

Prólogo. Rematerializar la democracia: captura de Estado y redes de poder en América Latina (un proyecto de la Fundación Heinrich Böll)

*David Danilo Bartelt**,**

Que élites políticas y económicas utilizan al Estado como un vehículo para favorecer sus intereses particulares no es ninguna novedad ni en el mundo ni en América Latina. Se podría decir que esta modalidad ya estaba en el fondo de la fundación de los Estados en esta región, cuando grupos criollos en las colonias americanas, detentadores del poder político y económico al lado de los españoles, después de la independencia insistieron en dividir los vicerreinados, definiendo los límites de lo que llamarían “naciones” de acuerdo con los límites de su dominio e influencia. El idealismo de un Simón Bolívar nunca tuvo oportunidad contra esta *realpolitik* que inauguraba, por decirlo así, la privatización de los Estados en la América Latina independiente.

Sin embargo, la posterior evolución de un Estado de bienestar y de derecho, si bien más en otras regiones del mundo, en Latinoamérica también ha cambiado las metas normativas. Esto, garantizar el bienestar y los derechos (humanos) de todas y todos los ciudadanos bajo su responsabilidad, es la norma bajo la cual nos hemos acostumbrado

* Director de la Oficina Ciudad de México-México y El Caribe de la Fundación Heinrich Böll.

** Para este prólogo me he beneficiado, entre otras fuentes, de un documento interno intitulado “Tiempos difíciles para Latinoamérica: ¿Democracia capturada? (Propuesta de nota conceptual)”, escrito por las coordinadoras y los coordinadores del programa Democracia y Derechos Humanos de las cinco oficinas latinoamericanas de la Fundación Heinrich Böll. Agradezco a Rodolfo Aguirre de la Oficina México y a sus colegas por sus valiosas contribuciones al proyecto.

Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

a concebir, percibir y evaluar al Estado. Mientras los países de la región estaban sumergidos en dictaduras militares y conflictos armados internos hasta finales del siglo pasado, con violaciones de derechos humanos gravísimas, el empeño político y social de las fuerzas democráticas se dirigía a terminar estos regímenes y conflictos. La instalación de la democracia (representativa) aparecía como solución, o al menos como camino prometedor para superar los legados del autoritarismo e instalar un régimen de bienestar y un Estado de derecho. Consecuentemente, la discusión y la actuación políticas se concentraron en la creación o reforma de instituciones políticas y jurídicas como garantes de la democratización y su persistencia.

Apenas después de esta primera fase de redemocratización se hizo más evidente que, por ejemplo, institucionalizar la separación de poderes no garantiza ni el bienestar ni la democracia. Pueden servir a dictaduras, como ha sucedido, manteniendo su imagen formal. Pueden ser capturadas, simular una actuación democrática y pervertir legalmente su finalidad. Hoy por hoy sabemos que es posible tener una institucionalidad moderna, típica de las democracias liberales representativas, manteniendo en función el patrimonialismo clientelista sin distinción entre lo público y lo privado, tan típico de la región latinoamericana. Esta continuidad patrimonial conlleva el recrudecimiento de la desigualdad, de la corrupción. Se borra no solo la distinción entre lo público y lo privado, sino también entre lo legal y lo ilegal. Esto, a la vez, explica en parte el incremento de la violencia en distintos países.

Bajo la normatividad del Estado que debe garantizar bienestar, derechos y seguridad de las personas muchos latinoamericanos tienen la percepción de que “nada cambia” o incluso que “las cosas están peor que antes”. Partes crecientes de poblaciones en América, pero también en otros continentes, perciben que el derecho de votar periódicamente en una determinada selección de representantes no implica la funcionalidad de las instituciones estatales ni la implementación de las promesas materiales de la democracia.

A pesar de vivir momentos históricos claramente diferenciados, así como procesos y coyunturas muy contrastantes, la región latinoamericana no logra consolidar las potencialidades claves de las democracias ni separar efectivamente los poderes; no crea instituciones fuertes; ni implementa una verdadera participación ciudadana, tampoco garantiza

Prólogo. Rematerializar la democracia

una pluralidad informativa que dé acceso al periodismo independiente. Impresiona la incapacidad y falta de voluntad de crear un sistema de tributación progresiva y justa; no consiguen bajar sustancialmente la enorme desigualdad social, factor de peso para tantos problemas graves, entre ellos los niveles altísimos de violencia en todas sus formas. No ha garantizado a grupos considerables —y en muchos países a la mayoría de sus ciudadanos y ciudadanas— los derechos a la seguridad, a tener una vida digna, a la salud, a la vivienda y a tantos otros. En la primera década del siglo XXI, incluso diversos gobiernos latinoamericanos considerados populares y progresistas han fracasado en esta tarea. Por tanto, grandes partes de las poblaciones se sienten traicionadas, han perdido la confianza en una democracia insustancial, convertida en un mero esqueleto institucional, lo que abre las puertas para ofertas autoritarias y populistas.

Esto es un poco del contexto dentro del cual nace la idea para el estudio que presentamos aquí. De hecho, se realiza en una perspectiva en tres niveles. En primer plano, es consecuencia de una propuesta que la Oficina Ciudad de México–México y El Caribe de la Fundación Heinrich Böll hizo al autor Luis Daniel Vázquez del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en México. En segundo plano, es consecuencia de un proyecto y proceso colectivo entre las oficinas de la Fundación Heinrich Böll en América Latina y el Departamento de América Latina de nuestra sede en Berlín. Y, en una perspectiva más amplia, es consecuencia de la orientación política y normativa del trabajo de la Fundación en general.

La Fundación Heinrich Böll es una fundación política verde alemana, vinculada ideológicamente al Partido Verde en Alemania y financiado por el gobierno federal alemán. Verde para nosotros significa mucho más que proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático. Ser verde significa aspirar a la igualdad (de oportunidades y ante la ley), a la equidad (económica, social y de género) y a la seguridad; contribuir con la plena realización de los derechos humanos. Por eso, para la Fundación Heinrich Böll la democracia, en el sentido pleno descrito arriba —y sabiendo de los múltiples problemas del concepto—, sigue teniendo valor orientador y normativo. Es nuestra convicción que, en la práctica, la consecuencia de sus fallas no puede ser abandonar la idea de

Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

democracia ni como concepto ni como forma concreta de gobierno y organización del Estado, y hay que rescatar sus ideales y restituir su materialidad concreta. Consideramos la democracia tanto un orden liberal y político como una utopía y una promesa que va más allá. Contrario a lo que pensábamos muchos de nosotros al final del siglo xx y principios del nuevo milenio, la necesidad de defenderla, (re)conquistando el apoyo para ella, es más grande hoy que hace veinte años.

En reuniones y discusiones a partir de 2016 entre las entonces tres oficinas de la Fundación en la región para Brasil, México/Centroamérica y Cono Sur, y luego en conjunto con las oficinas nuevas para Centroamérica y Colombia, abiertas en el 2017, compartimos la observación y la inquietud sobre importantes procesos distorsionantes de la democracia. Analizamos que al lado de la enorme desigualdad social —y quizá vinculado a ella— en todos los países en los que trabajamos, las élites políticas, económicas y/o los grupos del crimen organizado *cooptan* o *capturan* al Estado, utilizándolo para sus intereses privados y vaciando la materialidad de la democracia que formal e institucionalmente existe, hoy por hoy, en la gran mayoría de los trece países latinoamericanos en los que está presente nuestra organización.

Decidimos entonces dedicar un proyecto regional a esta cuestión cuyos objetivos son:

- Ampliar el debate sobre el estado de la democracia en América Latina. Esto implica tanto contrarrestar la narrativa de que la “democracia no funciona”, como resaltar el ideal de funcionamiento democrático que buscamos, más allá de un concepto cerrado.
- Analizar y denunciar los mecanismos de cooptación/captura del Estado, la influencia de redes ilegales de poder que realizan la captura y en las cuales algunos elementos del Estado eventualmente participan, en el sentido de que distorsionan los procesos democráticos y dificultan o imposibilitan que el Estado trabaje en beneficio de las normas democráticas y, en consecuencia, de mejorar los pobres resultados en términos de bienestar, oportunidades y justicia en la región.
- Promover el intercambio de conocimientos entre organizaciones de la sociedad civil y actores clave —incluyendo a medios, la academia y representantes de los sistemas políticos y jurídicos— que buscan contener los retrocesos autoritarios en los respectivos países.

Prólogo. Rematerializar la democracia

O sea, nuestra labor como fundación política va más allá del análisis; es claramente normativo, comprometido con los valores descritos y con los objetivos de nuestras contrapartes en la región.

En la Fundación entendemos por captura del Estado que grupos de interés que disponen de recursos políticos en forma de contactos personales, poder e influencia institucional, medios financieros y potencial de violencia, los empleen de forma ilegítima y, con frecuencia, ilegal para influenciar u obligar a las instituciones y a los representantes del sistema político formal a aplicar procedimientos políticos en favor de sus intereses particulares. Así se quebranta la promesa de orientación al bien común y de la adecuada representatividad por medio de procesos políticos transparentes que tienen en cuenta a las mayorías y minorías representadas y a los programas legitimados por las elecciones. Esto tiene como consecuencia que no se cumplen y se ponen en peligro los principios básicos de la *democracia* y sus procedimientos, aunque esta forma de gobierno no haya sido abolida formalmente.

Sin embargo, el caso mexicano nos ha llevado a entender mejor los límites de los conceptos de captura y cooptación. Ambos conceptos pertenecen al ideario liberal que presupone una separación clara de Estado, economía, política y, en algún momento, también de crimen organizado. Lo importante es entender que la separación nítida de dichas esferas no existe en la realidad, y que tampoco existe “el Estado”. Hay muchos Estados dentro del Estado, compitiendo y entrando en conflicto entre sí. El Estado es más un campo de relaciones sociales diverso que un monolito institucionalizado. No es algo estático ni homogéneo, ni pura y claramente separado de otros ámbitos de acumulación de poder, como la economía, los medios de comunicación, la cultura o el crimen. Es claro por el ejemplo mexicano que tener una institucionalidad e incluso funcionarios calificados no es automáticamente un signo de democracia. La atención a temas específicos puede ser muy discrecional; la institución puede actuar apenas para algunos mientras que para otros y para la opinión pública podrá *fingir* que está actuando. Por eso, la perspectiva mexicana ayudó mucho a entender que tanto la categoría de captura del Estado, como la de su cooptación, no es adecuada ni suficiente para entender la realidad en México y otros países.

En México, el concepto de poderes fácticos ya ha entrado en el vocabulario político habitual. Como ha demostrado la práctica de décadas,

Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

un gobierno en México es siempre un poder legal y constitucionalmente constituido y legitimado, y al mismo tiempo puede ser promotor y coactor de poderes fácticos que capturan, usurpan y cometen abusos con el Estado. En este sentido es también el Estado el que captura al Estado. El caso concreto presentado aquí del Estado mexicano de Coahuila lo demuestra claramente.

Con la finalidad de ayudar a organizaciones e individuos que intenten trabajar el tema de los poderes fácticos/captura en sus contextos, le pedimos a Luis Daniel que en una primera parte de su estudio problematizara estos conceptos. Aquí tengo que dejar claro que este estudio tiene una finalidad política en el sentido que a continuación explico. Investigado y escrito con todo el rigor académico, este trabajo es una contribución para quienes trabajan con el fenómeno desde una perspectiva de utilidad política, queriendo inducir cambios concretos. La literatura teórica sobre el Estado es inmensa. No ha sido la idea describirla o discutirla exhaustivamente, pero sí analizar alcances y límites de estos conceptos clave en el sentido de ahilar las categorías de percepción de nuestras realidades. La idea muy bien realizada de este texto es que se trata de un documento analítico y didáctico. Contiene un estudio de caso con una perspectiva diferenciada de una entidad de México sobre la cual ya se ha publicado bastante, y ofrece lecciones y orientaciones concretas aplicables para otros estudios en diversos contextos.

La demanda, por decirlo así, apenas está creciendo. Lo que observamos en América Latina es un fortalecimiento de los poderes fácticos que operan en cada país. El problema es que mientras el Estado tomado por poderes fácticos es disfuncional para las mayorías y para quienes no cuentan con poder, es funcional para esos poderes y sus intereses. Por tal razón, la toma del Estado tiende a ser estable y tiene una larga historia.

Esta historia, por supuesto, es diferenciada en cada contexto. Aunque en todos los casos hay una distorsión en la toma de decisiones y los procesos democráticos, el grupo que captura y la profundidad o amplitud del fenómeno produce resultados cualitativamente distintos. La captura del Estado por parte de una élite económica no necesariamente genera los mismos fenómenos que cuando lo hace la clase política o un grupo abiertamente criminal. Ello no quiere decir que una sea mejor que otra, pero la identificación de los grupos captores es importante

Prólogo. Rematerializar la democracia

para la comprensión de sus manifestaciones en cada país y para pensar en estrategias de debilitamiento de estos.

Estos poderes fácticos pueden ser actores legales como la Iglesia, los militares, el empresariado, la clase política (dominantes en Chile o Argentina), o ilegales como grupos del crimen organizado (maras en El Salvador, cárteles en México y Colombia, milicias en Brasil). Esto explica en parte los tipos y niveles de violencia que enfrenta cada sociedad. En el desarrollo de nuestro proyecto regional, se ha analizado en Brasil la captura del Estado en las dos ciudades más grandes del país, Río de Janeiro y São Paulo; la expansión del crimen organizado y el papel del Estado, con foco principal en el encarcelamiento masivo de los pobres y el sistema penitenciario; la privatización de la seguridad, y la guerra contra las drogas. En el Cono Sur los temas son la corrupción y el extractivismo (minería), un asunto que entra también en el análisis de este estudio. La oficina en El Salvador ya ha publicado estudios sobre redes de poder en el triángulo norte, sobre el rol de mujeres y pandillas, y sobre la cooptación criminal y legal del Estado en Honduras.

El problema se vuelve aún más complejo cuando observamos que actores legales e ilegales se conectan en *redes*. Este estudio ha optado por la metodología de *análisis de redes sociales* (*social network analysis*) o, en este caso, de redes de macrocriminalidad, ampliando la perspectiva de los poderes fácticos que analiza los individuos o grupos de individuos, pero no la interacción entre distintos poderes fácticos, diferenciando sus intereses y sus recursos políticos. La metodología de las redes tiene un enfoque relacional, o sea, identifica relaciones e interacciones y mide sus intensidades. Como se verá en las páginas siguientes, esta metodología nos ayuda a ir más allá del fenómeno de la captura e identificar puntos de acción para *descapturar* al Estado. En este sentido, el presente estudio también ofrece una valiosa metodología proveniente de las ciencias matemáticas y biológicas, que apenas hace poco tiempo se aplica en las ciencias sociales. Analizar sistemas complejos por medio de la teoría de redes permite, como explica el autor, “entender, modelar e incluso predecir comportamientos, con la finalidad de comprender el sistema y [...] modificarlo de manera que se pueda disminuir el efecto devastador que ocasiona al Estado”.

Uno de los resultados más sorprendentes del estudio que presentamos aquí es que elementos clave del Estado son la parte más activa de

Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

la red, la instancia que la organiza, constituyendo sus nodos centrales. La descaptura tiene que empezar por el propio Estado. El caso de Coahuila, al norte de la federación mexicana, nos da una idea concreta de la magnitud y complejidad del problema que el México democrático enfrenta. Como fue dicho arriba, el interés de fondo en este proyecto regional es contribuir a encontrar elementos para mejorar el funcionamiento democrático en los países de la región y, por lo tanto, disminuir la captura y la efectividad de las redes ilegales de poder. En su parte final, esta investigación nos da algunas pistas para México. Seguramente una de las preguntas más complicadas es que en la situación de un Estado actor en redes ilegales, las herramientas propias de la democracia —que el Estado tiene que aplicar— serían útiles para esta tarea. Al responder a esta pregunta con escepticismo, nace la idea de implementar instituciones de justicia transicional que daría a organizaciones de la sociedad civil y mecanismos internacionales independientes un papel importante, para controlar las entidades estatales que históricamente se han empeñado en apenas simular justicia. México cuenta con organizaciones de derechos humanos profesionales, fuertes y comprometidas; en el caso de los 43 estudiantes de Ayotzinapa víctimas de desaparición forzada en septiembre de 2014 ya hay una colaboración directa entre gobierno, sistema judicial y sociedad civil. Mecanismos de justicia tradicional han producido resultados positivos en diversos países de la región; los rechazos que recién se ha observado hacia los gobiernos de orientación autoritaria como en Guatemala son prueba de que esta herramienta puede funcionar.

Esto nos lleva directamente a otro problema grave, discutido por Luis Daniel en esta obra: una de las principales dificultades para descapturar al Estado es la falta de voluntad política del propio Estado. México es un ejemplo claro de eso en los niveles municipales, estatales y federal de gobierno. Entretanto, el nuevo gobierno federal mexicano electo en 2018 ha declarado explícitamente el combate a la corrupción y a la connivencia del Estado con el crimen y con actividades económicas ilícitas como una prioridad. Con referencia a esta declaración, entendemos y presentamos este estudio también como un subsidio para actores estatales con esta voluntad política de concebir estrategias para reconducir al Estado a su tarea. Si es muy difícil dismantelar redes de poder en las que el Estado está involucrado de manera sistémica, también es imposible hacerlo sin él. Ofrecemos, por lo tanto, este estudio a organizaciones

Prólogo. Rematerializar la democracia

de la sociedad civil, académicos y académicas, individuos interesados y representantes de los tres poderes del Estado.

Lo que se expone aquí es un *work in progress* y así lo entienden los autores. Por un lado, hay todavía otras fuentes secundarias que pueden ser consultadas. Pero, más importante, el estudio tenía una limitación inherente en su tema: la falta de seguridad. Una investigación de campo en el territorio del estado de Coahuila pondría en peligro la vida de los investigadores. De la misma manera, el riesgo no permite solicitar entrevistas a representantes de los poderes fácticos, así que las que se realizaron tuvieron que ser anonimizadas.

La introducción teórica se ha concentrado en distinguir y contextualizar los conceptos más importantes para el análisis de la situación en México. Pero hay otros que introducen aspectos interesantes para entender redes de poderes fácticos. Al lado de conceptos como neopatrimonialismo, sultanismo, Estado metastásico, mencionados por el autor, el concepto de “Estado profundo”, que se utiliza en Turquía para describir una red conspirativa entre militares, el servicio secreto, políticos, el sistema judicial, partes de la administración estatal, grupos de la (extrema) derecha y crimen organizado, puede enriquecer el análisis. Si el papel de los militares es clave para comprender la política turca, en México parece ser constantemente subestimado, y no se manifiesta en nuestra red de Coahuila, lo que no coincide con el rol central que el Ejército tiene en la “guerra” contra el narcotráfico.

Last but not least, en el seguimiento al trabajo sobre México es imperativo incluir también la perspectiva de género. Como Fundación trabajamos las diferencias que la violencia, la inseguridad, las desapariciones y también las desigualdades económicas y sociales —los efectos para los cuales la captura del Estado por redes ilegales de poder son corresponsables— producen sobre la vida de mujeres y hombres.

Para finalizar, quienes conformamos la Fundación Heinrich Böll en México agradecemos muchísimo a Luis Daniel Vázquez y su equipo de investigación por la cooperación intensa de los últimos dos años y por entregarse a una tarea que ha ido e irá más allá de un trabajo académico. Ahora, con el producto en mano, el objetivo es que impacte en procesos políticos y sociales.

Ciudad de México, 30 de septiembre de 2019.