitos de mercenarios a cargo de condotieros, que libraron las confusas guerras entre ciudades y principados en Italia desde mediados del siglo XIV hasta el siglo XVI, no provenía del patrimonio de los príncipes contratantes, sino que cada hueste tenía la obligación –y el derecho– de conseguirse sus propios ingresos por medio del saqueo en los territorios limítrofes de los principados al servicio de los cuales guerreaban, es decir, donde los vecinos. La conquista de América se realizó dentro de esta misma tradición cultural europea. De acuerdo con la doctrina, el obispo de Roma era dueño del “mundo de los infieles” y tenía la potestad de donar estas tierras a quienes el pontífice deseara privilegiar. Posteriormente se instauraron en el derecho positivo los procedimientos y requerimientos para recibir la donación de tierras descubiertas –entre ellos, su denuncia y la defensa del derecho de su posesión por medio de “guerra justa”. Estos denuncios con frecuencia se hacían recurriendo a la figura del “globo cierto” para subsanar decorosamente la incertidumbre de los límites del terreno reclamado. La posesión de “justos títulos” obtenidos de este modo, llegó a ser un paso importante para adquirir status social. Así, Miguel Díaz de Armendáriz, Segundo Juez de Residencia del Adelantado Pedro de Heredia, nombró a su sobrino Pedro de Usúa, Gobernador y Capitán General del “globo cierto” de *El Dorado*, con base en la mera

pasado, el acceso y control de los recursos de interés económico localizados en estas zonas pasó primero por su conquista militar territorial y expulsión violenta de quienes pretendieran oponerse. En otras oportunidades pasó por darle a terrenos fiscales el tratamiento de “baldíos” y entregar a particulares los derechos de explotación extractiva de los recursos de interés por medio de actos administrativos, bajo el amparo de una normatividad jurídica lo suficientemente “fluida” como para dar cabida a toda clase de soluciones casuísticas, en función de las circunstancias y de la personalidad de los agentes actuantes.<sup>6</sup>

Dentro de este ámbito de cultura política y administrativa, el crecimiento abrumador e incontrolado de oportunidades –legales e ilegales– para obtener beneficios y status ha prosperado con base en la articulación de capacidades para evadir la sanción penal severa y organizar y hacer posibles el disfrute de una combinación de rentas legales e ilegales, coordinando la acción, la omisión y la regulación desde entidades del Estado, las empresas de economía legal y las coaliciones dominantes de poder. Desde esta perspectiva, la causa del incremento explosivo de actividades por fuera de la ley en Colombia no sería propiamente el resultado de la existencia de “agujeros” que resultan de la incapacidad del Estado para ejercer control adecuado y efectivo sobre su territorio y población, ni de las insuficiencias de la economía legal y la sociedad para ofrecer oportunidades a los grupos más postergados.

---

expectativa de descubrir esta tierra mitológica. Ver Simon A. 2002 Eventos pertinentes para una gestión comprensiva de la fenomenología ambiental de una región. El tercer escollo: ¿Dónde estamos? –o el “misterio” de la georeferenciación. Manuscrito. Bogotá pg. 39- 40 y 75.

<sup>6</sup> Para tal fin, la reglamentación jurídica correspondiente generalmente abarca millares de artículos dispersos a través de centenares de instrumentos de derecho positivo, pertenecientes a decenas de jerarquías. Su característica más visible es que una buena cantidad de estas normas está redactada en un lenguaje lo suficientemente confuso como para permitir interpretaciones subjetivas en diferentes direcciones. Además, este acervo normativo se ha producido a lo largo de muchos años, a veces sin percatarse de la existencia, y vigencia aparente, de otras que versan sobre el mismo tema.

Por el contrario, sería el resultado de un *superávit o hipertrofia de oportunidades*, una suerte de hiper-socialización de algunos individuos y grupos motivados por sus aspiraciones de status y beneficios, que desde el Estado y las empresas legales crean y coordinan ámbitos estructurados por reglas inestables o auto-contradictorias, propensas a la influencia discrecional a favor de sus intereses particulares.<sup>7</sup>

Así, el funcionamiento de mercados ilegales como los del contrabando, droga, precursores químicos, exportaciones ficticias, desechos tóxicos, dineros ‘sucios’, armamentos, maderas preciosas, fauna silvestre, y recursos genéticos, entre muchos otros, se podría comprender más claramente analizando los intercambios materiales y simbólicos que tienen lugar entre agentes, empresas y entidades que mutua y complementariamente utilizan procedimientos legales e ilegales para obtener beneficios particulares y status. Emergería así una comprensión más precisa de cómo las actividades ilegales se proveen de servicios y apoyos de empresas legales, entre ellos, recursos financieros, posibilidades de inversión, préstamos, contactos, asesoría técnica e insumos.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ver Ruggiero V. 1992 p. 7-14 “Crimine organizzato: una proposta di aggiornamento delle definizioni” en *Dei delitti e de le penne*, anno II No. 3 (segunda serie) citado por Zaitch D. (sin fecha) Viejos conocidos, nuevos enemigos. Discursos y políticas sobre delito organizado en la nueva Europa. Manuscrito. Amsterdam: Amsterdam School for Social Science Research, Universiteit van Amsterdam. p.3 - 4.

<sup>8</sup> Ver Ruggiero Op cit. p.14. ; Zaitch (pg. 6) también referencia otros autores que hacen énfasis en el hecho de que no es posible hacer una separación estricta entre lo “legal” y lo “ilegal”, tanto al interior de las organizaciones de delincuentes como dentro de las empresas legales y del Estado. Entre ellos Smith, D. 1991 “Wickersham to Sutherland to Katzenbach: Evolving an ‘official’ definition of organized crime” en *Crime, Law; Social Change* 16 (2): 135-154; Passas, N y D.Nelken 1993 “The thin line between legitimate and criminal enterprises: subsidy frauds in the EC” en *Crime, Law & Social Change* 19: 223-243; Santino, U. 1994 *Dietro la droga. Economie di sopravvivenza, imprese criminali, azioni di guerra, progetti di sviluppo*. Torino: Edizioni Gruppo Abele. Ver también “Cumbre secreta de policías activos y retirados con la mafia para evitar filtraciones sobre corrupción” en *El Tiempo*, Julio 18 de 2002. En Colombia el efecto corruptor de la explosión del narcotráfico sobre el Estado y las coaliciones de poder ha sido ampliamente documentada. Al

A través de estas interacciones, las empresas legales e ilegales aprenderían unas de otras, desarrollando varios *modus operandi* que les permitiría desenvolverse eficientemente en contextos altamente inestables. Así gestarían y ampliarían un capital social con base en redes, coaliciones, contactos y asociaciones al servicio de actividades ilegales y legales, entre ellos, redes de auxiliadores y activistas – a veces disfrazados–, informantes, estafetas, recaudadores, extorsionistas, transportadores, comisionistas, comisarios políticos, todos al servicio de hacer posible la obtención de beneficios particulares y status, con base en actividades que involucrarían de manera importante la captura de una mezcla de rentas legales e ilegales.

## 2. Problema de la investigación

En Colombia los análisis de la violencia y el delito –tanto desde la perspectiva de la “economía del crimen” como de quienes atribuyen tales fenómenos a la incapacidad del Estado para ejercer control político adecuado y efectivo sobre su territorio y población–, se han realizado en general desde una perspectiva que supone que el Estado, la economía legal y la sociedad operan dentro de un ordenamiento cuyos límites son diáfanos, exentos de borrosidades y zonas grises, y por lo tanto, perfectamente diferenciados y discretos frente al ordenamiento en el que operan “los enemigos de la sociedad”, encarnados en la delincuencia y la subversión.

Estos análisis ignoran que las personas enfrentan permanentemente disyuntivas en la elección de

las alternativas de acción y conductas que han de seguir —no siempre de manera deliberativa o conciente—, pues usualmente los sistemas de creencias y deseos no responden a una sola dimensión. Como señala González, las preferencias mezclan lógicas cuándo, por ejemplo, se compra un equipo de sonido de contrabando y se exige garantía:

En este caso, la preferencia del consumidor no sigue un ordenamiento claro, ya que si actúa de acuerdo con las normas legales, no le compra el equipo al contrabandista. Y si acepta el ordenamiento ilegal, no le pide al vendedor una garantía. La preferencia por el equipo de sonido ofrecido por el contrabandista mezcla ordenamientos que corresponden a espacios diferentes. La convivencia ambigua con los sanandresitos, la pasividad frente a la falsificación y la adulteración, son actitudes que reflejan la presencia de espacios heterogéneos en la conformación de las preferencias.<sup>9</sup>

La noción de que puede separarse nítidamente la economía legal y la sociedad de “la delincuencia y la subversión”, a su vez, se complementa bien con el enfoque bélico desde el cual se ha estructurado la doctrina de seguridad nacional colombiana. Desde la Guerra Fría, la doctrina de la seguridad nacional ha definido objetivos relacionados con ciertos intereses nacionales abstractos pero centrados en la defensa del Estado, y por lo tanto, en la necesidad de destruir a un *enemigo interno*, ora representado por los subversivos liberales (1949-53), los reductos campesinos comunistas (1955-57), los grupos bandoleros (1958-65), la subversión armada de orientación marxista y movimientos políticos

---

igual que los partidos políticos y muchos otros sectores sociales e institucionales, las fuerzas de seguridad se vieron severamente penetradas por los dineros ilícitos del narcotráfico, y en algunas ciudades del país las complicidades resultaron notorias. El resultado fue una subordinación de estos organismos a los intereses privados de las élites regionales dominantes. Ver Camacho A. 2000 "La policía colombiana. Los recorridos de una reforma" *Análisis político* 41(4): 99-117; Romero M. 2000 "Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia" *Bull. Inst. fr. Études andines* 29 (3): 331-357.; Cante, F. 2001 "Agencias de protección privada y resolución asimétrica del conflicto: ¿Institucionalización de preferencias masoquistas en Colombia?", en A. Martínez, (Ed.) *Economía, conflicto y crimen*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 69-71

<sup>9</sup> Ver González, J. I. 2000 "La ilegalidad, los meta-ordenamientos y las meta-preferencias" en *Economía Institucional* 2 p. 42. Ver también "Corrupción en contratación del Estado es de 16%" en *El Tiempo*, mayo 31 de 2002. Según este artículo, el *Estudio de Probidad* —a través del cual la Confederación de Cámaras de Comercio periódicamente mide la percepción de los empresarios sobre el grado de politización y corrupción que hay en las relaciones contractuales con el Estado colombiano—, encontró que entre 30 - 40% de los negocios contratados con el sector público son afectados por solicitudes de pagos ilegales de parte de funcionarios públicos. Además en la entrega de resultados de 2002, el estudio estimó que cerca de 16% del presupuesto de contratación pública anual —un monto cercano a Col \$ 3,2 billones— se queda en manos del hampa de “cuello blanco”.

Bernardo  
Pérez Salazar

independientes locales (1962 hasta el presente), y últimamente, el “narcoterrorismo”, el secuestro, la extorsión y los grupos de autodefensa de derecha.<sup>10</sup>

En consecuencia la doctrina de seguridad nacional ha conducido a la Fuerza Pública colombiana a aplicar métodos y técnicas propias del ámbito militar para controlar el orden público, lo cual se ha traducido en una dicotomía entre la defensa del ciudadano y la del Estado. El resultado: una Fuerza Pública alejada de los ciudadanos, con antecedentes de cometer violaciones de los derechos humanos y abusos contra la población. La política complementaria de asignar a la Policía Nacional la función principal de reprimir y destruir los cultivos ilícitos, —también fuertemente condicionada por el enfoque bélico de la lucha norteamericana contra las drogas— ha tenido el mismo efecto.

Tanto los enfoques de la “economía del crimen” y la incapacidad del Estado para ejercer control político adecuado y efectivo sobre su territorio y población, como de la doctrina de la seguridad nacional pasan por alto el hecho que las actividades ilegales y subversivas por igual, tienen su origen y se alimentan permanentemente de un intercambio fluido entre organizaciones de delinquentes, empresas legales, entidades del Estado y coaliciones dominantes de poder.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Ver Esquivel, R. 2001 *Colombia indefensa* Bogotá: Editorial Planeta Colombiana p. 123

<sup>11</sup> En la revisión de la literatura acerca de la comprensión y prevención de la corrupción policial, se ha encontrado reiteradamente que suposición “legalística” de que la función de la policía es imponer todas las leyes no solamente es impracticable sino además poco realista. Como sucede en toda organización, las metas y prioridades de la organización policial son fijadas por un núcleo de personas que se renueva continuamente y que puede concebirse como una “coalicción dominante —que incluye tanto personas que pertenecen a la institución policial como agentes externos. Estas coaliciones dominantes a veces acogen oportunidades que requieren evadir la ley para la obtención de beneficios. La policía se corrompe como organización en estas ocasiones. Ver Newburn, T. 1999 *Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature* London: Home Office, Policing and Crime Reducing Unit — Police Research Series Paper 110 pp.16-18.

Al desconocer la existencia de estas relaciones, muchos análisis y recomendaciones de política invocan la necesidad de implantar modelos de reacción y emergencia penal —en los que se exige expandir el poder instrumental del aparato represivo del Estado, dotando los órganos de seguridad con poderes secretos y discrecionales de intervención sin control ciudadano— a fin de destruir “con sus mismas armas” a un enemigo que presuntamente se encuentra al margen del orden legítimo y legal. Quienes confían en estas propuestas son propensos a ignorar que los modelos estatales basados en relaciones clientelistas cerradas —que fomentan una maraña de grupos y órganos locales que se apropian sin control de poderes y oportunidades— se mantienen y prosperan al amparo de la colusión entre lo legal y lo ilegal. Cabe entonces preguntar si las soluciones que se requieren en este tipo de contextos son respuestas penales, antes que transformaciones de índole política, económica y social.<sup>12</sup>

### 3. Metodología

Este artículo considera la admisibilidad de un modelo comprehensivo para interpretar la dinámica en la cual se involucran grupos armados ilegales, autoridades, coaliciones dominantes, empresarios y grupos de delinquentes en el contexto del conflicto colombiano. Seguiremos un método abductivo, es decir, basado en conjeturas y frecuentemente asociado con investigadores criminales, Sherlock Holmes entre los más famosos de ellos. Partiremos por considerar un caso documentado recientemente por la prensa colombiana en el que se presenta evidencia de cómo una coalición de poder controla los gobiernos locales y departamental en una importante zona del país, desde hace ya casi 30 años sin interrupciones. El caso es de especial interés por cuanto sugiere cómo puede llegar a privatizarse el control de las funciones de regulación, provisión de justicia y gobierno en el ámbito de un régimen electoral regular como el que se practica en Colombia. Este caso además insinúa el modo en que una coalición de poder en estas circunstancias puede controlar y mantener una mezcla de rentas legales e ilegales, con base en intercambios fluidos con grupos

<sup>12</sup> Zaitch *op cit.* p. 20- 21 Ver también Ruggiero *op. cit.* pg. 20

de delincuentes a su servicio encargados de administrar violencia controlada para adelantar y proteger sus intereses.

A partir de este cuadro, valiéndonos de intuiciones y conjeturas intentaremos reconstruir hacia atrás la lógica de interacción que podría conducir a escenarios como este en la Colombia de hoy, para luego integrar de manera preliminar un marco de análisis relacional. Finalmente introduciremos algunas implicaciones de este análisis en relación con la política de seguridad y justicia en Colombia y el manejo futuro del conflicto colombiano.

#### 4. El caso de la *coalición caldense*

El caso que relacionamos a continuación es de interés especial por cuanto atrajo la atención de los medios de comunicación colombianos a raíz de un incidente que sugería el desafío por un grupo armado ilegal al control que ejerce la coalición de poder que en el departamento de Caldas ha dominado el gobierno local y regional durante decenios. El asunto fue documentado por un grupo de investigación integrado por periodistas de siete medios de comunicación.<sup>13</sup> Una de las puertas de entrada al caso es el hallazgo de los cadáveres de cuatro de los más sanguinarios sicarios de Manizales, acribillados en las afueras de la ciudad. Un grupo armado ilegal de la zona, que según las autoridades está encabezado por Iván Roberto Duque –uno de los nueve miembros del estado mayor de las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia AUC–, se atribuyó el homicidio de los sicarios, y además los declaró tan indeseables como a los políticos “corruptos y clientelistas”, a quienes se refirió como “engendros criminales más nocivos que un peligroso guerrillero montando su fusil en las cumbres de Monserrate”.

Según el grupo de investigación periodística, la corrupción aludida en esta declaración de la AUC no es misterio para nadie en el departamento de Caldas. Las hazañas de un puñado de políticos regionales –liderados por los senadores Víctor Renán Barco y Omar Yepes, más conocidos como *la coalición*– son secreto a voces en los

corrillos. A través de sus lugartenientes, Ferney Tapasco y el hermano de Yepes, *la coalición* maneja 23 de los 27 municipios del departamento y cuando actúa en forma conjunta, tiene asegurada la mayoría en la Asamblea Departamental y el Concejo de Manizales. Según el diario *La Patria*, gracias a casi seis lustros de ejercicio ininterrumpido del poder, *la coalición* controla en Caldas la Gobernación, las delegaciones de la Procuraduría, la Contraloría, la Registraduría del orden nacional, la Defensoría del Pueblo, Inurbe, Sena, Consejo Seccional de la Judicatura, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Plan Colombia, Instituto de Seguro Social, Inviás, Telecom, la Corporación Regional de Caldas y la Licorera de Caldas.

La atención de los medios de comunicación se volcó sobre Tapasco a principios de 2002, cuando el subdirector del diario *La Patria* de Manizales, Orlando Sierra, fue asesinado por un sicario. Sierra dedicaba una de cada tres de sus columnas dominicales a denunciar el nepotismo, desvío de dineros, licitaciones amañadas y otras irregularidades administrativas atribuidas por él a *la coalición*. Además, mientras se llevaba a cabo un juicio de pérdida de la investidura de diputado en la Asamblea Departamental contra Tapasco, –a raíz de una condena ejecutoriada por el cobro de dinero en la gestión de libretas militares cuando era alcalde de Supía, a mediados de la década del 70–, el periodista Sierra había lanzado denuncias contra él por su vinculación en la muerte de un profesor llamado Orlando de Jesús Salazar. Consecuentemente Tapasco fue condenado a un año de prisión por encubrir al homicida, quien había huido luego de cometer el crimen en un carro oficial asignado al diputado Tapasco. En 1998 el periodista Sierra tuvo que andar escoltado por las amenazas que recibió del ex-diputado.

Sin embargo, el grupo autor de la investigación periodística encontró que todo el ambiente en el que se movía el sicario del periodista Sierra lo relaciona con los paramilitares, quienes se encuentran en plena ofensiva en el departamento de Caldas. Por lo tanto, el grupo investigador no descartó la hipótesis que los paramilitares habrían ordenado la muerte del subdirector de *La Patria* porque estarían apostado a que ese asesinato sería endosado a *la coalición* y en la

<sup>13</sup> Ver “Las sombras en el crimen de Orlando Sierra” *Cambio* Marzo 4, en <http://www.cambio.com.co/web/interior.php?idp=71&ids=2&ida=2861>

Bernardo  
Pérez Salazar

confusión resultante podrían obtener beneficios políticos.<sup>14</sup>

Por su parte Tapasco, —un hombre que permanece custodiado por una guardia privada de ocho a diez hombres, y atiende en el piso 19 del edificio más alto de Manizales—, rechaza los señalamientos que lo relacionan con el crimen de Sierra. Afirma que desde tiempo atrás el periodista de *La Patria* había dejado de usar escoltas, luego que ambos se reunieran en casa de un amigo mutuo. Además señala que Sierra no había escrito nada en sus últimas publicaciones contra él. Las acusaciones en su contra las califica como una confabulación orquestada por sus rivales políticos y la alta sociedad de Manizales, a la que denomina *el blanqueje*.

### 5. Discusión del caso: conjeturas para intentar comprender

Si el asesinato del periodista Sierra fuera parte de una arremetida de los paramilitares para someter al departamento de Caldas bajo su control, no sería improbable que esa arremetida hubiera sido coordinada por redes y coaliciones de legales e ilegales rivales de *la coalición*. La organización y sofisticación de esta operación de violencia selectiva de alto impacto político parecería indicarlo. De ser así es probable que esa coalición rival también esté en condiciones de “privatizar” las funciones de regulación, provisión de justicia y gobierno, al igual que las actividades económicas lícitas e ilícitas que quedarían a su disposición ante el eventual desplazamiento del aparato de *la coalición*.

¿Estaremos ante una situación en la que se disputa el control del ejercicio privatizado de las funciones de gobierno? ¿Qué tan generalizado estará en Colombia el fenómeno de provisión de regulación y justicia privada por medio de arreglos sustentados en diversos grados de

autoritarismo? De ser así ¿qué trayectoria pudo haber conducido a esta situación?

Ante interrogantes de esta naturaleza, para los cuales no se dispone de un marco teórico con poder explicativo relevante ni tampoco de series de datos empíricos de comportamiento regular que permitan hacer predicciones o proyecciones confiables sobre el fenómeno, resulta conveniente utilizar métodos abductivos para hacer estimaciones subjetivas acerca del mismo, al igual que acerca del comportamiento de los actores involucrados que posiblemente han contribuido a moldear esas circunstancias. La plausibilidad de llegar a una situación como la que se pretende comprender, se puede establecer por medio de razonamiento “hacia atrás” o “razonamiento retroductivo”. A través de esta forma de razonamiento se puede estimar la factibilidad de las premisas, hechos o datos que permitirían comprender el estado presente de cosas. En síntesis, se trata de seguir los pasos que utiliza el investigador de misterios para encontrar las pistas y evidencias que le permitirán resolver el enigma que investiga.

Comencemos por considerar el fenómeno de la explosiva violencia que ha vivido Colombia en los últimos lustros y el papel que las coaliciones y redes de legales e ilegales pueden estar jugando en relación con este fenómeno. Al menos parcialmente, esta violencia puede comprenderse por su tendencia inercial. A partir de los años 80 se registra un surgimiento explosivo de pandillas juveniles y bandas de secuestradores en ciudades como Cali y Medellín, con niveles de organización y acceso a armas de fuego hasta entonces desconocidos, que sugieren su exposición a entrenamiento militar por parte de ex integrantes de la fuerza pública, la guerrilla o los paramilitares. En Cali, por ejemplo, los registros de policía muestran un salto entre 1980 cuando un 53% de los casos de actos violentos involucraron el uso de armas de fuego, y 1982 cuando lo hicieron el 82% de los casos.<sup>15</sup>

En Medellín a mediados de los 70 se estimaba que cerca de 5.000 jóvenes formaban parte

<sup>14</sup> En Manizales las autoridades registraron un incremento de 60% en las muertes violentas conocidas en la ciudad durante enero de 2002 en relación con las registradas durante el mismo mes en 2001 y lo atribuyen a la reciente irrupción de la AUC en la capital caldense. Según la Fiscalía, en enero de 2002, fueron asesinadas a balazos 46 personas en Manizales. Ver “Las sombras en el crimen...” Op.cit.

<sup>15</sup> Ver A. Camacho y A. Guzmán 1990 **Colombia, Ciudad y Violencia** Bogotá: Ediciones Foro Nacional p.75.

de 2.000 pandillas, pero a partir de la década de los 80 la proliferación de armas de fuego y homicidios tuvo un crecimiento explosivo en la ciudad: las muertes violentas pasaron de 730 en 1980 a 1,684 en 1985, y en 1990 alcanzaron el orden de las 5.500, la mayoría de ellas con armas de fuego.<sup>16</sup> De acuerdo con *El Tiempo*, las estadísticas de la Policía Nacional reportaban en 1995 más de 4 millones de armas en manos de civiles, de las cuales sólo el 25% poseían salvoconducto para su porte legal.<sup>17</sup>

Pero puede haber otros factores que expliquen la explosiva violencia colombiana. Kalyvas en su ensayo “La violencia en medio de la guerra civil”<sup>18</sup>, señala que en contextos donde una o varias facciones en contienda deciden emplear violencia selectiva, –tanto para hacerse a la colaboración activa de la población civil como para disuadir a los desertores–, la violencia opera por medio de denuncias de parte de la misma población civil. Destaca además que estudios históricos sistemáticos de este fenómeno sugieren que muchas de estas denuncias tienen origen en conflictos privados locales y se hacen con la intención principal de causar daño a enemistades recurrentes al interior de una familia, entre adversarios en antiguas enemistades de familias rivales, o por actores políticos que compiten por controlar las reservas de recursos en una comunidad. En estos casos los individuos aprovechan que las facciones en contienda están en disposición de asumir los costos de la violencia selectiva, para utilizarlas en favor de sus propios intereses personales y ajustar sus cuentas pendientes.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Ver A. Salazar, 1994 “Young Assassins of the Drug Trade” *NACCLA*, Vol. XXVII, No.6 (May/June), p.25.

<sup>17</sup> Ver *El Tiempo*, Julio 12 1995 pg. 12A citado por E. Pizarro 1995 “Reforma militar en un contexto de democratización política” en F. Leal (Ed.) *En Busca de la Estabilidad Perdida*, Bogotá: Tercer Mundo Editores p.204.

<sup>18</sup> Ver S. Kalyvas 2001 “La violencia en medio de la guerra civil. Esbozo de una guerra civil” en *Análisis político* No 42 pg. 3-25

<sup>19</sup> Ver S. Fitzpatrick y R. Gellately 1997 “Introduction to the practices of denunciation in modern European history” en S. Fitzpatrick y R. Gellately (Eds.) *Accusatory practices: denunciation in modern European history 1789-1989*. Chicago: University of Chicago Press. Kalyvas también cita el caso de

A partir de estas consideraciones, cabría aceptar la conjetura que una parte significativa de la violencia en Colombia tiene lugar en el marco de la “violencia controlada” a cargo de coaliciones y redes de agentes involucrados en actividades legales e ilegales, con capacidad de manejar información asimétrica para administrar sanciones selectivas. De ser así, entonces las estadísticas de homicidios estarían reflejando indicios de la extensión significativa hasta dónde las coaliciones y redes han avanzado en el proceso de cooptar o incluso privatizar el control social y la administración de justicia en nuestro país.

De otra parte, para comprender otras funciones que podrían cumplir coaliciones y redes de agentes involucrados en actividades legales e ilegales en nuestro medio, también puede ser revelador el estudio detallado de la información disponible sobre la composición de las fuentes de ingreso y el destino de los gastos de los grupos alzados en armas. Según el Foreign Broadcast Information System, –FBIS–<sup>20</sup>, en 1995 los ingresos de la guerrilla provenían, entre otros, de rendimientos de inversiones en agricultura comercial, hoteles, cooperativas, farmacias, imprentas, talleres, empresas de dragado y transporte público. Para entonces, se calculaba que solamente en esta última actividad el monto de la inversión de grupos guerrilleros superaba los Col \$ 5,000 millones. Igualmente se estimaba que los ingresos derivados del secuestro y la extorsión habrán representado casi 30% del total percibido por la guerrilla en 1994, mientras que cerca de 4% habrían provenido de recursos públicos transferidos a los municipios

un estudio a profundidad acerca de un *escuadrón de la muerte* en el poblado de San Pedro la Laguna en Guatemala. El estudio documenta, entre otros, el asesinato cometido por el líder del escuadrón de la muerte contra su cuñado, el secuestro de un hombre como venganza por haber contraído matrimonio con una mujer que había sido esposa de un miembro del mismo escuadrón, y, la denuncia por una mujer de un hombre como “subversivo” por haberse “robado el amor de su nuera”. Ver B. Paul y W. Damarest 1988 “The operation of a death squad in San Pedro La Laguna” en R. Carmack (Ed.) *Harvest of violence: the maya indians and the Guatemalan crisis*. Norman: University of Oklahoma Press pg. 125, citado por Kalyvas op. cit. pg. 16

<sup>20</sup> Ver *Latin America* (8 August 1995), p.50.

y habrían sido utilizados por la guerrilla tanto para financiar obras públicas y servicios en sus áreas de influencia como para apoyar a sus aliados políticos.

Es muy probable que la gestión de inversiones como estas involucren la mediación de coaliciones y redes de agentes involucrados en actividades legales e ilegales. Como lo señalan Gambetta y Reuter en su artículo “Conspiracy among the many: the mafia in legitimate industries”<sup>21</sup>, muchas actividades económicas están sujetas a algún tipo de regulación legal o acuerdo colusivo ilegal en relación con la distribución y acceso a mercados. Asignaciones territoriales en mercados donde los servicios son visibles y fácilmente localizables —como sucede en el caso de rutas de transporte público o los expendios de distribución de gasolina, por ejemplo— son relativamente simples de controlar, en la medida en las autoridades de gobierno, o en su defecto, coaliciones o redes legales e ilegales tengan acceso eficiente a la información y poder coercitivo requeridos para sancionar el incumplimiento con eficacia.

En otros casos, la distribución de mercados funciona mejor con base en la asignación de *clientes* en vez de territorios, particularmente en aquellos mercados donde los agentes son altamente móviles o dónde la rentabilidad es impredecible o inequitativa. Típicamente estos arreglos colusivos tienen lugar en el ámbito de los establecimientos de comercio y empresas de prestación de servicios técnicos, particularmente en relación con la distribución de clientes de gran capacidad de compra o inversión. Los arreglos tienden a ser estables en la medida en que cada proveedor acuerda respetar los clientes de los demás —incluso hasta el punto de reconocer la clientela como parte de sus activos y llegar a negociarla como tal—, pues de no hacerlo

podría haber lugar a guerras de precios muy dañinas para los agentes oferentes.

Sin embargo, en el caso donde hay un solo cliente principal o un número sustancialmente menor de compradores que de oferentes —como generalmente ocurre en el caso de la contratación de obra públicas por parte del Estado— los arreglos colusivos con base en la asignación permanente de clientes tiende a ser más problemática. En esos casos, el método de colusión más eficaz consiste en el establecimiento de *lista de espera* por medio de la cual los oferentes entran en una “cola metafórica” para tener acceso a contratos. En este caso, los arreglos de colusión requieren de un andamiaje que garantice i) que sólo tengan acceso a las licitaciones de interés las empresas que forman parte del arreglo colusivo; ii) que la empresa que le corresponde el “turno” de contratar según el orden de lista tenga seguridad que ninguna de las demás empresas vaya a licitar una propuesta competitiva a última hora; y iii) que las demás empresas que forman parte del arreglo colusivo confíen que en un futuro la empresa que obtiene el contrato en el presente, continuará cumpliendo las reglas del juego. La estabilidad de este tipo de arreglos depende en gran medida de que quienes participan de los mismos perciban que estos ofrecen un grado satisfactorio de equidad, no sólo en cuanto a acceso a contratos sino también a montos. Por consiguiente su regulación efectiva requiere del mantenimiento de registros cuidadosos y es probable que aquellas coaliciones y redes con capacidad para acceder y manejar este tipo de información asimétrica, tendrán ventajas para desempeñar un rol regulador de esta naturaleza.

## 6. Resultados: una hipótesis preliminar

Volvamos ahora a la pregunta que dio lugar a las conjeturas anteriores: ¿Estaremos en Colombia ante una situación en la que se disputa el control del ejercicio privatizado de las funciones de gobierno? ¿Qué tan generalizados se encuentran los arreglos de regulación y justicia privada sustentados en diversos grados de autoritarismo? Y ¿cómo llegamos a esta situación? A continuación presentamos una interpretación para dar

<sup>21</sup> Ver Skaperdas y Syropoulos op. cit pg. 122 - 128. Entre las condiciones de mercado que favorecen el surgimiento de acuerdos colusivos controlados por organizaciones mafiosas en el contexto de Sicilia y Nueva York, Gambetta y Reuter relacionan las siguientes: 1) baja diferenciación de producto; 2) bajas barreras de entrada; 3) baja configuración tecnológica; 4) mano de obra no calificada; 5) demanda inelástica; 6) alto número de empresas; 7) empresas de tamaño pequeño; 8) presencia de organización sindical.

respuesta a esta última pregunta, a manera de hipótesis preliminar.

En Colombia con frecuencia las autoridades políticas, empresarios, policía y sistema judicial se ven obligados por los hechos a acomodarse a convivir y establecer relaciones con agentes divergentes con capacidad efectiva de desafiar su autoridad. Esta situación es especialmente notoria en los lugares donde el conflicto violento se prolonga como consecuencia del desarrollo comprobado de la capacidad de organización militar de los grupos armados ilegales. En estas circunstancias la dinámica del conflicto violento se ciñe a la lógica en la cual estos grupos compiten para aumentar su capacidad militar, controlando el acceso a la mayor cantidad de recursos por medio de la fuerza y la coacción.

Mientras se prolongue el conflicto violento, es prácticamente inevitable que los agentes productivos vinculados al ámbito en el que se desarrollan las acciones de fuerza terminen subordinados a las necesidades y requerimientos militares del conflicto. De este modo, el conflicto genera por sí mismo incentivos para asignar prioridad a la inversión en actividades de apropiación de nuevos y más grandes recursos para sostener la acción militar. Esta dinámica apropiadora genera a su vez procesos masivos de liquidación de activos, que no sólo contribuyen a sostener el escalamiento del esfuerzo militar. También incrementan el circulante disponible en los mercados locales y facilita capital de muy bajo costo para inversiones de alto rendimiento, tanto lícitas como ilícitas.

Estas condiciones resultan particularmente propicias para el fortalecimiento de la actividad y capacidad operativa de redes y coaliciones de agentes, empresas y entidades pre-existentes en el ámbito local, que mutua y complementariamente utilizan procedimientos legales e ilegales para obtener beneficios particulares y status. Debido al contacto y estrecho control coordinado que con frecuencia ejercen estas coaliciones y redes de agentes involucrados sobre muchos mercados —en particular, aquellos como el tráfico de drogas e insumos ilícitos, de ganado y automotores robados, secuestrados, lavado de dinero y otros bienes obtenidos de

manera ilegal y que además son de interés para los propósitos militares de los grupos armados ilegales—, la dinámica de apropiación ofrece oportunidades lucrativas de gran interés y sitúa a estas coaliciones y redes en una posición financiera particularmente ventajosa.<sup>22</sup>

Desde la posición estratégica que le confiere su papel intermediario, las coaliciones y redes de legales e ilegales contribuyen a expandir permanentemente el ámbito de las oportunidades económicas rentables para invertir excedentes de liquidez. De este modo, además están en capacidad de brindar oportunidades de enriquecimiento rápido a los cuadros de mando de mayor espíritu empresarial dentro de los grupos armados ilegales. Así desarrollan mecanismos eficaces para infiltrar y corromper las esferas de mando militar, con lo cual estas coaliciones y redes aseguran condiciones más favorables para su estabilidad, e incluso abre posibilidades para que ellas entren a participar —por la vía de la delegación— en la administración dosificada de violencia y terrorismo en el territorio en el que operan.<sup>23</sup>

Aparte de medios de infiltración y corrupción, las coaliciones y redes de legales e ilegales también desarrollan oportunidades para aprovechar las ventajas que derivan de la información asimétrica a que tienen acceso como resultado de su contacto y estrecho control sobre los ámbitos económico, social, cultural y político en sus mercados o territorios de operación. El incremento en la actividad económica también les crea condiciones propicias para extender en torno a estas coaliciones una base social en el ámbito local. Así van ampliando y consolidando redes encubiertas de auxiliares, agentes disfrazados, informantes, estafetas, recaudadores, extorsionistas, transportadores, comisionistas, comisarios políticos y encubridores.

<sup>22</sup> Ver S. Skaperdas y C. Syropoulos Op. cit pg. 64-69

<sup>23</sup> En Colombia, tal parece haber sucedido en el caso de muchos comandantes guerrilleros y paramilitares con el narcotráfico, y, en el caso del Ejército Nacional con Pablo Escobar, quien para su entrega a las autoridades a principios de los 90 exigió ser custodiado por los militares para luego escapar por entre un anillo de seguridad del Ejército de la prisión en que se encontraba internado.

Valiéndose de las lealtades y clientelas que surgen producto de sus relaciones con la población local, los integrantes de coaliciones y redes legales e ilegales pueden utilizar su influencia social para recompensar con apoyo local a los grupos armados ilegales que favorecen sus intereses o para obstaculizar aquellos que no lo hacen. De este modo, generan condiciones progresivamente más estables para sí mismas en su composición interna, ámbito de control territorial y actividad económica, y desarrollan mayor habilidad para ejercer funciones reguladoras en ciertos mercados —propias de autoridades de gobierno—, como es el caso de fijar reglas del juego, imponer su cumplimiento y sancionar a infractores.

No obstante, para el grueso de la población civil asentada en los ámbitos de la refriega militar, —cuya propia supervivencia es su mayor prioridad al verse sometida al asedio del fuego cruzado entre los bandos en contienda—, resulta mejor evitar compromisos con cualquiera de los grupos armados ilegales en conflicto. Por consiguiente la obtención del apoyo civil general por parte de los bandos en contienda requiere del uso de violencia controlada, tanto para hacerse a su colaboración activa como para disuadir a los desertores. Pero para ser efectiva, la amenaza de sanción violenta debe ser selectiva. La violencia indiscriminada contra la población civil en un conflicto territorial resulta contraproducente en tanto brinda incentivos a los civiles para unirse a los contrarios. Y la violencia selectiva exige información asimétrica, tanto entre lugareños y extraños como civiles y militares.

En este contexto, haciendo uso de su condición de agentes con acceso privilegiado a información asimétrica en el ámbito local, las coaliciones y redes de legales e ilegales adquieren un enorme valor instrumental para los grupos armados ilegales a la hora de controlar y garantizar la colaboración y lealtad de la población que se encuentra dentro de su dominio territorial. Adquieren así esta función reguladora adicional, que fortalece su habilidad para complementar, influenciar y ejercer control tanto sobre las facciones militares como sobre la población.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Ver Kalyvas *Op. cit.* pg.15-16

De este modo se consolida para los protagonistas de la refriega, junto con las coaliciones y redes de legales e ilegales que les apoyan, un conjunto de condiciones propicias para el desarrollo de una *economía política de la guerra*, que permite a los integrantes de estas coaliciones acumular un monto de beneficios y activos de orden político, social y económico, a los cuales no habrían tenido acceso de otro modo, y que además, son superiores a los costos que trae para ellos el conflicto violento.<sup>25</sup> Cuando eventualmente cesa

<sup>25</sup> Ver N. Richani 2001 *The political economies of the war systems in Lebanon and Colombia* George Washington University Political Science Department en <http://www.prio.no/CWP/conference0601/default.asp>. En el caso específico de las FF.MM. de Colombia, se señala el crecimiento desproporcionado de la burocracia como una muestra visible de este comportamiento. Así el incremento en el gasto militar se ha traducido en una razón de personal administrativo por combatiente de 6:1, una de las más altas del mundo. Según un estudio publicado por la CEPAL sobre el gasto militar en Colombia, J. Giha, H. Riveros y A. Soto 1999 “El gasto militar en Colombia : aspectos macroeconómicos y microeconómicos” en *Revista de la CEPAL* No. 69 [diciembre] ) entre 1980 y 1998 la remuneración del personal activo y en retiro ha permanecido por encima del 70% en la composición el gasto de la fuerza pública, mientras que la participación de los gastos de operación ha oscilado alrededor del 15% y la inversión entre 11-14%. En caso de la Policía Nacional, un reporte de la General Accounting Office —GAO— del Congreso de EE. UU. acerca de la ejecución de los recursos del Plan Colombia destinados a la erradicación de cultivos ilícitos señala: “Funcionarios de la Embajada de EE.UU. han señalado que la Policía Nacional no suministra presupuestos ni programaciones para determinar si los recursos se están ejecutando de acuerdo con los planes de erradicación e interdicción... En mayo de 2000 auditores del Departamento de Estado reportaron a la Sección de Asuntos Narcóticos —NAS— que la Policía Nacional no pudo responder por 469 mil de los 2,76 millones de galones de combustible suministrados para operaciones antinarcóticos. Los auditores concluyeron que habían sido indebidamente utilizados” (p.10)... Y añade: “A pesar de esfuerzos continuados para entrenar y desarrollar la capacidad gerencial de la Policía Nacional para manejar de manera más eficiente el programa de fumigaciones aéreas, se ha avanzado poco. Por ejemplo, la Policía Nacional insiste en continuar entrenando oficiales de alto rango, a pesar que NAS ha señalado que el entrenamiento debe dirigirse a oficiales de menor rango, vinculados a áreas de logística, operaciones, instructores de vuelo, mantenimiento

la fase violenta del conflicto con la consolidación del poder de alguna de los grupos armados ilegales, los arreglos basados en estructuras jerárquicas de subordinación por la fuerza dejan de ser funcionales y son reemplazados por otros más eficientes basados en acuerdos contractuales –no todos ellos necesariamente legales. En estas circunstancias es previsible que nuevamente la posición estratégica de las coaliciones y redes de legales e ilegales les regular y controlar con ventaja estos arreglos contractuales. En esta nueva situación cabe conjeturar que las coaliciones y redes podrían utilizar su influencia sobre el potencial electoral de su base social para cooptar políticos, y participar por su intermedio en la privatización de la autoridad de gobierno en su ámbito territorial.

## Conclusiones

Algunas implicaciones en relación con la política de seguridad y justicia y el manejo futuro del conflicto en Colombia.

Si la anterior hipótesis llegase a ser admisible, entonces podría ofrecer una nueva perspectiva de la constelación de autoridades locales y regionales que hoy provee regulación y justicia privada con base en diversos grados de autoritarismo. De ser así, entonces quizás podría ayudar a comprender cómo llegó el país al “pluralismo de justicia interna” con el que hoy convive, donde el derecho estatal compite con otras justicias y combina –en modos diversos– dimensiones despóticas y represivas con garantías democráticas, componentes altamente formales con informales, según el grado de penetración de soberanía del Estado sobre el territorio.<sup>26</sup>

---

y administración” (p. 9) Ver GAO 2000 *Drug control. Challenges implementing Plan Colombia*, October en <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/useftp.cgi?ipaddress=162.140.64.21&filena me=d0176t.pdf&directory=/diskb/wais/data/gao>

<sup>26</sup> Ver 2001 “Los paisajes de la justicia en las sociedades contemporáneas” en B. de Sousa Santos y M. García *El calidoscopio de las justicias en Colombia* Tomo 1, Bogotá: COLCIENCIAS – Ediciones Uniandes – CES, Universidad de Coimbra – Instituto Colombiano de Antropología e Historia – Siglo el Hombre Editores pg. 146. citado por Leal F. 2002 *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. Bogotá: Alfaomega – CESO-UNIANDÉS – FLACSO-Sede Ecuador p.227

De ser así: ¿en el futuro se podría asimilar la situación colombiana, a la de sociedades que han transitado de regímenes autoritarios a democráticos, como las descritas por Elster en su artículo “Coming to terms with the past. A framework for the study of justice in the transition to democracy”?<sup>27</sup> Elster refiere allí casos tomados del período de la posguerra de 1945 en los países de Europa que sufrieron ocupación Nazi con la colaboración de muchos de sus propios nacionales, tanto en el ámbito privado como público. El contraste es ilustrativo, porque sugiere muchos de los retos que tendría que resolver la sociedad colombiana para salir de la situación de precariedad en que se encuentra su institucionalidad democrática, como consecuencia del sometimiento de una parte significativa de la población a arreglos autoritarios impuestos por “gobiernos privatizados”.

En su artículo Elster distingue dos contextos en los cuales puede operar la justicia transicional en el tránsito de regímenes autoritarios a democráticos. El primero es el escenario de una guerra entre naciones, donde quienes detentaron el poder político en el régimen derrotado lo han perdido todo por completo, y los ganadores imponen los juicios, los jueces y la normatividad. El segundo es un escenario en el que elementos del orden pre-democrático continúan teniendo una presencia política importante, y donde muchos de los jueces y dirigentes que ahora deben establecer y sancionar responsabilidades por los actos del régimen anterior, estuvieron claramente implicados con ese orden pre-democrático.

La situación en este último escenario resulta más compleja, en la medida en que obliga a la sociedad a juzgarse a sí misma en condiciones de excepción, entre otras razones, debido a las limitaciones de información, tiempo, fondos, personal con talento empresarial y administrativo y atención. Los juicios de responsabilidad por el pasado tendrán que competir por estos recursos con los retos del futuro inmediato, entre ellos, la reconstrucción económica, la reconciliación social y la integración de un orden constitucional que ofrezca mecanismos

---

<sup>27</sup> Ver *Arch. Europ. Sociol.*, XXXIX, 1(1998), pg. 7-48

Bernardo  
Pérez Salazar

para el manejo y resolución de conflictos socioeconómicos en los que la sociedad como un todo pueda confiar.

En este contexto, la integración de un gobierno central legítimo requerirá de un discurso hegemónico a través del cual se logre un equilibrio entre: 1) los arreglos de compromiso, 2) los criterios de procedimiento prácticos y expeditos, y 3) las medidas que minimicen la suma global de violación de derechos civiles de la colectividad sobre la base de lo justificable dentro de un orden democrático con acceso a recursos limitados.

A su vez, la posibilidad que se integre una racionalidad e identidad colectiva que soporte un arreglo institucional democrático en manos de un gobierno central legítimo, depende en buena medida de que se alcance y se pueda conservar ese equilibrio. Pero como lo señala Elster, en un escenario donde no haya un vencedor claro como previsiblemente sucederá en el eventual desenlace del conflicto colombiano, es de esperar que todas las partes con algún poder para moldear el proceso de transición a un régimen democrático, llegarán al mismo con diversas creencias, valores y preferencias de política. Por lo tanto, cuando el trámite de diferencias entre valores y preferencias no resulte en consensos, es probable que habrá que recurrir a mecanismos de agregación para llegar a una decisión, a través de procedimientos como la argumentación, la negociación y la votación, utilizados de manera discreta o combinada.<sup>28</sup>

En esa circunstancia concreta, el proceso de integración de una identidad política colectiva que sustente el nuevo régimen democrático podría beneficiarse al aceptar dos premisas complementarias. La primera de ellas, el reconocimiento que toda infracción a la ley penal tiene como condición previa un proceso político de criminalización, mediante el cual determinados comportamientos, personas o grupos son seleccionados y calificados como criminales, en virtud de definiciones políticas realizadas por instancias de poder conforme a determinados intereses. En consecuencia, como

<sup>28</sup> Op. cit. pg. 43

lo expresa G. Silva en su artículo “Delito político y narcotráfico”:

“Es posible reconocer que todo comportamiento delictivo, excepto los de tipo culposo, a fin de cuentas comprende un acto de insubordinación, desafío, o rebeldía contra el orden político imperante, o sea en desmedro de los intereses o valores sociales, económicos, culturales o políticos que encarna, aunque ese significado del delito sea inconsciente para su autor.”<sup>29</sup>

Esta premisa a su vez conduce a una segunda, relevante en la deliberación sobre los fines de una política de justicia y seguridad apropiada a circunstancias particulares de un país como Colombia en el presente. Se trata de la necesidad de reconocer que ni la opción militar y ni la negociación política del conflicto se deben adoptar como posturas de principios inamovibles, o estar sometidas a concepciones ideológicas previamente existentes. La elección de una u otra opción se deriva de la relación de fuerza de las partes en conflicto violento y de las condiciones y factores que contextualizan su dinámica.<sup>30</sup>

A propósito de esta segunda premisa, es oportuno concluir este ensayo con una reflexión general que ofrece Elster respecto de posiciones ideológicas rígidas e intolerantes:

“Si preguntamos acerca de la eficacia del castigo severo a violaciones de los derechos humanos para disuadir a dictadores en potencia para así reducir el monto de esas violaciones en el futuro, debemos tener en cuenta dos efectos distintos. Por una parte, asumiendo que la disuasión funcione, la expectativa de castigo severo si el dictador eventualmente cae, en principio hace menos probable que una dictadura llegue a establecerse. De otra parte, asumiendo que la disuasión no sea tan severa como para reducir a cero la probabilidad de una dictadura, esa misma expectativa podría conducir a que futuros dictadores se muestren menos dispuestos a dejar el poder y más dispuestos a utilizar la violencia para mantener sus regímenes. En vista que no creo que en un futuro indefinido pueda demostrarse que el efecto neto ira en una u otra dirección, entonces las sanciones severas tienen ‘consecuencias indeterminadas’.”<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Ver Silva *Op. cit.* pg. 66

<sup>30</sup> *Ibid.* pg. 81

<sup>31</sup> *Op. cit.* pg. 42-43

Redes y coaliciones  
de legales  
e ilegales en  
colombia

Conjeturas para  
el manejo futuro  
del conflicto  
colombiano

## Referencias Bibliográficas

- BAUMOL W.J. 1990 “Entrepreneurship: Productive, unproductive and destructive” *Journal of Political Economy*, 98(5), pp 893 –921
- CAMACHO A. y Guzmán A. 1990 *Colombia, Ciudad y Violencia* Bogotá: Ediciones Foro Nacional
- CAMACHO A. 2000 ‘La policía colombiana. Los recorridos de una reforma’ *Análisis político* 41(4): 99-117.
- CAMBIO 2002 “Las sombras en el crimen de Orlando Sierra” *Cambio* Marzo 4. en <http://www.cambio.com.co/web/interior.php?idp=71&ids=2&ida=2861>
- CANTE, F. 2001 “Agencias de protección privada y resolución asimétrica del conflicto: ¿Institucionalización de preferencias masoquistas en Colombia?”, en A. Martínez, (Ed.) *Economía, conflicto y crimen*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 59 –75.
- ELSTER J. 1998 “Coming to terms with the past. A framework for the study of justice in the transition to democracy” en *Arch. Europ. Sociol.*, XXXIX, (1) pg. 7- 48
- ESQUIVEL R. 2001 *Colombia indefensa* Bogotá: Editorial Planeta Colombiana
- FAJNZYBLER P., Lederman D. y, Loayza N. (Ed.) 2001 *Crimen y violencia en América Latina* Bogotá: Banco Mundial - Alfaomega
- FITZPATRICK S. y Gellately R. 1997 “Introduction to the practices of denunciation in modern European history” en Fitzpatrick S. y Gellately R. (Eds.) *Accusatory practices: denunciation in modern European history 1789-1989*. Chicago: University of Chicago Press.
- Foreign Broadcast Information System 1995 *Latin America* (8 August)
- GAITÁN, F 1995 “Una indagación sobre las causas de la violencia en Colombia” en M. Deas y F. Gaitán *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia* Bogotá: FONADE – DNP
- GAMBETTA D. y REUTER P. 1996 “Conspiracy among the many: the mafia in legitimate industries” en G. Fiorentini y S. Peltzman (Eds.) *The economics of organised crime* Cambridge: University Press pp. 116 – 139.
- GAO 2000 *Drug control. Challenges implementing Plan Colombia*, October en <http://fr-webgate.access.gpo.gov/cgi-bin/useftp.cgi?ipaddress=162.140.64.21&filename=d0176t.pdf&directory=/diskb/wais/data/gao>
- GIHA J., Riveros H. y Soto A. 1999 “El gasto militar en Colombia : aspectos macroeconómicos y microeconómicos” en *Revista de la CEPAL* No. 69 [diciembre]
- GONZÁLEZ, J. I. 2000 “La ilegalidad, los meta-ordenamientos y las meta-preferencias” en *Economía Institucional* 2 (1/2) pp 37- 52
- GRANADA C. y Rojas L. 1995 *Los Costos del Conflicto Armado 1990-94 en Planeación & Desarrollo* Vol. XXVI. No. 4 (Octubre - Diciembre),
- KALYVAS S. 2001 “La violencia en medio de la guerra civil. Esbozo de una guerra civil” en *Análisis político* No 42 pg. 3-25
- Leal F. 2002 *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. Bogotá: Alfaomega – CESO-UNIANDES – FLACSO-Sede Ecuador
- MARTÍNEZ, A. 2001 *Economía, crimen y conflicto* Bogotá: Universidad Nacional – Universidad de Alcalá – Banco Santander Hispano.
- NEWBURN, T. 1999 *Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature* London: Home Office, Policing and Crime Reducing Unit – Police Research Series Paper 110
- PASSAS N y D. NELKEN 1993 “The thin line between legitimate and criminal enterprises: subsidy frauds in the EC” en *Crime, Law & Social Change* 19 : 223-243
- PAUL B. y DAMAREST W. 1988 “The operation of a death squad in San Pedro La Laguna” en Carmack R. (Ed.) *Harvest of violence: the maya indians and the Guatemalan crisis*. Norman: University of Oklahoma Press

Bernardo  
Pérez Salazar

- PIZARRO E. 1995 “Reforma militar en un contexto de democratización política” en F. Leal (Ed.) *En Busca de la Estabilidad Perdida*, Bogotá: Tercer Mundo Editores
- RABASA A. y Chalk P. 2001 *Colombian Labyrinth* Santa Monica Ca: Rand Corporation
- RICHANI N. 2001 *The political economies of the war systems in Lebanon and Colombia* George Washington University Political Science Department en <http://www.prio.no/CWP/conference0601/default.asp>.
- ROMERO M. 2000 “Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia” en *Bull. Inst. fr. Études andines* 29 (3): 331-357
- RUBIO, M. 1999 *Crimen e impunidad* Bogotá: Tercer Mundo Editores – CEDE
- RUGGIERO V. 1992 “Crimine organizzato: una proposta di aggiornamento delle definizioni” en *Dei delitti e delle penne*, Anno II No. 3 (segunda serie) p. 7- 30
- SALAZAR A. 1994 “Young Assassins of the Drug Trade” **NACCLA**, Vol. XXVII, No.6 (May/June)
- SANTINO U. 1994 *Dietro la droga. Economie di sopravvivenza, imprese criminali, azioni di guerra, progetti di sviluppo*. Torino: Edizioni Gruppo Abele.
- SKAPERDAS S. y Syropoulos C. 1996 “Gangs as primitive states” en Fiorentini G. y Peltzman S. (Eds.) *The economics of organised crime* Cambridge: University Press pp. 61 –82
- SILVA G. 1998 “Delito político y narcotráfico” en Tovar R (Comp.) 1998 *La problemática de las drogas. Mitos y realidades*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia / Proyecto Enlace- Ministerio de Comunicaciones
- SIMON A. 2002 Eventos pertinentes para una gestión comprehensiva de la fenomenología ambiental de una región. El tercer escollo: ¿Dónde estamos? –o el “misterio” de la georeferenciación . Manuscrito. Bogotá.
- SMITH D. 1991 “Wickersham to Sutherland to Katzenbach: Evolving an ‘official’ definition of organized crime” en *Crime, Law & Social Change* 16 (2): 135-154
- DE SOUSA Santos B. 2001 “Los paisajes de la justicia en las sociedades contemporáneas” en B. de Sousa Santos y M. García *El calidoscopio de las justicias en Colombia* Tomo 1, Bogotá: COLCIENCIAS – Ediciones Uniandes – CES , Universidad de Coimbra – Instituto Colombiano de Antropología e Historia – Siglo el Hombre Editores
- ZAITCH D. (sin fecha) Viejos conocidos, nuevos enemigos. Discursos y políticas sobre delito organizado en la nueva Europa. Manuscrito. Amsterdam: Amsterdam School for Social Science Research, Universiteit van Amsterdam.