

PO. 32461
Amazon

Pontificia Universidad Católica del Perú
**BIBLIOTECA CENTRAL
COMPRA**

PERU
Martin Santos Anaya
CCSS

LUIS JORGE GARAY SALAMANCA
EDUARDO SALCEDO-ALBARÁN

Narcotráfico, corrupción y Estados

Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las
instituciones en Colombia, Guatemala y México

Con la colaboración de:

Luis Astorga
Francisco Gómez
Édgar Gutiérrez
Claudia Méndez
Natalia Duarte

DEBATE

Narcotráfico, corrupción y Estados
*Cómo las redes ilícitas han reconfigurado
las instituciones en Colombia, Guatemala y México*

Primera edición: septiembre, 2012

D. R. © 2012, Luis Jorge Garay Salamanca
D. R. © 2012, Eduardo Salcedo-Albarán

D. R. © 2012, derechos de edición mundiales en lengua castellana:
Random House Mondadori, S. A. de C. V.
Av. Homero núm. 544, colonia Chapultepec Morales,
Delegación Miguel Hidalgo, C.P. 11570, México, D.F.

www.megustaleer.com.mx

Comentarios sobre la edición y el contenido de este libro a:
megustaleer@rhmx.com.mx

Queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía, el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares de la misma mediante alquiler o préstamo públicos.

ISBN 978-607-310-878-2

Impreso en México / *Printed in Mexico*

PARTE 1

De la Corrupción y la Captura del Estado a la Reconfiguración Cooptada de los Estados

Capítulo 1

Captura del Estado y Reconfiguración Cooptada del Estado

Luis Jorge Garay y Eduardo Salcedo-Albarán

LA CAPTURA DEL ESTADO

Durante la última década en distintos países se han reconocido procesos de corrupción que presentan características “novedosas” en comparación con los procesos tradicionales. La corrupción en sus formas más recientes no se trata únicamente del uso del soborno a baja escala o solamente en la instancia económica.

Usualmente, la corrupción, en términos de política pública, se ha definido como el abuso de una función pública para obtener beneficios privados y excluyentes (Banco Mundial, 1997). Según el Banco Mundial, un funcionario público abusa de su función pública cuando acepta o pide sobornos para conceder u obtener beneficios privados. En este sentido, se ha señalado que el soborno debería ser el tipo de corrupción más investigado (*idem*) pues, por lo general, es el mecanismo más común para establecer vínculos ilegales entre el sector público y el sector privado. Por este motivo, usualmente los análisis acerca de la corrupción se han concentrado en las prácticas de soborno y de interacción entre individuos o grupos privados y funcionarios públicos para obtener beneficios económicos. Sin embargo, en países como Colombia, México y Guatemala, entre otros de Centro y Sudamérica, la intervención de grupos armados ilegales narcotraficantes, y el uso de métodos de coerción que remplazan o complementan el soborno son características que justifican los calificativos de “corrupción violenta” (Mockus, 2008), “corrupción armada” (Flores, 2008) y

“narco-corrupción” (Cepeda, 1997). De esta manera, la participación de narcotraficantes y otros tipos de agentes sociales ilegales, como los grupos subversivos o paramilitares, es una característica de un tipo de corrupción que ha emergido durante la última década en el Hemisferio Occidental; un tipo de corrupción que tiene efectos negativos en términos de seguridad nacional, de convivencia y, en general, en la posibilidad de consolidar verdaderas democracias y Estados de derecho en la región. Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que este tipo de corrupción, que involucra a individuos y grupos ilegales, sea un fenómeno exclusivo de los países de Centro y Sudamérica. En algunos países africanos también es posible encontrar este tipo de situaciones asociadas a mercados ilegales; por ejemplo, en el África Occidental en relación con el tráfico de drogas ilícitas y en el África Central con el tráfico de recursos naturales.

No obstante, es común encontrar que la corrupción se interpreta como un fenómeno asociado únicamente a las instancias económicas. Sólo en recientes estudios se llama la atención acerca de la incidencia de instancias políticas o socioculturales. Por ejemplo, al revisar 42 estudios empíricos recientes se encontró que sólo en uno se tuvo en cuenta el soborno como conducta criminal (Judge, McNatt y Xu, 2010); en los demás se omitió la relación entre la corrupción y el desarrollo de conductas criminales. En este sentido, se ha tendido a omitir la intervención de conductas desarrolladas por el crimen organizado y otro tipo de agentes sociales ilegales, a pesar de que ya en la Convención de las Naciones Unidas sobre la Corrupción¹ se llamó la atención sobre la importancia de entender el conjunto de relaciones y efectos causales entre la corrupción y el crimen organizado.

De igual manera, estudios sobre la corrupción en Europa del Este durante la transición del comunismo a la economía de mercado se concentran en el soborno y en la forma como grupos económicos de poder influyeron con este mecanismo sobre los procesos legislativos para obtener beneficios administrativos y fiscales, como reducciones o suspensiones de impuestos (Pesic, 2007). En el marco de una rápida liberalización de mercados, en ausencia de instituciones eficaces y de la requerida aplicación de normas y regulaciones gubernamentales, el

¹ La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción fue adoptada por las Naciones Unidas como un instrumento independiente de la Convención contra el Crimen Organizado el 4 de diciembre de 2000, mediante resolución 55/61. Luego, fue adoptada por la Asamblea General el 31 de octubre de 2003 mediante la resolución 58/4.

soborno y la corrupción eran prácticas cuasi-universales en el sistema político soviético (Cheloukhine y King, 2007). Por lo tanto, se tenía la imagen de que el soborno habría sido empleado por firmas nacionales y transnacionales que llegaron a impulsar negocios cuando las economías de los antiguos países soviéticos abandonaron el régimen comunista. Así, se ha llamado la atención sobre el hecho de que el complejo escenario de corrupción y crimen organizado sigue siendo aprovechado en la Rusia poscomunista por firmas nacionales y transnacionales que crean redes de corrupción desde dentro o desde fuera del Estado (Cheloukhine y King, 2007). En cualquier caso, los principales efectos analizados, al menos para el caso de la Rusia pre y postransición, son de carácter económico (Wallace y Latcheva, 2006) y financiero (Weill, 2011). Así, aunque varios de estos países presentan desde el periodo comunista una fuerte actividad de grupos mafiosos relacionados con tráfico de armas y material nuclear, prostitución y tráfico de drogas ilícitas, entre otros mercados ilegales, la mayoría de los estudios sobre ese periodo histórico y económico no se concentran en la influencia que individuos y grupos ilegales pudieron haber tenido en la formación y el funcionamiento de las instituciones formales en esos países de democracia naciente e incipiente.

Esta inclinación a omitir la posible influencia de agentes ilegales también se observa en el análisis de otro fenómeno de Corrupción Sistémica (CS) (Klitgaard, 1988; Klitgaard, MacLean-Abaroa y Lindsay, 2001) conocido como Captura del Estado (CdE), que se define como la intervención de individuos, grupos o compañías legales en la formulación de leyes, decretos, regulaciones y políticas públicas para obtener beneficios de corto y largo plazo, principalmente de naturaleza económica, en detrimento del interés público (Hellman, Jones y Kaufmann, 2000; Hellman y Kaufmann, 2001; Hellman y Kaufmann, 2000). Así, en la definición original de Captura del Estado se omite el uso de métodos de coerción y violencia usualmente empleados por individuos y grupos ilegales para complementar o sustituir el tradicional soborno. En este sentido, según la literatura tradicional, una situación típica de CdE sucede cuando compañías y grupos económicos usan el soborno para influir en las estructuras legales y regulatorias de un Estado, principalmente para obtener beneficios económicos.

Vale la pena señalar que, desde una noción tradicional de CdE, las relaciones sociales entre los individuos involucrados, se establecen usualmente en una sola dirección. En estos casos, por lo general, individuos legales que están fuera del Estado intentan manipular las instituciones legislativas mediante el soborno. Sin embargo, en otros casos es

posible encontrar escenarios de captura en los que individuos o grupos ilegales intervienen también en procesos legislativos y públicos. Esto quiere decir que en distintos contextos hay individuos o grupos ilegales que buscan influir en diversos procesos públicos, como los legislativos, para obtener beneficios particulares.

De esta manera, ampliando la definición tradicional de Captura del Estado, puede decirse que cundo intervienen individuos o grupos ilegales, como mafias, narcotraficantes o grupos paramilitares o subversivos, podría configurarse un tipo de Captura Avanzada del Estado (CAde), gracias a la intervención de agentes con capacidad para ejercer violencia como mecanismo que sustituye o complementa el soborno. Ambos casos, con participación de agentes legales o ilegales, son coherentes con el sentido literal de la "Captura del Estado" como un proceso originado desde fuera del Estado y realizado por agentes externos.

HACIA LA RECONFIGURACIÓN COOPTADA DEL ESTADO

Un subsecuente proceso, denominado Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE), sucede en situaciones de corrupción avanzada y compleja, y presenta las siguientes características: i) participación de individuos y grupos sociales legales e ilegales; ii) beneficios perseguidos no sólo de carácter económico sino penal e incluso de legitimación social; iii) coerción y establecimiento de alianzas políticas que complementan o sustituyen el soborno, y iv) afectación de diferentes ramas del poder público y distintos niveles de la administración.

Teniendo en cuenta estas características, se define la RCdE como la acción de agentes sociales legales o ilegales, que mediante prácticas ilegales o legales pero ilegítimas, buscan sistemáticamente modificar desde dentro el régimen e influir en la formulación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas del juego social y de las políticas públicas. Estas prácticas las desarrollan con el objetivo de obtener beneficios de largo plazo y asegurar que sus intereses sean validados política y legalmente, para así obtener legitimidad social en el largo plazo aunque esos intereses no estén regidos por el principio fundamental del bien común (Garay y Salcedo-Albarán, 2012).

Así, el establecimiento de alianzas y acuerdos políticos en procesos de RCdE es un mecanismo importante de interacción social entre individuos y grupos legales e ilegales, públicos y privados. En este escenario, contra lo que se observa en situaciones de Captura Avanzada del

Estado (CAde), la iniciativa no sólo se da a partir de agentes externos al Estado. Esto quiere decir que también es posible encontrar relaciones sociales bidireccionales establecidas por individuos o grupos que, estando dentro del Estado o siendo plenamente "legales", buscan beneficiarse de las capacidades que tienen los agentes ilegales para ejercer violencia. Esta situación es coherente con el concepto de "reconfiguración cooptada", pues se obtiene una *alineación* de intereses que puede resultar de la iniciativa de agentes dentro o fuera del Estado. En este sentido, cuando un funcionario público busca establecer alianzas con individuos o redes ilegales, ya no se observa un proceso de Captura del Estado, sino de *Cooptación* del Estado.

Se habla de *cooptación*, entonces, para resaltar la estrecha coordinación de intereses de los agentes que intervienen en el proceso, a través de relaciones sociales incluso biunívocas o unívocas en cualquier dirección dentro-fuera, como algunas veces se observa en la cooptación interorganizacional corporativista (Burt, Christman y Kilburn, 1980). En este sentido, la *Reconfiguración Cooptada de un Estado* es un proceso que debe siempre contemplar la participación de funcionarios públicos que están cooptando o que están siendo cooptados. En los procesos de RCdE, las instituciones formales del Estado, entendidas como el conjunto de reglas de juego (North, 1990), son manipuladas e incluso reconfiguradas desde dentro gracias a la acción de funcionarios públicos. Por el contrario, cuando los funcionarios públicos son *capturados* por individuos o redes con intereses egoístas o criminales, y por lo tanto son manipulados desde fuera del Estado, se desarrollan procesos de Cde o CAde.

Como se verá a lo largo del presente libro, y como se ha observado en otras investigaciones desarrolladas en Colombia y México, la RCdE casi siempre se caracteriza por procedimientos de Captura Instrumental de Instituciones (CII); es decir, captura de determinadas reglas de juego social. Dicha captura consiste en aprovechar ciertas reglas de juego formales o informales que la sociedad y el Estado han adoptado e instituido para infiltrar el núcleo de un Estado. Algunas de estas instituciones o reglas de juego capturadas son clave para el sustento y funcionamiento del Estado de derecho. Los siguientes son algunos tipos de CII que pueden identificarse en el marco de procesos de RCdE en los que intervienen individuos o redes criminales: Captura Instrumental de la Academia (CIA), Captura Instrumental de los Medios (CIM), Captura Instrumental de la Sociedad Civil (CISC) y Captura Instrumental de Partidos Políticos (CIPP). Como se mostrará, la CIPP es el tipo más común de CII observado en las redes criminales analizadas en el presente libro.

La infiltración de individuos y grupos criminales al interior de las instituciones democráticas tiene efectos en el corto y en el largo plazos. Por una parte, se favorece el desarrollo de nuevas tecnologías criminales que aumentan la cantidad y complejidad de múltiples expresiones de ilegalidad. Por otra parte, se generan distorsiones estructurales de determinadas reglas de juego formales e informales que fundamentan cualquier Estado moderno. Por ejemplo, en la “parapolítica” —un fenómeno registrado en Colombia y que se analizará en el presente libro—, congresistas de la República de Colombia establecieron alianzas y acuerdos con narcoparamilitares. Al resultar infiltrada la rama legislativa por intereses criminales se afectó la legitimidad de una institución fundamental para el Estado de derecho, por ser la rama encargada de promulgar las leyes de la República. Este fenómeno llevó a una situación paradójica y problemática para la consolidación democrática de un Estado: La legitimidad de ciertas leyes puede incluso ponerse en duda, porque su cumplimiento puede llegar a favorecer intereses excluyentes o incluso criminales, en detrimento del interés común que exige el Estado de derecho (Garay y Salcedo-Albarán, 2010). Esta situación, denominada *Paradoja del Estado Cooptado*, será discutida durante el desarrollo del libro.

ACERCA DE LAS REDES CRIMINALES

La Corrupción Sistémica, como la que sustenta el avance de procesos de CdE y de RCdE, requiere de la participación de distintos individuos/agentes que establecen relaciones sociales relativamente duraderas. Como resultado, dichas relaciones sociales configuran una *red social* con características distintivas, como la cantidad de individuos/agentes, los tipos de individuos/agentes, las clases de relaciones sociales establecidas por los individuos/agentes y la direccionalidad de las relaciones sociales (Degenne y Forsé, 1999; Wasserman y Faust, 1994). Teniendo en cuenta que los fenómenos sociales ilícitos analizados en el presente libro se configuran a partir de redes sociales, en adelante se hablará de *redes ilícitas* y no de organizaciones criminales. En efecto, los fenómenos criminales aquí analizados requieren coordinación de intereses y acciones, individuales y grupales, y en este sentido son *organizados*. En esto coinciden definiciones clásicas según las cuales el crimen organizado es “un crimen que envuelve la cooperación de diferentes personas o grupos, para su ejecución exitosa” (Lindesmith, 1941, p. 119). De igual manera, y tal vez más importante por su validez

legal, dicho carácter de organización coincide con la definición adoptada por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, según la cual un grupo del crimen organizado es “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados”.² De igual manera, esta noción coincide con definiciones clásicas de crimen organizado.

Sin embargo, a partir de la noción de *grupo organizado* u *organización criminal* resulta difícil definir empíricamente cuándo y con base en qué criterio se puede afirmar que un individuo/agente pertenece directa y estrictamente a una determinada organización criminal, en la medida en que todos los miembros deben revestir un carácter ilegal en el sentido riguroso del término. Por este motivo, se adopta en este libro la noción de *red ilícita* como una red social conformada por individuos/agentes legales, ilegales e indefinidos, según el protocolo que se define más adelante. Cada red ilícita queda conformada por la cantidad y el tipo de individuos/agentes que aparecen en la información utilizada para elaborar cada modelo. De esta manera, la estructura de la red ilícita es el resultado del procesamiento de las fuentes utilizadas.

La identificación y análisis de las características de las redes sociales es un procedimiento aplicado a fenómenos que abarcan la salud pública (Miller y Paone, 1998; Gregson, Sowa y Kohler-Flynn, 2011), la comunicación en entornos de riesgo (Park, 2011) y el análisis del crimen (Morselli, 2008). De esta manera, el Análisis de Redes Sociales (ARS) consiste en un conjunto de procedimientos para identificar características estructurales de diversos fenómenos sociales.

En este sentido, parte del presente trabajo se sustenta en el análisis de dichas características para redes criminales que actúan o han actuado en Colombia, México y Guatemala. Sin embargo, esto no quiere decir que el presente trabajo sea, en estricto sentido, una típica aplicación exhaustiva del ARS. Se presta atención sólo a algunos elementos del ARS, que son necesarios para entender las características básicas de las redes sociales conformadas para desarrollar procesos de CdE y de RCdE. Para el efecto, algunos elementos metodológicos se explican a continuación.

Cada punto en una red de relaciones sociales, denominado *nodo*, representa un individuo que en adelante será llamado *agente social*. Se usa la noción específica de *agente*, relevante en el sistema de filosofía

² Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículo 2.

moral de Kant (Kant, 1788/2005; 1785/1996; 1797/1995; 1784/2004), para resaltar el hecho de que estos individuos poseen *agencia* moral; es decir, capacidad para ejercer sus facultades racionales con el propósito de formular e incluso autoimponerse una *Ley* moral de conducta práctica (Allison, 1986). Desde esta perspectiva, el ejercicio de la razón es suficiente para justificar o configurar la acción moral del agente (Schneewind, 1992, p. 310); precisamente ésta es la capacidad que tienen los seres racionales, entre ellos la mayoría de los humanos, para “autogobernarse en asuntos morales” (p. 309). El concepto de *individuo*, anclado al concepto de autonomía y de agencia moral en sentido kantiano, podría ser suficiente para referir cada unidad social que participa en las redes. Sin embargo, en algunos casos es necesario referir unidades participantes que son empresas o firmas que también manifiestan un propósito y una agencia social, aunque de carácter colectivo, y que por lo tanto no son, en estricto sentido, individuos.

Por lo anterior, en el presente libro se usará el concepto de *nodo/agente* o *nodo/agente social* para referir cada punto que aparece en las redes analizadas. Cada línea que conecta dos nodos, denominada *arco*, representa una relación social. Cada arco, conectando dos nodos/agentes, puede tener una dirección particular. En este sentido, los arcos proporcionan información de los flujos de información, porque a pesar de que dos nodos/agentes no estén directamente conectados, pueden estarlo indirectamente por medio de otro nodo/agente intermediario. Dichos flujos de información también se denominan *rutasy geodésicas*, las cuales son los caminos o *rutasy* que conectan a los nodos/agentes.

Así, por ejemplo, si Carlos le habla a María, entonces se obtiene una red social en la que hay dos nodos/agentes: uno representando a Carlos y otro representando a María. A su vez, en esta red habrá un arco que va de Carlos a María, porque la relación indica que es Carlos quien le habla a María, y no al contrario. Esto, a su vez, quiere decir que hay una *ruta geodésica* o un *flujo de información* que conecta a Carlos y a María.

Ahora bien, algunos nodos/agentes son más importantes que otros en cada red social. Los nodos/agentes relevantes tienen un mayor grado de influencia a lo largo de la red y, sobre todo, son importantes para que la red tenga las características que la distinguen e identifican. Sin embargo, un nodo/agente puede ser relevante en varios sentidos. Por ejemplo, puede ser muy conectado, puede ser uno de los primeros en conformar la red (Csermely, 2006) o puede ser el que más se atraviesa en los flujos de información. Cada característica

mencionada no implica la otra y, por lo tanto, es importante prestar atención a cada una por separado. En el presente libro se identificarán y analizarán dos características específicas: i) ser el nodo/agente más conectado y ii) ser el nodo/agente que más se atraviesa en los flujos de información. En ambos tipos de *relevancia* se puede hablar de nodos/agentes centrales, aunque dicha centralidad tiene diferentes significados (Everett y Boratti, 2005). Para identificar aquellos nodos/agentes *centrales* o *relevantes* en el interior de una red es necesario calcular indicadores de centralidad. En el presente libro se analizan dos tipos de centralidad.

PRIMER CRITERIO DE CENTRALIDAD: CENTRALIDAD DIRECTA, O SER EL NODO/AGENTE MÁS CONECTADO

Según el primer sentido de centralidad, es posible identificar al nodo/agente más conectado calculando el *indicador de centralidad directa* (*centrality degree*) (Degenne y Forsé, 1999). El nodo/agente con el mayor indicador de centralidad directa es el nodo/agente que concentra la mayor cantidad de conexiones o relaciones sociales directas con otros nodos/agentes. Este indicador, relativo para cada nodo/agente, consiste en calcular la “centralidad porcentual para cada nodo, [...] dividiendo el puntaje de centralidad absoluto entre la centralidad máxima posible del gráfico. [Cuando este indicador se calcula] 0 denota un nodo aislado y 1 designa” un nodo que está conectado con cada uno de los otros nodos de la red (Degenne y Forsé, 1999, p. 133).

El nodo/agente con el mayor indicador de centralidad directa en el interior de una red se denomina *hub* porque es el nodo/agente más conectado, es decir, el que más relaciones sociales concentra y, por lo tanto, el más “popular”. En este sentido, el *hub* representa una posición privilegiada de influencia en las relaciones sociales dentro de la red.

SEGUNDO CRITERIO DE CENTRALIDAD:
BETWEENNESS, O TENER LA MAYOR CAPACIDAD
PARA ARBITRAR INFORMACIÓN

El segundo criterio de centralidad está sustentado en los conceptos de *capital social*, huecos estructurales (*structural holes*) y puentes estructurales (*structural bridges*) (Burt, Christman y Kilburn, 1980). Según estos conceptos, el hecho de estar muy conectado, como en el caso del *hub*, no garantiza la mayor concentración de capital social o de información.

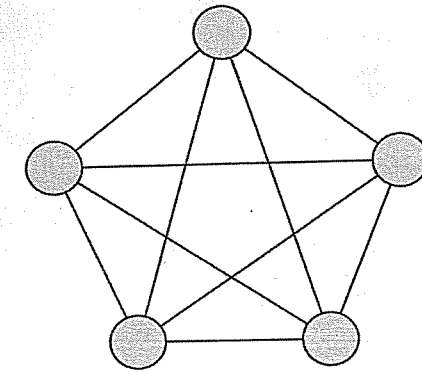
Las relaciones sociales *fuertes* o *intensas* son fuente de confianza y de capital social, en el sentido de que un agente obtiene ventajas por el hecho de estar relacionado con otros agentes (Coleman, 1988). Así, por ejemplo, las relaciones sociales intensas que se establecen con la familia son fuente de capital social porque, por lo general, se obtienen ventajas de muy diversa índole por estar intensamente conectados con los familiares. Sin embargo, en muchos casos la familia puede no ser útil para los intereses de cada uno de los miembros. En estos casos, las relaciones sociales intensas no necesariamente pueden contarse como una fuente de capital social. Más importante aún, en ocasiones después de varias interacciones sociales, cada nodo/agente de una red puede terminar conectado con cada uno de los otros nodos/agentes.

Cuando esto sucede la información en la red se vuelve redundante y, por lo tanto, ser el *hub* no implica necesariamente *saber más*, concentrar más información o ser fuente de capital social. De hecho, cuando cada nodo/agente está conectado con cada nodo/agente de una misma red, no hay *hub* porque cada uno tiene el mismo número de conexiones y de información. Las redes en las que esto sucede se denominan *cliques* (gráfico 1).

En este caso, el indicador de centralidad directa no provee información acerca de qué tan relevante es un nodo/agente. Por este motivo, es necesario no sólo prestar atención a la cantidad de relaciones directas con que cuenta cada nodo/agente, sino a la cantidad de veces que éste se atraviesa en las rutas geodésicas de la red. En estas situaciones surge una pregunta acerca del capital social: ¿cómo es posible incrementar el nivel de capital social cuando la red social está cerrada y la información es redundante porque todos los nodos/agentes están conectados con todos los nodos/agentes? Para responder esta pregunta es necesario entender que, en algunos casos, "algunos individuos con conexiones débiles [...] pueden aún ser indispensables para ciertas

transacciones" (Degenne y Forsé, 1999, p. 135). Incluso, individuos con conexiones débiles pueden ser más importantes para determinados fines que aquellos individuos con conexiones fuertes.

GRÁFICO 1. Un cliqué



Cuando una red social con información redundante se conecta con otra red social a través de un nodo/agente, o a través de una única conexión, el flujo de información no redundante aumenta en ambas redes. Este tipo de conexión, con un nodo de otra red, o con otra red completa, establece una nueva red social y, por lo tanto, nuevo capital social fluye a través de las subredes (gráfico 2) que antes estaban desconectadas pero ahora están conformando una nueva red.

El nodo/agente a través del cual la red que previamente estaba cerrada estableció una nueva conexión con otra red puede interpretarse como puente estructural (*structural bridge*) que permite el flujo de información entre redes que estaban desconectadas por un hueco estructural. Por lo tanto, el puente estructural concentra información y capital social e, incluso más importante, es capaz de arbitrar información. El nodo/agente que actúa como puente estructural no sólo aumenta los niveles de capital social en la red, aunque no sea el más conectado, sino que también incrementa su propio nivel de capital social; dicho puente se convierte en un nodo/agente poderoso, incluso sin ser el más conectado, porque la información entre subredes fluye a través de él: "Entre mayor sea la capacidad actual o potencial para intermediar entre todos los miembros de la red, mayor será su control sobre los flujos de

GRÁFICO 2. Subred o módulo. Una red dentro de otra red

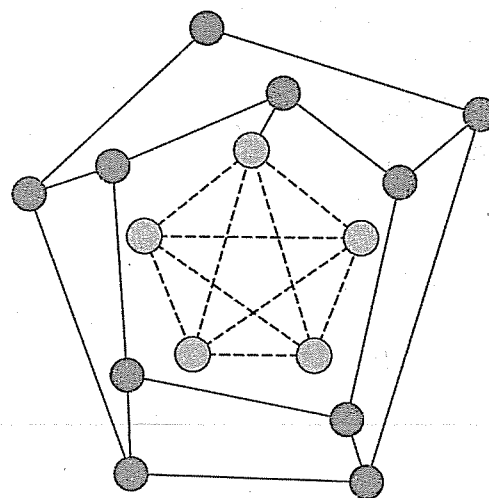
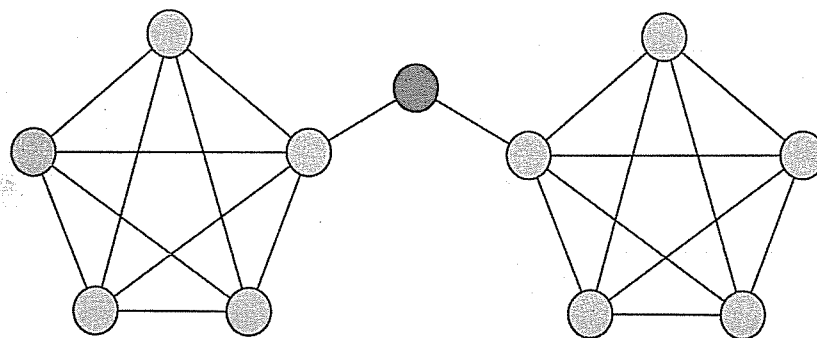


GRÁFICO 3. Dos cliques conectados mediante un nodo/agente



comunicación" (Degenne y Forsé, 1999, p. 136). El gráfico 3 ilustra a un nodo/agente actuando como un puente estructural.

Esto quiere decir que, en términos del capital social, lo único importante no es la cantidad de relaciones sociales, sino el *tipo* de relaciones. Por ejemplo, un nodo/agente Carlos, narcotraficante, puede tener muchas relaciones sociales con otros narcotraficantes de su red social de narcotráfico. Si su red se cierra, y la información se vuelve redundante, estar muy conectado no le reportará beneficios a Carlos. Para cambiar esta situación, Carlos puede establecer una relación social con Juan, que es un policía. De esta manera, si en la red social de Carlos él es el único agente que tiene un amigo policía, entonces Carlos podrá actuar como puente estructural que conecta dos subredes que estaban previamente desconectadas: una red social de policías y una red social de narcotraficantes. De allí que nodos/agentes que algunas veces sean poco conocidos en las estructuras criminales puedan tener un amplio poder gracias a su capacidad para arbitrar información.

TIPOS DE AGENTES SOCIALES EN LAS REDES

Cada agente que aparece en una red social puede tener un rol organizacional y un rol institucional. El rol organizacional se refiere a la entidad u organización a la que pertenece. En el caso de funcionarios públicos, el rol organizacional se refiere a la entidad pública a la que pertenece el agente. En el caso de narcotraficantes, el rol organizacional se refiere a la red de narcotraficantes en la que está involucrado. Por otra parte, el rol institucional se refiere al tipo de reglas de juego que el agente promueve. En este libro se hace referencia a dos tipos de reglas de juego: las que están conforme a las leyes y las que no lo están. En el primer caso se habla de un rol institucional legal y en el segundo, de un rol institucional ilegal.

Así, se tiene que el rol organizacional y el rol institucional no siempre coinciden. Es decir, un agente social puede pertenecer a una organización *legal* como una entidad pública y, a la vez, promover reglas de juego que contradicen las leyes. Es decir, un agente social puede tener un rol organizacional legal y, a la vez, un rol institucional ilegal. Éste es el caso de, por ejemplo, un agente de policía que acepta o pide sobornos para no imponer las sanciones exigidas por las leyes.

En este contexto, el análisis de los roles organizacionales y los roles institucionales da como resultado que en una red social se encuentran agentes claros (*bright*), oscuros (*dark*) o grises (*gray*). Estos tres tipos de agentes se definen de la siguiente manera:

- Un agente social es claro (*bright*) cuando su rol organizacional es legal y su rol institucional es legal. Éste es, por ejemplo, el caso de un funcionario público que promueve el cumplimiento de las leyes.
- Un agente social es oscuro (*dark*) cuando su rol organizacional es ilegal y su rol institucional es ilegal. Éste es, por ejemplo, el caso de un narcotraficante que promueve el incumplimiento de las leyes.
- Un agente social es gris (*gray*) cuando su rol organizacional y su rol institucional no coinciden, bien sea por la combinación legal/ilegal o por la combinación ilegal/legal. El primer caso, por ejemplo, corresponde al del funcionario público que promueve el incumplimiento de las leyes. El segundo caso, al de un narcotraficante que promueve el cumplimiento de las leyes.

IDENTIFICACIÓN DE PROCESOS DE CAPTURA DEL ESTADO (CdE) Y DE RECONFIGURACIÓN COOPTADA DEL ESTADO (RCdE) MEDIANTE EL ANÁLISIS DE AGENTES SOCIALES Y RELACIONES SOCIALES

Para identificar procesos de CdE o de RCdE puestos en marcha, es útil clasificar, ponderar y analizar las relaciones sociales que se establecen en una determinada red ilícita. Mediante este proceso es posible identificar cuáles son las interacciones sociales predominantes y determinantes de una situacional social, lo que a su vez permite entrever si dicha situación podría ser conceptualmente cercana a la CdE o a la RCdE. Por ejemplo, un proceso puesto en marcha únicamente a través de soborno, y no mediante acuerdos políticos o electorales, podría interpretarse al menos preliminarmente como una situación cercana a la CdE porque no se sustenta en la Captura Instrumental de Partidos Políticos (CIPP), que es una característica de la RCdE. En contraste, una situación social puesta en marcha mediante la Captura Instrumental Institucional (CII), específicamente mediante Captura Instrumental de Partidos Políticos (CIPP), podría interpretarse teóricamente como más cercana a la RCdE que a la CdE. Sin embargo, no es posible iden-

tificar el alcance institucional de una determinada red ilícita sólo a partir de las relaciones sociales. También es necesario analizar la concentración de los agentes que participan en la red, mediante el mismo procedimiento de clasificar y ponderar las principales categorías de agentes sociales que son funcionarios públicos, diferenciados por la entidad a la que pertenecen. Así, la concentración de funcionarios públicos puede usarse para identificar determinadas instancias de la rama del poder público y el nivel administrativo que serían susceptibles de estar más afectados por el proceso de CdE o de RCdE.

Estos procedimientos de clasificar y ponderar las relaciones sociales y a los agentes, principalmente los funcionarios públicos que aparecen en la red, ha sido referenciado en trabajos previos como Análisis de Redes Sociales para Diagnóstico Institucional (ARSDI) (Garay, Salcedo-Albarán y De León-Beltrán, 2010c). Aunque estos procedimientos no requieren, en sentido estricto, haber completado exhaustivamente el Análisis de Redes Sociales —como sí se requeriría para propósitos de diagnóstico de inteligencia o criminología sobre redes—, sí complementan la información acerca de las características de las redes sociales. Específicamente, como se discutirá adelante, permiten entender los posibles efectos institucionales de las redes ilícitas.

ACERCA DE LOS EFECTOS INSTITUCIONALES DE LA CAPTURA Y LA RECONFIGURACIÓN COOPTADA DEL ESTADO

La información acerca del alcance institucional y el desarrollo de los procesos de CdE y de RCdE es útil para entender los riesgos institucionales que enfrentan los Estados afectados. Esto se hace evidente cuando el proceso de RCdE ha afectado la rama legislativa, ejecutiva o judicial en el plano nacional, lo cual sucede principalmente cuando fallas estructurales y debilidades técnicas y administrativas en los ámbitos local y regional coinciden con la presencia de agentes y redes criminales. Estos factores estimulan la reproducción de intereses perversos que, por ejemplo, mediante procedimientos de Captura Instrumental de Partidos Políticos pueden llevar a la infiltración y cooptación del cuerpo central de la actividad legislativa, con el propósito de favorecer intereses criminales, o legales pero ilegítimos.

La ocurrencia de estadios avanzados de RCdE resulta preocupante para un Estado de derecho porque sus efectos sobre las instituciones formales e informales tienden a ser estructurales y permanentes. Cuando esto sucede, dicho proceso de RCdE puede convertirse en una característica endémica de largo plazo de un régimen social y político, afectando la operación de las instituciones democráticas orientadas a consolidar el Estado de derecho. En última instancia, un estadio avanzado de RCdE tiende a conducir a la distorsión del pilar fundamental de cualquier Estado moderno: el imperio de la ley. Por ejemplo, si el proceso de RCdE afecta la actividad legislativa, las leyes pueden consecuentemente perder su legitimidad social.

Estas situaciones perversas pueden agravarse en Estados con regímenes democráticos débiles o no consolidados, con fallas estructurales y fragilidades institucionales y administrativas y que, adicionalmente, desarrollan procesos idealistas (*naïve*) o mecanicistas de descentralización. Es fácil encontrar Estados frágiles que adoptan modelos de descentralización que no se ajustan a sus características y realidades particulares, las cuales pueden incluir agentes criminales poderosos con amplia capacidad de acción en el plano local. Colombia es un ejemplo de adopción de modelos de descentralización que no han tenido en cuenta características que incluyen, entre otras, la acción de criminales poderosos (Garay y Salcedo-Albarán, 2010).

Así, algunos Estados adoptan modelos e inician procesos de descentralización sin considerar: *i*) fallas en las capacidades administrativas e institucionales de los entes territoriales; *ii*) debilidades del Estado en el ejercicio de funciones inalienables como la provisión de seguridad en la consolidación del imperio de la Ley; *iii*) fragilidad de la democracia y ausencia de representatividad de la sociedad civil en los partidos y movimientos políticos, principalmente en las regiones, y *iv*) presencia y actividad de individuos y grupos ilegales poderosos. Todos estos factores influyen en la configuración, reorientación y debilitamiento de instituciones formales e informales. Cuando esto ocurre, grupos legales e ilegales pueden afectar perversamente la consolidación del monopolio fiscal y de la fuerza por parte del Estado como condición mínima para lograr la legitimación de un Estado moderno (Elias, 1994).