



ATADURAS DE PODER

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG
BOGOTÁ
Colombia

| ATADURAS | DE PODER



Capítulo I

Podereś fácticos



¿QUÉ SON LOS PODERES FÁCTICOS?

Los poderes fácticos son grupos de personas o de entidades que sin ser parte de ninguna de las ramas del poder público (ejecutiva, legislativa o judicial) **influyen directa e indirectamente** en las decisiones del Estado.

Se trata de medios de comunicación, empresas privadas, la banca, grupos sociales, instituciones religiosas, sindicatos, Fuerza Pública y otros. En concreto, su influencia puede hacer que se **modifiquen**, se **creen** o se **adecúen** las decisiones estatales (leyes, normas, políticas, manejos presupuestales, regulaciones, investigaciones/fallos judiciales, elecciones populares, ternas y elecciones de organismos de control/rama judicial o contrataciones estatales) **en favor de intereses particulares o colectivos**.

En ocasiones, **la ciudadanía** activa utiliza el tipo de poder de los poderes fácticos para hacer **control político** dentro de los Estados; sin embargo, es más frecuente ver que se utiliza para favorecer actores de la sociedad en forma económica, política o social, de manera **egoísta, excluyente y contraria al bien común**



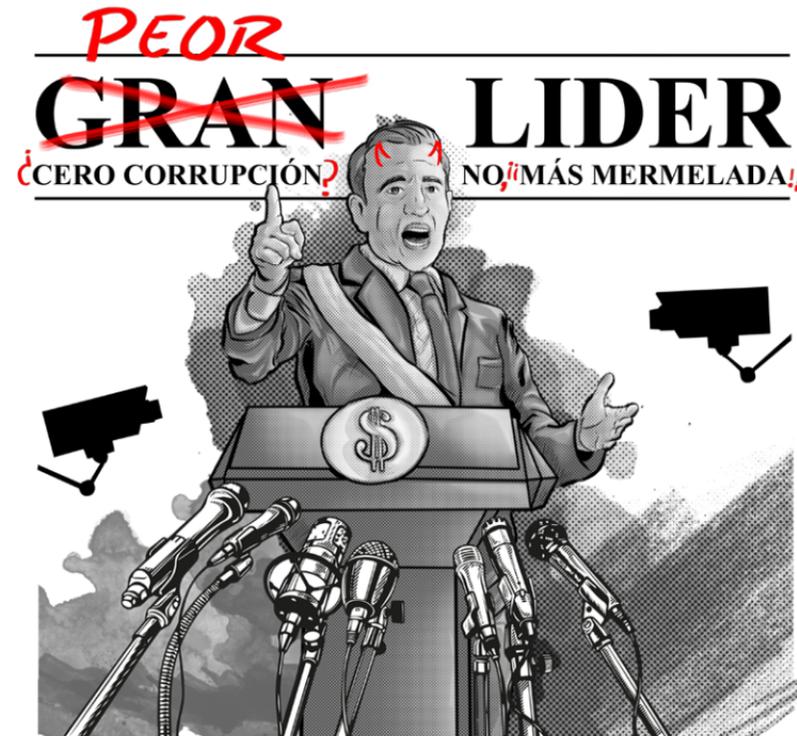


¿CÓMO FUNCIONAN?

A través de la **influencia y relaciones de poder** que se construyen entre diversos grupos de actores fácticos y quienes gobiernan dentro de los Estados.



La participación de los poderes fácticos puede identificarse en varios ámbitos y escenarios: **lobbies, puertas giratorias, autoridad en la formación académica e ideológica de futuros tecnócratas, financiación de campañas, pliegos de recomendaciones en el diseño de políticas públicas** o al hacer presión económica, política y social para la toma de decisiones.



“Soy el político menos corrupto que el dinero puede comprar”

¿QUÉ TIPOS DE PODERES FÁCTICOS HAY?

Legales: son grupos que se conforman y actúan según las reglas establecidas en los Estados. Su actuación legal puede, o bien proteger o bien violentar el interés general.

Ilegales: son actores que se desenvuelven en lo económico, político y social con recursos y acciones ilegales o por fuera de las exigencias de los Estados y explotan bienes naturales y sociales.

Grisés: son los que al actuar parecen legales y gracias a eso pueden encontrar sustento en las normas, pero sus acciones generan violaciones a derechos humanos y a derechos sociales, económicos, ambientales y culturales.

¿CÓMO INFLUYEN?

- Financiando campañas electorales.
- Participando en puertas giratorias: hoy hago parte de la empresa X y mañana soy el Ministro de Hacienda.
- Seleccionando candidatas y candidatos para cargos de elección popular o de ternas (congresistas, presidentes, concejales, alcaldes, alcaldesas, magistradas y magistrados de Altas Cortes)
- Impulsando acciones colectivas: movimientos sociales, sindicales, paros y huelgas.
- Dando regalos y favores especiales a quienes toman decisiones.
- Obstruyendo o bloqueando la economía para incidir en la toma de decisiones.
 - Agenciando corrupción y promoviendo contrataciones injustificadas y sobornos.
 - Promoviendo violencia: amenazas, desaparición forzada, desplazamiento, asesinato, violaciones de derechos humanos, agresiones sexuales, masacres y otras formas.



Capítulo II

Revelando los poderes fácticos

FORMAS EN LAS QUE SE INTEGRAN LOS PODERES FÁCTICOS

PODER FÁCTICO AISLADO

Hay casos en donde tenemos un solo poder fáctico intentando apoderarse de algunas decisiones políticas. Por ejemplo, una empresa minera sobre una pequeña comunidad, o una empresa transnacional muy poderosa, sobre una legislación que intenta regularla.



FORMAS EN LAS QUE SE INTEGRAN LOS PODERES FÁCTICOS

RED DE PODERES FÁCTICOS

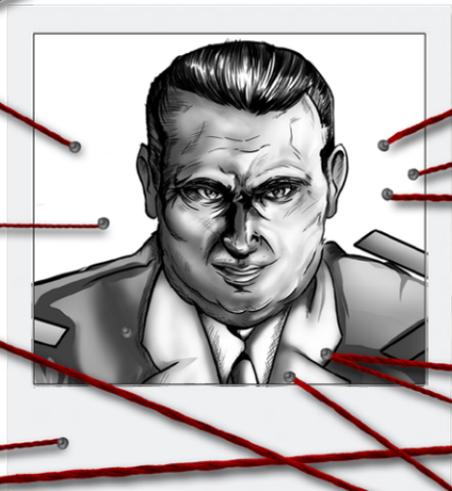
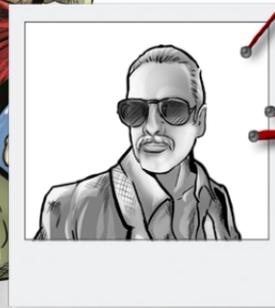
Habrán ocasiones en que varios poderes fácticos se pongan de acuerdo para capturar al Estado. Por ejemplo, un conjunto de empresas para simular competencia, pero controlar los precios de un mercado; o para actuar en conjunto por medio de alguna cámara o comisión e incidir sobre la regulación de un área de política pública.



FORMAS EN LAS QUE SE INTEGRAN LOS PODERES FÁCTICOS

MACROCRIMINALIDAD

Las redes de macrocriminalidad se caracterizan por integrarse a través de una estructura criminal, otra empresarial y otra política; cometer múltiples delitos con diversas víctimas; y controlar un determinado territorio. Ejemplos son los cárteles en México, las maras en Centroamérica o las milicias en Brasil.



RED CRIMINAL



FORMAS EN LAS QUE EJERCEN EL PODER LOS PODERES FÁCTICOS

DERECHOS HUMANOS



DERECHOS COOPERATIVOS



Cabildeo

Los poderes fácticos dotan de información al órgano estatal que tomará la decisión, pero no vulneran su autonomía. Aquí lo importante es que la sociedad civil sea plural, que el órgano estatal tenga mucha y muy diversa información. De lo contrario, se pone en riesgo a la democracia.

Captura o cooptación

Se cometen actos ilegales como sobornos o puertas giratorias, o que están en zonas grises entre la legalidad y la ilegalidad, como las donaciones a las campañas electorales, a fin de que el órgano estatal decida a favor de los intereses del poder fáctico.

Gobernanza criminal

Se da cuando una red de macrocriminalidad gobierna sobre determinado territorio en beneficio de sus propios intereses.



Disputa por la soberanía

Frente a la gobernanza criminal, puede suceder que haya autoridades estatales que resistan y quieran mantener su autonomía, incluso poniendo en riesgo su integridad y su vida. En esos casos estaremos ante una disputa por la soberanía.



¿QUIÉN GOBIERNA?

Es importante saber cómo se integran y cómo inciden los poderes fácticos en las decisiones políticas, tendremos más conocimientos para diversificar las estrategias que nos lleven a descapturar al Estado.

GOBERNANZA CRIMINAL



PODER FÁCTICO CAPTURANDO

RED DE MACRO-CRIMINALIDAD



Capítulo III

Captura del Estado

CABILDEO

¿Qué es?

Mediante el cabildeo se dota de información a los distintos órganos gubernamentales (poderes ejecutivo, legislativo y judicial) para tomar decisiones. En la medida que se logre generar la mayor cantidad y variedad de la información, la decisión será más imparcial. El cabildeo, si funciona bien, no solo no es contrario a la democracia, la podría fortalecer.

Características específicas

Distintos poderes fácticos son recibidos por diferentes órganos gubernamentales. En las reuniones, que debieran ser públicas, se dota de información diversa y contrapuesta señalando los pros y contras de una determinada decisión.

Problema

Hay poderes fácticos que tienen mayores capacidades institucionales y organizacionales para cabildar que otros, lo que les da más posibilidades de incidir en las decisiones políticas vinculantes.

Posible solución

Generar procesos amplios y abiertos de gobernanza que permitan participar a un amplio espectro de poderes fácticos en la dotación de información y genere sociedades plurales.

FALLAS ADMINISTRATIVAS

¿Qué son?

Los procesos de captura y cooptación estatal se realizan en el marco de acciones legales, ilegales y zonas grises. El problema con estas últimas es que no rompen ninguna ley, pero claramente pervierten el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, cuando una ley o una licitación se realizan a la medida para beneficiar a un determinado poder fáctico.

Características específicas

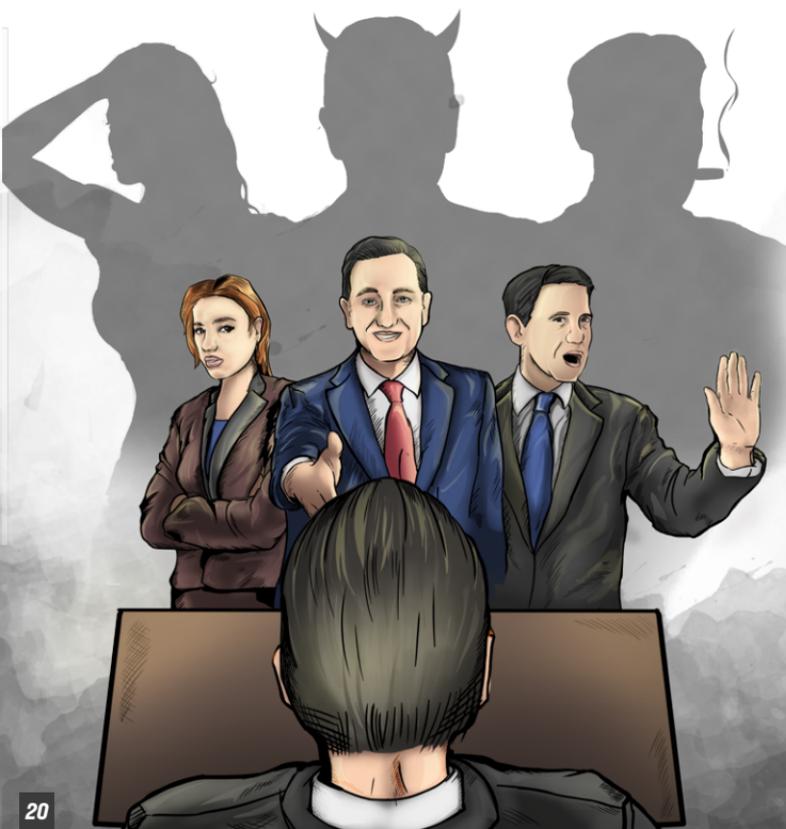
Se toman decisiones que, de forma aparente, no son ilegales. Las consecuencias de esa decisión pueden ser considerados un fraude a los objetivos de la ley.

Problema

Si bien las decisiones que recaen en zonas grises pervierten la toma de decisiones y ayudan a la captura del Estado, no se pueden sancionar porque no son acciones ilegales.

Posible solución

Aspectos como el principio de máxima transparencia y publicidad de los procesos de toma de decisiones, más la generación de periodismo especializado de investigación ayudan a controlar y limitar las zonas grises.



CAPTURA BÁSICA

¿Qué es?

Establecimiento esporádico de vínculos ilegales entre funcionarios públicos y poderes fácticos para tomar decisiones que favorezcan a sus propios intereses. Por ejemplo: sobornos, puertas giratorias, negociaciones incompatibles, licitaciones amañadas, o financiamiento ilegal de campañas electorales.

Características específicas

- (i) La iniciativa proviene del poder fáctico hacia el Estado.
- (ii) El objetivo de la acción es asegurar ventajas o ganancias ilícitas a favor del poder fáctico.
- (iii) El medio utilizado es ilegal, como los sobornos.
- (iv) La acción es esporádica, aislada; por lo que no afecta el funcionamiento estructural del gobierno.

Problema

Aunque se trata de un acto esporádico de corrupción, en esa decisión se genera una captura. Si este acto ilegal no se sanciona, la impunidad se puede convertir en un patrón estructural que permita que los actos de corrupción se reiteren por diversos funcionarios públicos y poderes fácticos, en detrimento de la democracia y el Estado de derecho, lo que nos llevaría a la captura sistemática.

Posible solución

Mejorar los sistemas de monitoreo, rendición de cuentas y tener una férrea política anti-impunidad.



CAPTURA AVANZADA

¿Qué es?

Conformación sistemática de vínculos ilegales entre los poderes fácticos y el gobierno para tomar decisiones que favorezcan a sus propios intereses. Además del soborno se presentan actos como la coacción, la extorsión, la intimidación o el uso de violencia; así como el aprovechamiento de las fallas administrativas.

Características específicas

- (i) Hay una mayor diversidad de agentes, motivaciones y propósitos.
- (ii) La iniciativa de la captura proviene del poder fáctico hacia el Estado.
- (iii) Hay una mayor durabilidad y gravedad de impactos de las consecuencias de la captura.

Problema

Tienden a producir una afectación de naturaleza estructural de la institucionalidad y del papel organizacional de grupos de la burocracia estatal consecuentes con una relativa pérdida de la funcionalidad del sistema en las instancias de los aparatos del Estado involucradas en una perspectiva duradera.

Posible solución

Mejorar los sistemas de monitoreo, rendición de cuentas y tener una férrea política anti-impunidad. En estos casos ya se comienza a necesitar un fuerte apoyo de la élite política para generar una política anticorrupción exitosa.





Capítulo IV

Cooptación del Estado



COOPTACIÓN BÁSICA

¿Qué es?

La diferencia de la captura, la cooptación básica consiste en una coordinación de intereses y una interposición de acuerdos/compromisos, no mediados necesaria ni exclusivamente por actos ilícitos como el soborno, sino en especial por razones de índole estratégica de largo plazo.

Características específicas

Mientras que la captura es unidireccional (va del poder fáctico al Estado), la cooptación es bidireccional, tanto los funcionarios públicos como los poderes fácticos detonan los procesos de cooptación.

Problema

El enemigo esta en casa. Una parte del Estado ya funciona bajo una lógica de cooptación y corrupción, por lo que la cooptación se torna sistémica y los intereses públicos y de los poderes fácticos que capturan ese espacio de política del Estado se empalman en detrimento del bienestar general, del presupuesto público y, por ende, de los derechos humanos de las personas.

Posible solución

En estos casos se requiere de una decidida incidencia de las más altas esferas públicas para cambiar por completo la integración del/os órganos que han sido cooptados. También se requiere una sólida política anti-impunidad, el desmantelamiento de redes (pasamos del caso al análisis del fenómeno criminal) y sanciones ejemplares.

COOPTACIÓN AVANZADA O SISTÉMICA

¿Qué son?

Establecimiento de vínculos ilegales de manera organizada, centralizada y planificada (por lo que tiene un carácter más sistemático) desde las más altas esferas de la dirigencia política del país con poderes fácticos para beneficiar sus intereses de forma estratégica y en el largo plazo.

Problema

Se establece un sistema corporativo regido por intereses egoístas de capitalistas, políticos y partidos políticos poderosos, aliados entre sí y en contra de intereses sociales perdurables (capitalismo de cuates).

Posible solución

Si bien en este caso ya tenemos a las altas esferas políticas involucradas en actos de captura y corrupción, es relevante identificar tanto a instituciones estatales anticorrupción y anti-impunidad, como a sectores sociales que nos permitan generar una coalición que desmonte esa captura sistemática. Probablemente puede ser útil pensar en Mecanismo Internacionales Contra la Impunidad, como la CICIG en Guatemala.

Además, se requerirá documentar: el grado de sistematicidad, los ámbitos e instancias de la gestión estatal afectados, las jerarquías de la burocracia pública intervinientes, los niveles de administración pública —local, regional y nacional— involucrados, y el periodo y duración de ocurrencia.

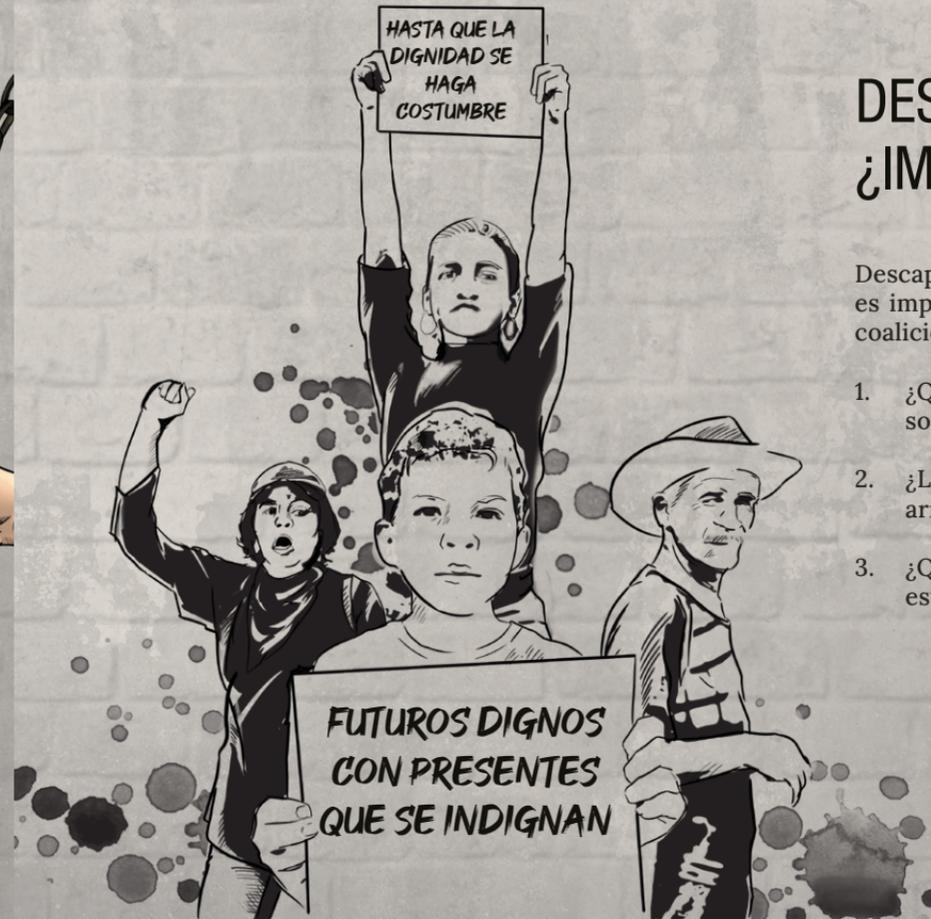


COOPTACIÓN CON RECONFIGURACIÓN ESTATAL

¿Qué es?

A partir de una cooptación avanzada, el propio Estado modifica sistemáticamente la redacción, interpretación y aplicación de reglas del juego y políticas públicas del régimen democrático para beneficiar los intereses de la red de macrocriminalidad entre funcionarios públicos y poderes fácticos.

El **problema** es que se diluye la diferencia entre los intereses públicos y los de la red de macrocriminalidad que tienen una cada vez mayor incidencia en las decisiones políticas de una determinada arena o área pública.



DESCAPTURAR AL ESTADO: ¿IMPOSIBLE?

Descapturar al Estado y reconstruir nuestra democracia no es imposible, debemos comenzar con un diagnóstico y una coalición amplia. Hágase las siguientes preguntas:

1. ¿Quiénes son los posibles integrantes de una coalición social y política que impulse la descaptura del Estado?
2. ¿La coyuntura política es propicia o es contraria para arrancar el proceso de recuperación?
3. ¿Qué recursos políticos de las y los actores sociales y estatales se pueden utilizar para neutralizar la captura?



Capítulo V

La democracia



¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?

La democracia se conforma por dos elementos:

- A) Una división política del trabajo entre gobernado y gobernantes que son electos por medio del voto. En una democracia el pueblo no gobierna, simplemente elige a quien va a gobernarle.
- B) Un sistema de controles sobre los gobiernos como son las propias elecciones, donde las y los ciudadanos premian y castigan al gobierno; un sistema de pesos y contrapesos institucionales; un conjunto de leyes que establecen límites al gobierno; el reconocimiento de un conjunto de derechos inherentes a todas las personas; y la posibilidad de que las personas resistan, se manifiesten y protesten en contra de decisiones que consideran arbitrarias.

VOTE POR MÍ
“EL BIENESTAR ESTÁ POR LLEGAR”
“MENOS IMPUESTOS, MÁS EMPLEO”
“CERO CORRUPCIÓN”



LAS PROMESAS INCUMPLIDAS DE LA DEMOCRACIA

- En la medida que la democracia es una división política del trabajo, se espera la consolidación de una clase política profesional, eso lamentablemente no ha sido así.
- Debido a que con el voto premiamos y castigamos a los gobiernos, se espera que los gobiernos tomen las mejores decisiones que beneficien al mayor número de personas para ser reelectos por persona o por partido, pero este mecanismo de control no ha tenido los efectos esperados.
- Los distintos mecanismos de control debieran servir para proteger y garantizar los derechos de las personas, pero nos enfrentamos a sistemas de justicia insuficientes, burocratizados y con efectos muy por debajo de lo esperado.

LAS CONSECUENCIAS DE LA CAPTURA SOBRE LA DEMOCRACIA

Los mecanismos de representación y control inherentes a la democracia han fallado. La expectativa de que el régimen democrático se convierta en el mayor bien para el mayor número, no se ha alcanzado en buena parte de América Latina. Entre otras razones, este desvío se debe a que los espacios de decisión son capturados por poderes fácticos, por lo que las decisiones que debieran beneficiar a las mayorías, se convierten en decisiones que sólo responden a los intereses de algunos poderes fácticos, algunas empresas en la regulación de determinados mercados, algunos jugadores en determinada arena política.

Frente a escenarios en donde las democracias no tienen los efectos esperados, y se ponen en riesgo sus niveles de legitimidad política, se torna relevante recuperar la democracia.



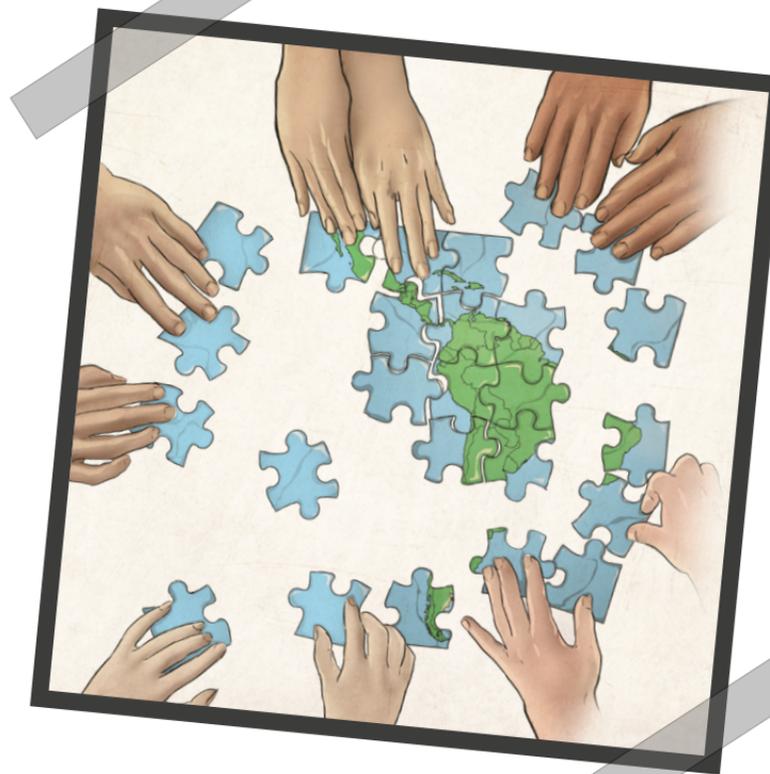
RECUPERAR LA DEMOCRACIA

Una de las principales consecuencias de la división política del trabajo entre gobernantes y gobernados es que alejó a las personas de la política. Se suele decir que las elecciones son la fiesta democrática, pero salvo ese acto concreto, las y los ciudadanos no somos invitados a más aspectos centrales de la vida política de nuestros países.

¿Cómo regresamos la política y la democracia a la gente?

Repensándola de abajo hacia arriba, desde los barrios y procesos comunitarios. En donde la decisión sobre los bienes comunes son de la comunidad y no de un gobierno central. La importancia de descentralizar el Estado en procesos políticos, sociales y económicos territoriales. gobiernos nacionales tejedores y voceros de las comunidades. Sistematizador y asesor de las comunidades para su desarrollo.

En principio, reconstruyendo la relevancia e idea de participación política de forma cotidiana, logrando interesar a las personas, generando coaliciones sociales en torno a temas relevantes, detonando procesos que permitan que esas coaliciones expulsen a los poderes fácticos de la toma de decisiones, descapturando al Estado, y generando mecanismos institucionales de mayor participación de las personas no sólo en la elección, sino en la toma de las decisiones que les resultan relevantes.





Capítulo VI

Asomos de esperanza



¿Es imposible descapturar?

En las entregas anteriores de **ATADURAS DE PODER** hemos analizado qué son los poderes fácticos, qué recursos políticos tienen, cómo se organizan, cómo capturan al Estado, cómo reconfiguran la lógica y dinámicas estatales, y cuáles son los impactos que esto tiene para la democracia, el Estado de derecho y en especial, para la construcción del bienestar general.

Pese a que hay ocasiones en que pareciera imposible, **SE PUEDE DESCAPTURAR AL ESTADO**, y construir un gobierno democrático, con bienestar y con paz. En esta sexta y última entrega, daremos cuenta de los **ASOMOS DE ESPERANZA** que ya se han construido en varios países de la región. Casos concretos donde la gente se organiza y solidariza con éxito, para expulsar a los poderes fácticos y modificar sus condiciones de vida.

COLOMBIA

Asprocig- Asociación de Productores para el Desarrollo Comunitario de la Ciénaga Grande del Bajo Sinú en Colombia

En las décadas de 1980 y 1990 el conflicto armado en Colombia generó que millones de personas de todos los territorios sufrieran de desplazamiento forzado interno. El departamento de Córdoba, el desplazamiento forzado interno hizo que un gran número de familias y comunidades se agruparan para convivir y crear nuevos territorios.

En el año 1995, en la cuenca del río Sinú, se creó la organización ASPROCIG, una asociación comunitaria de campesinos y campesinas que desde entonces ha buscado recuperar los efectos del daño ambiental del territorio, dignificar la cultura campesina y contrarrestar los fenómenos del cambio climático a través de mecanismos de cultivos agroecológicos, recuperación hídrica y fertilidad de la tierra.

Este caso se considera exitoso porque desde 1995 esta comunidad ha apostado por la autonomía comunitaria a través de: (i) la soberanía alimentaria; (ii) una democracia participativa y amplia interna para la toma de decisiones en esta; y, (iii) el manejo cooperativo y solidario de los recursos económicos de la asociación, que les ha permitido superar los efectos de la economía nacional e internacional.



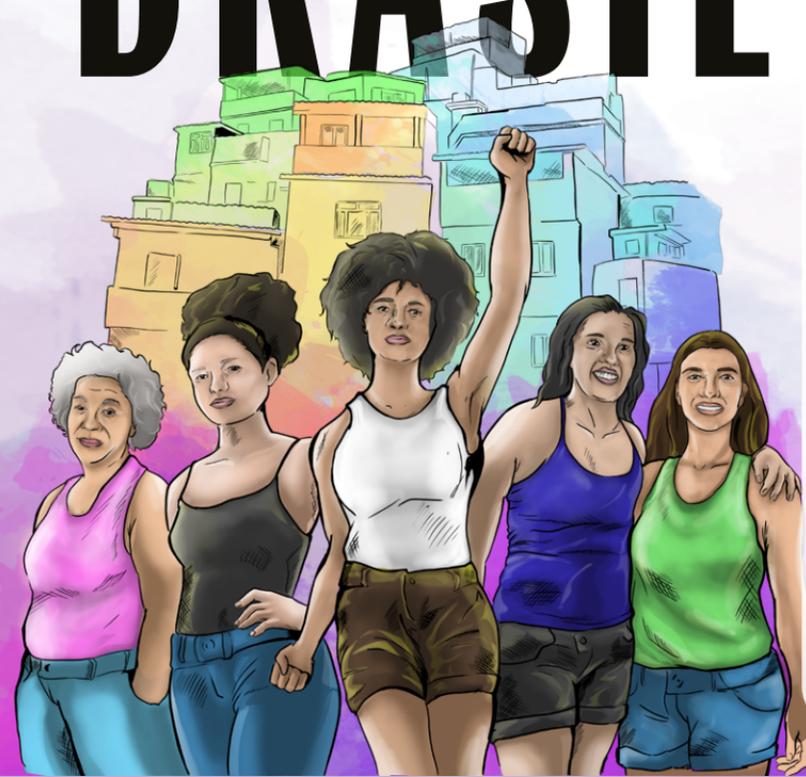
BRASIL

Las Favelas pueden ser territorios de paz

La policía del Estado de Río de Janeiro es la que más mata en Brasil. Entre 2019-2020 hubo 3059 personas asesinadas por la policía. Muchas de estas muertes son el resultado de operaciones policiales en territorios periféricos. La guerra contra las drogas es la excusa de las matanzas que se producen a diario en la ciudad, provocadas por la policía.

Durante las últimas décadas, movimientos sociales, ONG's, activistas, investigadores han impulsado acciones para detener la máquina de matar, impulsada por el gobierno local. En 2020, una decisión del Tribunal Supremo Federal, el máximo tribunal de Brasil, impuso restricciones a las operaciones policiales en los territorios de las personas, especialmente en las favelas. ADPF (Llamado por Incumplimiento del Precepto Fundamental) 635, conocido como el "ADPF de las favelas", entró en vigencia por cuenta de la pandemia para no poner en riesgo a la población y agentes de policías. La ADPF fue el resultado del trabajo colectivo de decenas de actores sociales, entre ellos parlamentarios, Ministerio Público, Defensoría Pública y familiares de víctimas de violencia policial.

Este caso se considera exitoso, ya que la decisión es una victoria inédita en Brasil y sentó un precedente importante para cuestionar las muertes recurrentes y la violencia policial. Además, se fortaleció la articulación de diferentes actores sociales, que colaboran mutuamente para promover redes de solidaridad con familiares y víctimas. También se fortaleció la conciencia de que las operaciones policiales no sirven para reducir la violencia o combatir inteligentemente el crimen en la ciudad.



MÉXICO

Gobernanza comunitaria en Cherán

Cherán es una comunidad del pueblo purépecha ubicada en la provincia de Michoacán, en México. Sus principales actividades son agrícolas y forestales. Lamentablemente México se ha sumido en una espiral de violencia desde el 2007, llegando a sus peores niveles en el 2018. Uno de los epicentros de la violencia es, precisamente, la entidad de Michoacán.

La población de Cherán comenzó a sufrir de homicidios, secuestros, un sistema de extorsión y de la tala ilegal de sus bosques. Frente a esto, en el 2011, el pueblo se levantó en armas, liderado por mujeres, con el objetivo de defender su bosque y los alrededores. Desconocieron al sistema de partidos políticos, y obtuvieron el reconocimiento como municipio autónomo, por lo que pudieron instalar sus propias formas de gobierno y su policía comunitaria.

Hoy Cherán es uno de los pocos espacios en Michoacán donde se puede vivir con algo de paz.



CHILE

Proceso constituyente en Chile

A finales del 2019 y principios del 2020 se llevaron a cabo una serie de manifestaciones en Chile encabezadas por estudiantes. Si bien el detonante fue el alza en la tarifa del transporte público, la respuesta represora del gobierno chileno y una serie de demandas sociales que se habían acumulado en los últimos años conformó un movimiento mucho más amplio y plural que se dispersó por todo el país y se conoció a nivel mundial. Demandas de cambios en el sistema de salud, de pensiones, de acceso al agua, más la carestía y un rechazo generalizado a la clase política marcaron las movilizaciones.

La respuesta institucional resultó innovadora. En octubre del 2020 se convocó a un plebiscito para determinar si era necesario llamar a un congreso constituyente, en mayo del 2021 se llevaron a cabo las elecciones para integrar dicho congreso y en julio se instaló la Convención constituyente que reemplazara la constitución de 1980, herencia de la dictadura de Pinochet. La Convención es presidida por Elisa Loncón, activista y académica del pueblo mapuche.

El futuro e historia del pueblo chileno sigue en construcción...



GUATEMALA

la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)

Guatemala sufrió de una sangrienta dictadura militar entre 1982 y 1985. La herencia de la política de Guerra Sucia se hizo presente en las prácticas de los cuerpos de policías y fiscalías, así como en los altos niveles de violencia y criminalidad que se llevaban a cabo en un marco de impunidad que involucraba a la propia clase política.

En la medida que la propia clase política que debía encabezar los órganos de seguridad y justicia era parte de las redes de criminalidad, la política anti-impunidad no podía venir de los órganos nacionales. Es así que en diciembre del 2006 fue creada la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) por medio de un acuerdo entre Naciones Unidas y dicho país.

El principal trabajo de la CICIG fue dismantelar redes de macrocriminalidad que capturaban y reconfiguraban al Estado desde el más alto nivel. Los casos analizados por la CICIG involucraron a ex-presidentes, ex-ministros, y a la plana mayor de generales que formaron parte de la dictadura militar.



Ataduras de poder

© Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá - Colombia

Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá - Colombia
co-info@co.boell.org
co.boell.org

Comité editorial - Conceptual

Ángela Valenzuela Bohórquez
Cristian Porte Ocampo
Laura Isabel Villamizar Pacheco
Luis Daniel Vázquez

Escrito por

Luis Daniel Vázquez

Ilustraciones y diseño

Cristian Porte Ocampo

Bogotá, Colombia, abril de 2023

Publicación con licencia Creative Commons
CC BY-NC-ND 4.0
Atribución-NoComercial-SinDerivadas

**Fundación Heinrich Böll
Oficina Bogotá - Colombia**

Calle 37 No. 15-40
Bogotá - Colombia

T +57 1 37 19 111
E co-info@co.boell.org
W co.boell.org

    @BoellColombia

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**
BOGOTÁ
Colombia