

3. Disputas de soberanía estatal por red(es) de macrocriminalidad

En este capítulo desarrollaremos la forma en que las redes de macrocriminalidad generan procesos de captura estatal, y en qué casos estamos frente a un fenómeno distinto a la captura, como la disputa por la soberanía.

¿Qué es la captura estatal?

La captura o cooptación estatal se ha analizado como una forma de corrupción. El concepto más amplio de corrupción fue elaborado por el Banco Mundial en 1997 y popularizado por Transparencia Internacional: la corrupción es la apropiación del poder público para fines privados. Si entendemos así la corrupción, la captura estatal es la forma más grave de corrupción. En términos de Garay (2008), en la captura estatal “[...] agentes privados influyen en la formulación de leyes, normas, decretos, regulaciones y políticas públicas, en la búsqueda de favorecer sus propios intereses egoístas y en detrimento del bienestar general. En este sentido, como las leyes son de aplicación permanente, sus retribuciones podrán ser permanentes y de largo plazo” (Garay *et al.*, 2008, p. 10).

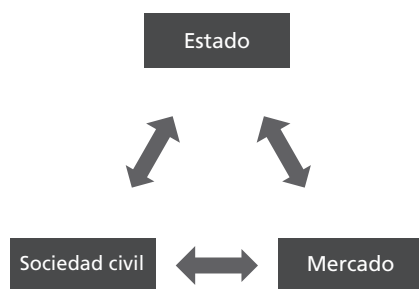
La captura estatal solo se da en los altos mandos del gobierno, en aquellos que tienen capacidad de tomar decisiones políticas vinculantes. Esto no quiere decir que no haya corrupción en los mandos medios y bajos, simplemente que esa corrupción no genera un proceso de captura o cooptación estatal. A ese tipo de corrupción se le ha llamado administrativa. La captura puede ser para emitir o ser omiso en torno a una ley, una política pública, un marco regulatorio, una sentencia o bien para

Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

disciplinar y controlar a poblaciones definidas en un territorio determinado. Además de los sobornos, el contrapago en los actos de captura estatal suele ser el financiamiento lícito e ilícito de las campañas electorales. Este punto es especialmente relevante, ya que conlleva no solo el pago de las actividades lícitas en materia electoral, sino incluso la gestación de las redes clientelares que se activan el día de la elección no solo para realizar el “acarreo” de votos, sino para activar la estructura necesaria para operar en miles de casillas. El financiamiento lícito e ilícito de las campañas cobra especial relevancia porque la estabilidad de la red depende de que las personas posicionadas en los puestos gubernamentales se mantengan ahí para continuar la captura estatal y cumplir con una de las principales demandas de la captura: la impunidad.

La definición de corrupción que se expuso líneas arriba y, en general, toda la literatura sobre corrupción, adolece del mismo problema normativo que tiene la teoría del pluralismo liberal que sirve como marco a los poderes fácticos, parte de una precondition normativa que es falsa: el Estado es un ente autónomo que tiene como finalidad el bienestar general. Por ende, cualquier desvío de esta finalidad es considerada un acto precisamente desviado, un acto de corrupción. Supone que en la cotidianidad política hay una división entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

Figura 3.1. Orden político social desde la teoría de la corrupción



Fuente: Elaboración propia.

Pero, ¿qué pasa si quien desvía al Estado de la idea mínima de bienestar general es la propia clase política? ¿Puede la misma clase política

3. Disputas de soberanía estatal por red(es) de macrocriminalidad

capturar al Estado? Este problema toma especial relevancia cuando lo que estamos analizando es una red de macrocriminalidad, porque no se trata solo de un ente particular (una empresa) intentando incidir en una decisión política para obtener ventaja, sino que dentro de la propia red hay actores estatales. Se trata de actores particulares, criminales y estatales apoderándose del Estado para lograr los objetivos de la red.

Para resolver este problema teórico, recuperemos de nuevo el concepto de corrupción más general que nos permite hablar de captura: la corrupción es la apropiación del poder público para fines privados. El concepto nada nos dice con respecto a quién se apropia del poder público. De hecho, en la medida que tenemos una empresa que paga un soborno o dota de dinero a la campaña de un político, pero también al ente estatal que acepta el soborno y, con base en él, toma una decisión política vinculante, entonces en toda captura estatal hay actores estatales participando en ella. De tal forma que las redes de macrocriminalidad —integradas por estructuras empresariales, políticas y criminales— pueden capturar al Estado (pese a que estén integradas por actores estatales) cuando esto implique que el Estado se desvíe de la construcción de una idea mínima de bienestar general, y actúa para beneficiar los intereses de los integrantes de la red.

Claro, el problema inmediato siguiente es: ¿y cómo sabemos cuándo hay un desvío del bienestar general? No es el espacio para iniciar una reflexión desde la teoría de la justicia para determinar los principios y criterios de un orden socialmente justo, no obstante, sin duda habrá zonas grises donde será difícil discernir si una decisión en particular acerca o desvía al Estado del bienestar general. Sin embargo, en el caso de estudio que se desarrolla en los siguientes capítulos, se puede afirmar que ahí donde los actores estatales se encuentran en connivencia con actores empresariales y criminales para asesinar, desaparecer personas, traficar droga, pagar sobornos, generar una élite económica a través de concesiones corruptas de explotación minera, pasar por encima de los derechos laborales de los trabajadores, crear redes clientelares de uso electoral, desviar fondos públicos y privados de forma ilegal a campañas electorales, y mantener todo esto en la impunidad a fin de mantenerse en el poder, es muy claro que la red de macrocriminalidad se desvía de cualquier idea mínima de bienestar general.

Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

En el Estado cooptado o capturado, la legalidad del Estado sí tiene alcance en el territorio, pero es una legalidad que sirve a los intereses de los captores. La captura del Estado supone la posibilidad de que los fines particulares se pongan por encima de los intereses públicos que específicamente deben regularlo con miras a: 1) evitar ser regulado de manera objetiva, imparcial e independiente, 2) evitar multas u otras medidas administrativas adversas, y 3) favorecer al propio sector sobre otros sectores en la típica puja redistributiva de los recursos públicos (Lauzán y Toro, 2009, p. 46). Esta captura se puede dar lo mismo por una coalición político-económica dominante que por grupos del crimen organizado o por la propia clase política.

Captura estatal

Algunas de las preguntas clave que se puede realizar son:

- ¿Quién o quiénes buscan capturar al Estado?
- ¿Para qué buscan capturar al Estado?
- ¿Qué recursos políticos usan para capturar al Estado?
- ¿Hay grupos políticos, económicos y/o sociales que tengan intereses contrarios a quienes buscan capturar al Estado?
- En caso afirmativo, ¿con qué recursos políticos cuentan?
- ¿Hay interés en los entes estatales de mantener algún tipo de autonomía, en no ser capturado?
- ¿Hay capacidad en los entes estatales de mantener algún tipo de autonomía, en no ser capturado?
- ¿Qué incentivos se pueden diseñar para evitar dicho desvío?

De la captura estatal a la pérdida de la soberanía

En un marco de macrocriminalidad como el que vivimos en México, con las imágenes de presidentes municipales totalmente sometidos por el crimen organizado, policías municipales capturadas por medio del soborno o la violencia, y administración de la violencia en amplias regiones, pareciera que la captura no termina de servir como concepto marco para dar cuenta de este nivel de control y de violencia. Es por lo que, en la discusión con el equipo de investigación al momento de construir el marco teórico, reflexionamos en torno al concepto de *disputa por la soberanía estatal*. Dedicaremos esta sección a problematizar los conceptos de captura o cooptación, y a presentar la idea de disputa por la soberanía.

3. Disputas de soberanía estatal por red(es) de macrocriminalidad

La literatura sobre corrupción concibe a los poderes fácticos como instancias que presionan al Estado para satisfacer sus intereses; aunque evidentemente en la ecuación también están incluidos actores estatales, al menos aquellos que ceden a la presión y toman decisiones que favorecen a los entes privados a cambio de alguna ventaja por la posición que ocupan, y se alejan de la idea general de bienestar colectivo.

El problema que tiene la mirada normativa de la corrupción es que amplía la definición de forma tal que prácticas hoy consideradas usuales o no corruptas, como el *lobby* o la donación en campañas, caerían también dentro de la corrupción (Vázquez, 2018a). Como observa Nora Rabotnikof (2003, p. 49-50), si al analizar una transacción política se deja de lado o se minimiza como criterio la percepción de un beneficio económico individual o la apropiación de fondos públicos (criterios que sirven para definir al soborno y las extorsiones), o se les reemplaza de forma un poco laxa por beneficios políticos, hay una zona en la que diferentes formatos de intercambio político y prácticas corruptas pueden llegar a confundirse conceptualmente.

Pese a la tecnificación en los estudios sobre corrupción, este concepto mantiene el aire de familia, esa idea de moralidad cívica, de interés público y de cultura política fuerte y casi nunca explicitada (Rabotnikof, 2003; Mény, 2003; Vázquez, 2018a). Por esta razón, hay prácticas que, si bien hoy aceptamos en la política moderna, transgreden este tipo de códigos y caen en lo que se ha considerado como corrupción, en especial aquellas que no necesariamente incluyen un beneficio económico individual, como la captura estatal por medio de influencia política, la parcialidad, el favoritismo, el corporativismo o el lobbismo; en este último caso, de forma más evidente cuando el *lobby* viene acompañado de donaciones a las campañas (Levine, 2006). Se trata precisamente de esa apropiación privada de lo público, sin que haya un soborno de por medio, es decir, en términos de Nora: lo que se pone en duda es la legitimidad política de los intereses particulares (Rabotnikof, 2003, p. 51).

En esta forma o expresión de la corrupción, cuando bancadas en el Congreso o directores al frente de órganos gubernamentales autónomos que debieran regular un mercado (como los de telecomunicaciones, sistema financiero o competencia del mercado) representan abierta y directamente los intereses de un poder fáctico, ahí estaríamos frente a la

Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

cooptación estatal, a la pérdida de publicidad de la acción gubernamental y, por ende, ante acciones corruptas, aunque no hubiera el pago de un soborno (Vázquez, 2018a).

En este marco de grises, donde no hay claridad sobre la comisión de un hecho corrupto, pero al menos sí uno de dudosa moralidad, los poderes fácticos (ya sean empresariales, movimientos sociales, o algún otro) presionan e inciden sobre las decisiones políticas vinculantes con el fin de darle prioridad a sus intereses, pero no usurpan la posición del Estado. Aquí estaríamos frente al cabildeo.

Figura 3.2. Cabildeo



Fuente: Elaboración propia.

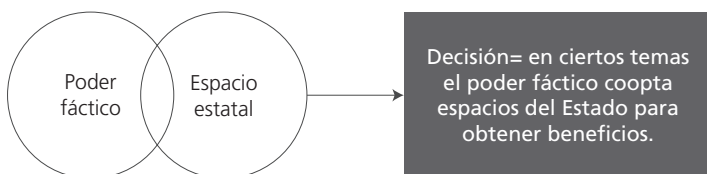
Siguiendo la literatura de corrupción, la captura o cooptación sería mucho más clara cuando el nivel de incidencia es tal que el poder fáctico se empalma con el espacio estatal, específicamente en las decisiones, no en los procedimientos. Es decir, se entiende captura cuando los poderes fácticos determinan el contenido de las leyes, de las políticas públicas o de los procedimientos, y el órgano estatal correspondiente cede a las presiones del poder fáctico. En cambio, no estamos frente a un proceso de captura cuando el pago de un soborno —por poner un ejemplo— tiene como finalidad agilizar un trámite u obtener una licitación pública. La captura supone el desvío de las decisiones sustantivas del Estado y, por ende, la pérdida de la idea de bienestar general para favorecer solo a un grupo.

El tipo de relaciones que se gestan en la red son tan diversas que en ocasiones incluyen hasta las relaciones familiares. La captura del Estado se puede —y se suele— dar incluso desde el sistema de partidos. En estos casos, la captura de los partidos no es el fin en sí mismo, sino el medio tanto para sumar personal propio de los poderes fácticos en

3. Disputas de soberanía estatal por red(es) de macrocriminalidad

los puestos clave de toma de decisiones políticas vinculantes, como para influir en las decisiones en la materia que les interesa a dichos poderes fácticos (Garay, 2009).

3.3. Captura o cooptación estatal



Fuente: Elaboración propia.

Ejemplo: una empresa farmacéutica buscando una ley acorde a sus intereses (Vázquez, 2010).

Entre finales de 2002 y principios de 2004 los grupos empresariales “Grupo por un País Mejor, A. C.” y la Cámara Nacional Farmacéutica de México (Canifarma) tuvieron una disputa en torno al régimen de patentes que se resolvió en el Congreso de la Unión.

El Grupo por un País Mejor está conformado por Farmacias de Similares encabezada en ese momento por Víctor González Torres. En la Canifarma se encontraban los principales laboratorios de medicamentos del mundo: Pfizer, Roche, Novartis, Aventis, Bayer, por mencionar algunos. La disputa específica consistía en bajar de veinte años a diez la patente en medicinas a fin de que, pasados diez años (y no veinte), se pudieran generar medicamentos genéricos por otros laboratorios distintos a los que desarrollaron las patentes.

El debate se centró en razones humanitarias versus incentivos para generar investigación y nuevos medicamentos, pero lo que estaba en juego era un mercado de medicinas de siete mil millones de dólares en el 2003.

El tema entró a la agenda pública debido a que en el año 2000 se generó una coalición entre el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El fundador del PVEM es Jorge González Torres, hermano del director general de Farmacias de Similares. El presidente del PVEM en ese momento era Jorge Emilio González, sobrino del director mencionado. Pese a que ninguno de estos dos partidos tenía este tema en sus plataformas electorales, fue propuesto por el PVEM en el Congreso y empujado por su alianza con el PRI.

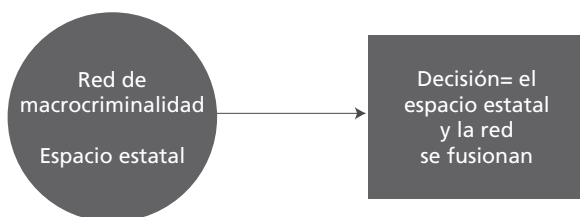
La respuesta por parte de los laboratorios transnacionales conglomerados en Canifarma fue poner en duda la inversión que anualmente realizaban en México (entre doscientos y cuatrocientos millones de dólares anuales) y, más importante aún, clausurar la llegada de los medicamentos de última generación al mercado mexicano.

Finalmente, la reforma legislativa a la Ley de Propiedad Intelectual no pasó en los términos solicitados por Farmacias de Similares, y no se pusieron en peligro los veinte años del monopolio de explotación de los medicamentos patentados.

Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

El fenómeno de redes de macrocriminalidad va mucho más allá del cabildeo y de la captura en el sentido mencionado en el ejemplo anterior. Las redes de macrocriminalidad integradas por estructuras financieras, estatales y criminales no solo cabildean, no solo se apropian del contenido de ciertas decisiones políticas vinculantes, también del Estado mismo, de su contenido, de su personal, de sus procesos administrativos y, en algunos casos, de tareas básicas del propio Estado como los sistemas de seguridad y de justicia. En la medida en la que las redes de macrocriminalidad están integradas por los propios actores estatales, entre otros, si bien seguimos en el marco de la captura, se trata de un proceso cualitativamente superior y diferente al del caso de las farmacéuticas. Se pierde la posibilidad de discernir entre el poder fáctico que está cabildeando o capturando en el sentido del ejemplo anterior, y el ente estatal capturado.

Figura 3.4. Red de macrocriminalidad capturando al Estado



Fuente: Elaboración propia.

La captura estatal donde se fusionan el ente capturador y el Estado capturado supone el control del poder político y, en algunos casos, la construcción de legitimidad social¹ a la par que se mantienen todas las

¹ Garay *et al.* (2008) ejemplifica con el caso colombiano: “Es así como, a finales de la década de los ochenta, con el propósito de disminuir su nivel de exposición penal y lograr legitimidad política y social, Pablo Escobar acudió a una combinación de procedimientos, que incluyó actividad política, financiamiento de campañas, donaciones a la población, presión violenta y sobornos. De dichas actuaciones, se puede inferir un claro interés por penetrar la maquinaria política de

3. Disputas de soberanía estatal por red(es) de macrocriminalidad

estructuras formales del Estado, pero subordinadas a los intereses del poder fáctico o red de macrocriminalidad que llevan a cabo la captura. Se pueden llevar a cabo elecciones de forma periódica, pero eso no modifica la captura.

Algunos aspectos que pueden considerarse claves para analizar este tipo de poderes fácticos o redes de macrocriminalidad que capturan al Estado de forma tal que se pierde la diferencia entre el ente captorador y el estatal son:

- Financiamiento político para generar redes clientelares que aseguren al grupo político mantenerse en el poder. Este punto es de los más importantes, el principal recurso político del grupo en el gobierno depende de que, precisamente, se sostenga en él.
- Acceso a recursos públicos, lo que se puede realizar por medio de la obtención de licitaciones públicas y de actos de corrupción.
- En el caso del crimen organizado, control territorial para realizar los actos criminales.
- Promesa de impunidad, lo que requiere control de los sistemas de seguridad y justicia.

En cambio, la disputa por la soberanía se puede observar cuando lo que hay son dos entes que luchan por la toma de decisiones políticas en un lugar determinado. La diferencia es que en la captura estatal se puede tratar de la misma clase política desviando los objetivos de bienestar general del Estado para obtener un beneficio en favor de la red de macrocriminalidad. En cambio, en la disputa —como su propio nombre lo indica— se requieren dos fuerzas pugnando por el poder político en un territorio específico. El caso más claro es cuando tenemos un Estado y, en su interior, grupos guerrilleros y/o paramilitares luchando regionalmente por el control del gobierno y la toma de decisiones, y desmarcándose de forma clara y explícita del gobierno mexicano. El caso más cercano en México es el Ejército Zapatista de Liberación Nacional que declaró la

la época, lo cual, junto con las cuantiosas donaciones a barrios populares, le permitiría no solamente aumentar su beneficio económico, sino aumentarlo de manera sostenida en el tiempo y, a la vez, contar con legitimación social y política” (Garay, 2008, p. 85).

Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

guerra al Estado mexicano en 1994, y que aún mantiene una región autónoma en Chiapas. Otro ejemplo son las autodefensas,² que se declararon independientes del Estado y se apropiaron del sistema de seguridad. Un tercer ejemplo de la disputa por la soberanía en México se presenta en el siguiente cuadro: el sometimiento y control del narco sobre las autoridades municipales.

Ejemplo: Disputa de la soberanía. Imposiciones del narco a los presidentes municipales.

En el año 2016 se suscitó el asesinato de dos presidentes municipales. La alcaldesa de Temixco, Morelos: Gisela Mota, en enero, y el alcalde de Pungarabato, Guerrero, Ambrosio Soto Duarte, en julio. Sus asesinatos se debieron a que ambos se negaron a aceptar lo que les demandaba el crimen organizado a cambio de permitirles gobernar:

- Mantener un porcentaje de policías municipales a la orden del narco.
- La delimitación de zonas donde se prohibía poner alumbrado público.
- La especificación de los flujos de tránsito y los tiempos y zonas de patrullaje.
- El tesorero y el director de obras eran nombrados por la banda de crimen organizado.
- El pago de 300 000 pesos mensuales.

Un año después, el 20 de abril de 2017 se dio a conocer un video donde el crimen organizado extorsionó a Jorge Toledo, alcalde de Mazatepec, Morelos. En él se le explica al alcalde el mecanismo de comunicación que mantendrá con la banda criminal, cómo le darán instrucciones y se le solicita el pago de cinco millones de pesos anuales. Se escucha decir al alcalde: “Que se acuerde que cuando yo fui jefe del sistema penitenciario a él se le dieron todas las facilidades [refiriéndose al jefe de la banda], y yo no lo molesté para nada... El otro día él me llamó y me pidió solo una plaza de cinco mil pesos mensuales... Dile que le agradecemos [refiriéndose al líder de la banda] que se ande chingando a los raterillos, a los extorsionadores, a los secuestradores. Ese es un trabajo que él ha hecho y la verdad nosotros estamos muy complacidos con ello”. Diez días después asesinaron a su secretario particular y Jorge Toledo renunció a su cargo.

Fuentes: Presidente municipal electo del municipio de Mazatepec, Morelos. (s. f.); *WRadio* (2016); Llano (2016); *Grupo Fórmula* (2016); Muñoz (2016); *Aristeguinoticias.com* (2015); Mellado (2016).

La disputa de la soberanía se da cuando un poder fáctico distinto al Estado busca desplazarlo y suplirlo. En contextos como estos, las

² Nos referimos a grupos de autodefensas como las que se observaron en Michoacán a principios del 2013 para defenderse del narcotráfico. Es importante diferenciar estos grupos tanto de los paramilitares que también se denominan autodefensas en Colombia, como de las policías comunitarias que sí se encuentran reconocidas en el sistema legal mexicano a través de los usos y costumbres de las comunidades indígenas.

3. Disputas de soberanía estatal por red(es) de macrocriminalidad

preguntas que cobran sentido son: en determinado municipio o región ¿quién manda?, ¿cuáles son las prácticas que generan orden y quién lo lleva a cabo?, ¿quién y cómo logra dominación–autoridad?, ¿dónde está el orden y la organización?, ¿ante quién se queja la gente?, ¿quién castiga?

Esto no quiere decir que las instituciones formales estatales desaparezcan, por eso el análisis se hace más complicado. El poder fáctico disputa la soberanía ya sea apoderándose de las instituciones formales estatales o creando instituciones informales paralelas que conviven con las instituciones gubernamentales, también puede hacerlo de ambas maneras.

La disputa de la soberanía no conlleva que el poder fáctico usurpe todas las funciones estatales. En aquellas funciones estatales que sean irrelevantes para el poder fáctico seguramente el Estado seguirá operando (pintar las calles, podar, administrar escuelas, etc.). Algunas oficinas estatales serán tomadas por el poder fáctico, pero otras no. Incluso podría haber oficinas que intenten combatir ese desplazamiento.

Cabe hacerse una pregunta, considerando que estamos hablando de una disputa por la soberanía: si la subordinación se da un en ámbito políticamente irrelevante o de bajo impacto social, ¿estamos frente a la lucha por la soberanía? Si la subordinación se da en la regulación para producir cajas de cartón, ¿hay disputa por la soberanía? Definitivamente no. Si entendemos la soberanía, con Thomas Blom Hansen y Finn Stepputat (2006), como una característica de la autoridad que puede tener dos formas, la legal, que refiere al derecho a gobernar, y la *de facto* que remite a la posibilidad de arrogarse el derecho sobre la vida de otros, entonces las disputas sobre la soberanía serán sobre la forma de gobernar y sobre la disposición de la vida.

En resumen, tenemos estas cuatro posibilidades de interacción entre el Estado y los poderes fácticos o redes:

- 1) El cabildeo, que se encuentra ubicado como una forma de captura desde la teoría de la corrupción, pero en una zona gris, en donde no hay certeza de que se trata de un acto corrupto (en especial si los actores estatales no obtienen una ventaja), pero al menos sí hay una sensación de que la conducta realizada es inmoral. Es el caso de una empresa, sindicato o cualquier otro poder fáctico in-

Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

tentando incidir en el contenido de una política pública o reforma legislativa.

- 2) Un tipo de captura o cooptación donde el poder fáctico o la red se empalma parcialmente con el espacio estatal en la toma de decisiones (no en los procedimientos). Aquí estos toman las decisiones para fortalecer sus intereses particulares. Recordemos en este punto al lector el ejemplo de las farmacéuticas desarrollado líneas arriba. En general se trata de situaciones donde una empresa, por dar un ejemplo, paga un soborno para obtener una determinada decisión política vinculante.
- 3) Donde lo que se conforma es una red de macrocriminalidad entre poderes fácticos también se da una forma de captura (por ejemplo, grupos empresariales y grupos del crimen organizado) y actores estatales para obtener ventajas mutuas. La red se empalma por completo con el espacio estatal y los actores estatales tienen capacidad de decisión y la ejercen en el ámbito político desviando al Estado de su objetivo de bienestar general. Este es el tipo de red que se tejió en Coahuila cuando observamos la interacción de todos los actores relevantes, como se verá en los siguientes capítulos.
- 4) Finalmente está la disputa por la soberanía. Los poderes fácticos o redes luchan contra el Estado por sus espacios de soberanía y, en caso de tener éxito, someten a los actores estatales y los desplazan. Es el caso de espacios territoriales dominados por la guerrilla, por paramilitares o por el crimen organizado, como vimos en el sometimiento de las autoridades municipales. Este tipo de interacción también se encuentra en Coahuila, pero solo si nos quedamos en el nivel municipal, sin observar lo sucedido en una red más amplia de actores de la entidad federativa y federales.

Esto no quiere decir que estas cuatro opciones sean excluyentes en un momento y sobre un Estado determinado. En la medida que el Estado tiene diversas funciones (administrativas, legislativas, de justicia) en diferentes áreas (salud, vivienda, educación, seguridad, etc.), podemos encontrar al mismo tiempo actos de cabildeo; de captura manteniendo la diferencia entre el ente capturador y el ente estatal; de captura que fusiona al ente capturador y al estatal, y de disputa por la soberanía.

3. Disputas de soberanía estatal por red(es) de macrocriminalidad

Captura o cooptación estatal y análisis de redes

¿Por qué estudiar la corrupción —como captura estatal— analizando las redes? ¿qué otras formas no han funcionado?

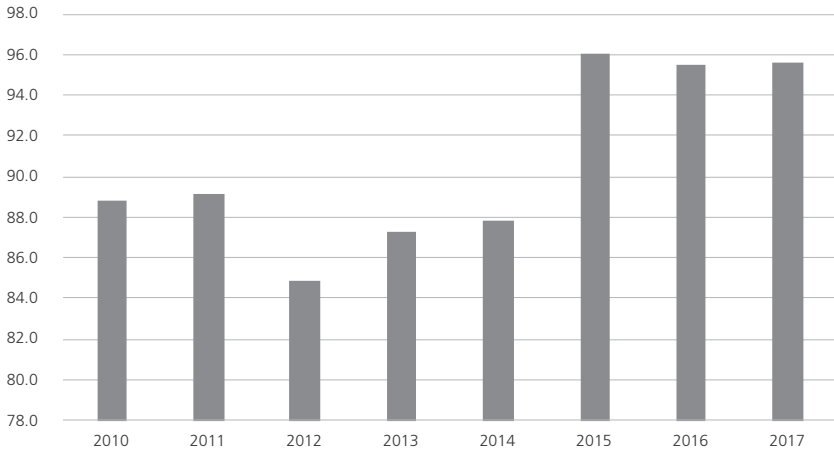
Una gran parte de los estudios acerca de la corrupción se han encargado de describir sus causas, efectos y consecuencias en la economía, la política, el gobierno y la sociedad; asimismo, una gran parte de la literatura se dedica a buscar la mejor definición, catalogarla, graduar sus intensidades y niveles de penetración en los gobiernos y el sector privado (por ejemplo: Rose-Ackerman y Palifka, 2016; Friedrich, 1999; Pellegrini y Gerlaght, 2004; Baez-Camargo y Ledeneva, 2017, Fisman and Golden, 2017). Estos estudios provienen principalmente de las disciplinas de gobierno, administración pública, ciencia política y derecho.

Estas aportaciones han servido para hacer cambios de diseño institucional y reformas jurídicas basadas en el conocimiento disponible sobre el funcionamiento de la corrupción y las áreas grises que la habilitan. El caso más acabado en México, sin duda, es la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. Sin embargo, dados los métodos que utilizan las investigaciones en estas áreas de conocimiento, dichos estudios no permiten comprender casos específicos de corrupción en su complejidad y causalidad integral, como un sistema complejo capaz a autoorganizarse y resistir reformas, políticas y cambios en los gobiernos.

Las mediciones existentes en corrupción son un buen ejemplo para ilustrar la necesidad de mayores herramientas metodológicas para comprenderla, explicarla y controlarla. Básicamente hay dos maneras de medirla: por medio de la percepción y de las experiencias. Un ejemplo de medición de la corrupción a partir de la percepción lo encontramos en la Encuesta Nacional de Victimización y Seguridad Pública (Envipe) del INEGI. Dentro del cuestionario se pregunta: “A su juicio, ¿la policía X puede calificarse como corrupta?”. En la gráfica 3.1 presentamos los resultados de la percepción de corrupción con respecto a las policías municipales de tránsito y preventiva, así como los de la policía estatal y federal en Coahuila. Es de llamar la atención la mejora que hay entre el año 2011 y el 2012, periodo de cambio de gobierno entre Jorge Torres López y Rubén Moreira. Sin embargo, a partir del año siguiente empeora la percepción de corrupción en los cuerpos policíacos.

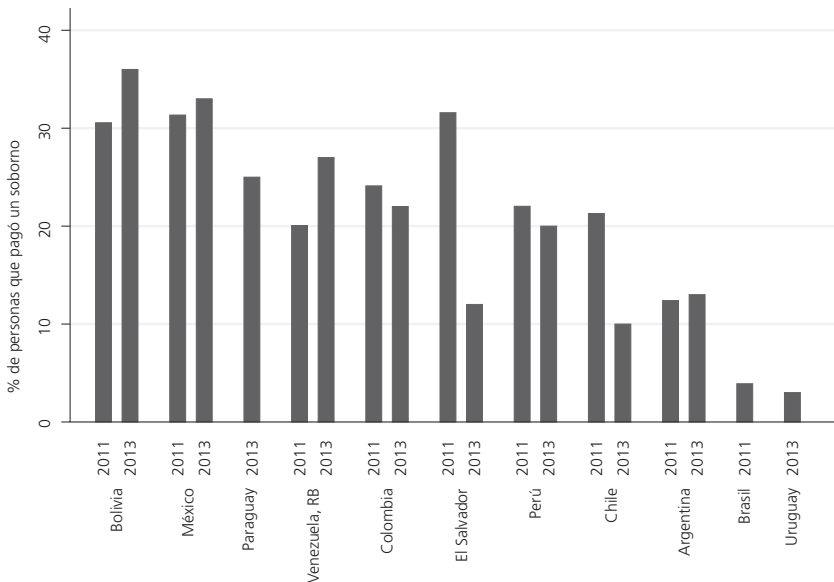
Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

Gráfica 3.1 Percepción de la corrupción de Coahuila en los diferentes cuerpos policíacos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Envepe del INEGI.

Gráfica 3.2. Porcentaje de personas que pagaron un soborno, 2011-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Transparency International (2019).

3. Disputas de soberanía estatal por red(es) de macrocriminalidad

Un ejemplo de medición mediante las experiencias es el Barómetro Global de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional. Este indicador mide las experiencias de las personas en hechos de corrupción, es decir, el porcentaje de personas que afirman haber pagado algún soborno (Transparency International, 2019). En la gráfica 3.2 se presentan los resultados para algunos países de América Latina en los años de 2011 y 2013.

Algunos aspectos interesantes de la gráfica son los siguientes: Bolivia y México tienen el primer y segundo lugares, en ambos casos el pago de sobornos aumenta del año 2011 al 2013. Además del aumento de pagos en estos dos países, vemos incrementos también en Venezuela y uno muy leve en Argentina. En cambio, vemos disminuciones en Colombia, Perú, Chile y El Salvador. En específico, en estos dos últimos países la caída del pago de sobornos es de llamar la atención, esto nos permite identificar casos de estudio en donde vale la pena profundizar para saber qué se hizo que propició la caída en los pagos de sobornos. Sin embargo, ninguno de estos dos tipos de mediciones nos permite saber cómo combatir la corrupción y cómo o por qué se disminuye o acrecienta la percepción social.

Existen diversos métodos para analizar, estudiar y entender la corrupción como un sistema complejo, sin embargo, dada la manera en que se ha construido el entramado social en México y el contexto de ilegalidad existente que crea un caldo de cultivo para la corrupción, una aproximación correcta puede hacerse desde la perspectiva de la teoría de redes. Según Carlo Morselli y Remi Boivin (2017), el estudio de redes criminales tiene apenas dos décadas bajo un marco conceptual relacional que ha aportado mucho al entendimiento de dichos sistemas.

Aunque en algunos artículos científicos se han presentado redes de grupos criminales, no hay suficientes referencias a redes de gobierno con actos de soborno, desvío de recursos, ejercicio ilícito del servicio público, abuso de autoridad, cohecho y peculado, como las que mencionamos aquí. ¿Por qué es bueno o conveniente estudiar la corrupción como una red? Porque es fácil hacer un símil entre el entramado de empresas-empresarios-notarios-representantes legales-criminales, mediante relaciones factuales (contratos con el gobierno, relaciones familiares, relaciones laborales, etc.). Y porque al estudiar un sistema complejo a partir de la teoría de redes es posible observar las características de la

Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

totalidad de la red, de todas sus interacciones, y no solo interacciones localizadas entre pocos (a veces solo dos) actores. Utilizar una herramienta cuya implementación permite observar de modo global las relaciones entre los diferentes actores, así como la dinámica de dichos actores en el tiempo, puede generar información difícil de encontrar con ejemplos aislados o casos particulares. Esta es la mayor de las virtudes de usar una red para entender un sistema como el de las redes de macrocriminalidad en México.

Cuáles son las principales líneas de investigación en redes y sistemas complejos en términos de redes de corrupción

Los estudios aplicados a la corrupción buscan respuestas acerca de quién está involucrado en ella y por qué, cómo se organizan sus redes, cuáles son las causas y razones por las que funcionan estos actores de manera corrupta y, de forma también importante, cómo operan estos sistemas. Estas mismas preguntas pueden ser formuladas en torno a las redes de macrocriminalidad.

Parece haber enfoques de investigación que utilizan algún tipo de análisis de redes para estudiar crimen y corrupción. Una literatura aplica estos tipos de análisis usando programas de computación para presentar resultados, ilustrar y comunicar mejor las redes que alimenta con información disponible. En este enfoque están los estudios que, bajo el concepto del Estado cooptado, dan cuenta de poderes legales e ilegales provenientes de diversos sectores de la población que afectan las capacidades de las instituciones y el funcionamiento del Estado (Garay y Salcedo, 2015; Fazekas y Tóth, 2016). Para esta literatura, los aspectos a analizar son los nodos o agentes que participan en la red y sus relaciones, así como el papel dentro de esta.

Estos nodos y agentes son identificados por sus conexiones dentro de la red y la información que transmiten, la centralidad y *betweenness*. Esta línea se basa en la corriente de *análisis de redes sociales*, principalmente identificada por dos textos: Scott (1991) y Degenne y Forsé (1999), sin embargo, solamente se usan para retomar una parte de la herramienta y la metodología. Comúnmente, cuando se hace análisis de redes sociales en esta línea de investigación, los autores “moralizan” a sus agentes o no-

3. Disputas de soberanía estatal por red(es) de macrocriminalidad

dos (por ejemplo, poderes fácticos) y al rol que juegan en el Estado o una institución legal o ilegal, porque lo que les interesa es sostener la tesis de la captura del Estado. Por lo mismo, también analizan las acciones que perpetraron los agentes de la red según sus atributos morales y legales (si cometió o no un crimen según la ley), todo esto para valorar alguna afectación al funcionamiento institucional del Estado.

Otro enfoque utiliza el análisis de redes de sistemas complejos como parte de los modelos basados en agentes. Esta literatura proviene de las ciencias naturales, las ciencias de la computación y de la información, y busca vincularse con la antropología, la etnología y la sociología para estudiar el fenómeno de la corrupción. Las redes pueden representar personajes, agentes o cualquier elemento de análisis que conforma un sistema complejo (instituciones, transacciones). A diferencia de la línea anterior, este enfoque busca probar que los sistemas de corrupción son emergentes, es decir, que adquiere formas o características que no pueden explicarse simplemente por la suma de sus elementos individuales. Por ello, lo que se investigan son sus causas, normas del orden del sistema y de su autoorganización (DellaPosta, 2016; Reeves-Latour y Morselli, 2016). Aquí la herramienta computacional para diseñar redes no es solamente un medio de comunicación, sino un método de búsqueda de hipótesis y, eventualmente, de la creación de una teoría. Esta es la tendencia y análisis que desarrollamos en el texto sobre la red de macrocriminalidad de Coahuila.

Lo que interesa observar en este segundo grupo de estudios son las propiedades estructurales de una red: si son redes aleatorias, libres de escala o de mundo pequeño, y de estas se analizan sus componentes gigantes, las rutas geodésicas, el *clustering coefficient*, la transitividad, *preferential attachment*, la robustez ante perturbaciones, la redundancia, controlabilidad, impredecibilidad, grado de conectividad, entre otros aspectos. Algunos textos básicos son Kauffman (1995); Miller y Page (2007), y Heylighen (2008).

Posibilidades y límites del estudio de redes para analizar la captura

El estudio de las redes sin el enfoque de la complejidad puede tener ciertas dificultades. Tal como lo reconocen Fazekas y Tóth (2016) en su

Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos

estudio sobre redes y captura del Estado, “si la estructura de la captura del Estado y la posición de la red en transacciones de corrupción está basada en métodos sofisticados, entonces nuestros resultados muy probablemente están sesgados” (Fazekas y Tóth, 2016, p. 331). Es decir, debemos ser capaces de usar el análisis de redes como herramienta que no solo sirva para graficar una tesis, sino para generar una hipótesis que, de probarse, pueda conducir a conocimiento nuevo. De otra manera, no podremos analizar a la corrupción como un fenómeno social complejo, ni lo haremos utilizando “técnicas sofisticadas” como puede ser el análisis de redes.

Estudiar redes complejas con modelos basados en agentes puede conducir a simular el funcionamiento de la red y con ella acercarse a un resultado posible de su controlabilidad, es decir, del conjunto de acciones que se pueden tomar para que, una vez conocida la estructura y la dinámica de la red, se puedan implementar para evitar el crecimiento de la red de corrupción e, idealmente, su desmantelamiento. Sin embargo, en este campo los estudios aún son escasos y el puente entre las investigaciones cualitativas, cuantitativas, computacionales y de modelos está aún en construcción (Tubaro y Cassilli, 2010).

Podemos establecer un modelo utilizando como mecanismo de “aprendizaje” las interacciones que hallemos de los datos con los que ya contamos. Esto es un primer paso para establecer un modelo dinámico de cómo puede estar operando la red de corrupción.

Con todos estos elementos teóricos y conceptuales, veamos cómo se conforma la red de macrocriminalidad que ha operado en la entidad federativa de Coahuila.