



Revista mexicana de ciencias políticas y sociales

ISSN: 0185-1918

ISSN: 2448-492X

UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División
de Estudios de Posgrado

Duque Daza, Javier
Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia
Revista mexicana de ciencias políticas y sociales,
vol. LXVI, núm. 241, 2021, Enero-Abril, pp. 347-380
UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Posgrado

DOI: <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.241.75094>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42170571014>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia

Criminal Governance.

Co-government between Politicians and the Paramilitary in Colombia

Javier Duque Daza*

Recibido: 14 de abril de 2020

Aceptado: 12 de noviembre de 2020

RESUMEN

Este artículo presenta los resultados de una investigación en torno a la caracterización de las relaciones entre políticos regionales, partidos y organizaciones criminales en Colombia. El análisis recurre al concepto de *gobernanza criminal* y a un enfoque que la asocia con factores de índole político. Se adopta una estrategia metodológica basada en la QCA (Qualitative Comparative Analysis) y se presentan las respectivas evidencias empíricas. Este es un trabajo innovador en Colombia, ya que permite diferenciar tipos de gestión pública de acuerdo con la incidencia de las organizaciones ilegales en ellas, para el caso de estudio, de los grupos paramilitares que interactuaron con partidos, y facciones partidistas, y las estructuras locales de poder. Entre sus hallazgos están las caracterizaciones de este tipo de gestión, la explicación de los factores que la hicieron posible y los efectos que produjeron en la democracia local.

Palabras clave: gobernanza; gestión pública; criminalidad; paramilitares; partidos políticos.

ABSTRACT

The article presents the results of research aimed at characterizing the relationship between regional politicians, parties and criminal organizations in Colombia. The analysis draws on the concept of *criminal governance* and an approach that associates it with political factors. A methodological strategy based on QCA (Qualitative Comparative Analysis) is adopted and the respective empirical evidence is presented. It is an innovative work in Colombia that allows for differentiating types of public management according to the effect of illegal organizations, in this case the paramilitary groups that interacted with partisan parties and factions and local power structures. Findings include the characterizations of this type of management, the explanation of the factors that made it possible and the effects they produced on local democracy.

Keywords: governance; public management; crime; paramilitary; political parties.

* Universidad del Valle, Colombia. Correo electrónico: <jduqued86@hotmail.com>.

Introducción¹

Desde la década de 1980, como sucedió en gran parte de América Latina, en Colombia se implementaron cambios institucionales orientados a la descentralización y a la redistribución territorial del poder político. Estas reformas transfirieron a los municipios nuevos recursos y funciones, y se instituyó la elección popular de alcaldes a partir de 1988. A su vez, con la instauración de la Constitución Política de 1991 se estableció la elección popular de gobernadores y se redefinieron las funciones de las entidades territoriales departamentales. Los cambios afectaron a los 32 departamentos² y a los 1 100 municipios del país.

Este cambio institucional se dio en un contexto de fragilidad estatal, de fortalecimiento de las élites locales y de un prolongado conflicto armado. El Estado era muy débil en sus funciones coactivas y de cohesión social. Como producto de esta fragilidad, Colombia fue calificada en la década de 1990 como un Estado en disolución progresiva (Pécaut, 1991), en situación de colapso parcial (Bejarano y Pizarro, 2010) y con presencia diferenciada del Estado en sus múltiples regiones (González, 2003). Estos conceptos enfatizaban la precariedad de los aparatos de seguridad, la presencia extendida de actores armados ilegales, la inestabilidad política, la impunidad e inaplicación de la ley, y los severos problemas de gobernabilidad.

En vastas zonas del país había presencia de grupos armados ilegales. Por una parte, las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL), surgidos a mediados de la década de 1960, y del movimiento M-19, creado en 1973 (se desmovilizó en 1989, igual que lo hizo parte del EPL en 1991). Por otra parte, los grupos paramilitares surgidos desde finales de la década de 1970. Las FARC tienen sus raíces en la década de 1950, en el tránsito de autodefensas campesinas a guerrillas revolucionarias. Se expandieron a gran parte de Colombia y sólo en 2016 se desmovilizaron gran parte de sus integrantes por un acuerdo con el Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018). El ELN fue creado en 1964 por jóvenes de movimientos religiosos y estudiantiles, muchos de ellos influenciados por la teología de la liberación y la revolución cubana. Era un grupo pequeño que a comienzos de la década de 1970 tenía cerca de 200 integrantes. El surgimiento del EPL está ligado a la divergencia chino-soviética dentro del comunismo y al rechazo, según la percepción del grupo, a las tendencias reformistas y conciliadoras de la línea oficial del Partido Comunista. Decidieron conformar en julio de 1965 el Partido Comunista de Colombia Marxista-Leninista y su brazo armado EPL. Estos grupos fueron el resultado de una serie de factores: los reza-

¹ Este trabajo es uno de los resultados del proyecto de investigación titulado “Política y criminalidad en Colombia 1978-2020”, apoyado por la Universidad del Valle, Colombia.

² El *departamento* es la entidad política territorial subnacional en la que se divide el territorio colombiano. Colombia se divide administrativa y políticamente en 33 divisiones: 32 departamentos, los cuales son gobernados desde sus respectivas ciudades capitales y Bogotá, un distrito capital.

gos de la violencia de los años cincuenta; los intentos del Ejército Nacional por recuperar militarmente el territorio; la limitada capacidad del Frente Nacional para insertar grupos organizados al margen del bipartidismo; y la dificultad para desvertebrar las relaciones que los gamonales y poderes locales habían mantenido con los grupos armados cercanos a sus partidos. Los grupos organizados al margen de los partidos Liberal y Conservador y algunas de sus facciones disidentes tendieron a percibir el Frente Nacional como un régimen político excluyente y el cierre de oportunidades legales que este parecía exhibir se convirtió, para muchos, en justificación suficiente para optar por la lucha armada. (Pizarro, 1991; CNMH, 2013; Aguilera, 2006). El Movimiento 19 de abril M-19 surge en 1973 como consecuencia de un supuesto fraude electoral en las elecciones de 1970, las últimas del Frente Nacional. Algunos ex militantes de las FARC y del partido Alianza Nacional Popular, creado a comienzos de la década de 1960 y cuyo candidato presidencial de 1970 fue el exdictador Gustavo Rojas Pinilla, conforman este grupo como protesta por el fraude en las elecciones presidenciales. Surgió como una guerrilla urbana, nacionalista y revolucionaria, que tomó distancia de los demás grupos armados alineados con la URSS o con la China, o de influencia castrista. (Villamizar, 1995).

En la primera parte de los años ochenta las organizaciones paramilitares fueron un proyecto antiguerrillero subordinado a la fuerza pública, a los terratenientes y a los políticos locales; se encargaban de hacer el “trabajo sucio” que no hacían los militares ni la policía. Aunque recibían aportes del narcotráfico —quienes crearon grupos a comienzos de la década de 1980 en reacción a la acción en su contra por parte de las guerrillas, pero no se involucraron de lleno en su funcionamiento y en sus operaciones—, su financiación inicial provenía de los pagos hechos por los grandes propietarios, empresarios, comerciantes y su presencia se reflejó en asesinatos, masacres, desplazamiento de campesinos, persecución a líderes sociales acusados de nexos con grupos insurgentes. Posteriormente, desde finales de la década de 1980, los movimientos guerrilleros se involucraron con políticos locales y evolucionaron hacia un proyecto político, militar y social con la colaboración y complacencia de las fuerzas armadas y la mayoría se asoció con el narcotráfico, que pasaría a ser una de las principales fuentes de financiación (Reyes, 1997; Rangel, 1999; Gutiérrez y Barón, 2006; Duncan, 2006).

Asimismo, después de una primera oleada de producción y exportación de marihuana, desde los setentas el país se convirtió en el principal productor de cocaína y se empezaron a formar grandes organizaciones del tráfico de drogas (OTD) que los medios y las autoridades de Estados Unidos y de Colombia denominaron como *cárteles*, es decir, comunidades poderosas económicamente que conformaron sus propios ejércitos privados y grupos de asesinos a sueldo. En la década de 1990, los bloques paramilitares no sólo tuvieron un carácter contrainsurgente, sino que también entraron de lleno en el negocio del narcotráfico, devinieron en narcoparamilitares.

Cuando tomaron posesión los primeros mandatarios departamentales en 1992, había presencia activa de las FARC en 22 departamentos, del ELN en 10 y de bloques paramilitares en 17. El Estado estaba en una doble confrontación: contra el narcotráfico y contra la subversión, y un sector de las fuerzas militares y de la clase política se estaba asociando con el paramilitarismo. Una década después, las FARC se encontraban en 18 departamentos, el ELN en 9 y los paramilitares en 22. Consecuentemente, se dio un cierto repliegue de las guerrillas con la retirada de algunos de sus bastiones históricos, mientras se extendió la influencia paramilitar, especialmente en la costa Atlántica, en el oriente del país y en departamentos como Antioquia, Santander y Chocó (Observatorio de Derechos, s.f.). En lo sucesivo persistirían muchas de las organizaciones armadas ilegales con sus aparatos de poder. Desde la década de 1980 ambos tipos de organizaciones se traslaparon con el narcotráfico: las guerrillas financiadas con recursos en diversas modalidades, y los paramilitares recibiendo apoyo y/o actuando como productores y exportadores de cocaína. Una parte de los grupos paramilitares se desmovilizaron en 2005, cuando el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) les concedió estatus político. Las FARC se mantendrían hasta el año 2016 cuando gran parte de sus integrantes se desmovilizaron producto de un acuerdo con el Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018). Reductos de ambas organizaciones se reagruparon después en nuevas organizaciones criminales.

A partir de este contexto de frágil estatalidad y conflicto extendido, este artículo analiza la gestión pública en Colombia, específicamente en la incidencia que tuvieron los grupos paramilitares en los gobiernos departamentales durante el periodo 1992-2010, desde la primera elección de gobernadores hasta la desmovilización de los grupos paramilitares. Colombia es un país con un conflicto de larga duración, con una fuerte economía subterránea, en el que la institucionalidad estatal —la justicia, las agencias de control y de sanción, las dependencias de planeación, de gestión e inversión social— suele ser ineficiente e inoperante en términos de seguridad, y regularmente concentrada en la región central andina. Nos centramos en el paramilitarismo como actor influyente en la gestión pública departamental por cuanto éste tuvo una orientación contrainsurgente y con tintes de delincuencia, y se asoció con la clase política y las estructuras estatales locales. Muchas de las estructuras y jefaturas militares se imbricaron con la clase política regional y se apropiaron de recursos públicos, ejercieron violencia, coaccionaron a los electores y desplazaron a miles de pobladores hacia otras regiones. Esto no sucedió con las guerrillas, por ejemplo, quienes, por el contrario, “combatían al Estado”, y no se asociaban con el paramilitarismo o con la clase política de los partidos Liberal, Conservador y sus escisiones en la década de 1990.

El análisis se realiza a partir de tres cuestiones centrales: 1) ¿por qué en unos departamentos estas organizaciones criminales tuvieron gran influencia en la gestión pública y en otros no?, 2) ¿qué factores contribuyen a explicar la presencia diferenciada de una forma

de gestión que combinó elementos de legalidad e ilegalidad? y 3) ¿cuáles fueron los atributos centrales de esta forma de gestión pública?

Las respuestas a estas preguntas se articulan en torno al concepto de *gobernanza criminal*, que en Colombia involucró a partidos, figuras políticas locales y a grupos paramilitares que contaron con el respaldo de hacendados, comerciantes, empresarios y miembros activos y retirados de las Fuerzas Militares. Aunque la gestión pública departamental se rige por el mismo marco institucional, en algunos departamentos los grupos paramilitares tuvieron una gran influencia en los gobiernos ya que se combinaron tres condiciones fundamentales: 1) la presencia de partidos o facciones que actuaban como maquinarias políticas autónomas de los partidos nacionales conformadas por políticos locales y/o clanes políticos, y en ellos predominaban los *políticos de negocios* (Della Porta y Vannucci, 1997), cuyas motivaciones eran el enriquecimiento personal y de sus círculos de allegados y familiares, y la búsqueda y/o mantenimiento de posiciones de poder y de estatus. Estos actuaban como buscadores de votos y de cargos, a la vez que apropiadores de recursos públicos con fines privados; 2) la debilidad estatal que se expresaba en la incapacidad para imponer su soberanía interna y sus aparatos de poder y la fragilidad de sus instituciones de control y de justicia, en muchos casos cooptadas por las propias organizaciones criminales y/o las facciones y partidos; y 3) la presencia extendida de bloques paramilitares y sus hombres fuertes que establecieron nexos con las élites locales, en algunos casos fueron creados por sectores de ésta.

Se trató de una forma de coordinación estratégica entre élites: una élite política local y una élite armada. La presencia de los grupos paramilitares fue el producto de interacciones estratégicas: los políticos buscaban maximizar sus votos y los paramilitares la promoción de políticas que los favorecieran. La *parapolítica* se expresó en una “relación simbiótica”, que se dio en el marco de un proceso más amplio de formación del Estado, en el que no se había conseguido el monopolio de la violencia en todo el territorio nacional, por los incentivos existentes que permitían la perpetuación de la debilidad estatal en regiones periféricas (Acemoglu y Santos-Villagrán, 2009).

Los atributos centrales de este tipo de *gobernanzas criminales* incluyeron la presencia del bloque paramilitar y su “hombre fuerte”. Este bloque establecía nexos con facciones políticas, en algunos departamentos integrados a clanes o familias, financiaban sus campañas o actuaban a favor de sus candidatos mediante la coacción y la violencia y se concertaban para hacer elegir a su asociado a la gobernación. Se apropiaban de las rentas públicas, el grupo ilegal, el político, sus familias y allegados se beneficiaban con cargos y obras públicas, y contratos; todos ganaban a costa de las finanzas públicas.

Para desarrollar estos argumentos, este análisis recurre al concepto de *gobernanza criminal* y a un enfoque que la asocia con factores de índole político. Se adopta una estrategia metodológica basada en la QCA (Qualitative Comparative Analysis) y se presentan las respec-

tivas evidencias empíricas. Se comparan todos los departamentos y se da cuenta de por qué se presentó este tipo de gestión en algunos de ellos y las razones de su ausencia en los demás.

La gobernanza criminal

Los procesos de descentralización han sido analizados de formas diversas y divergentes. Algunos estudios enfatizan en las “bondades” de los diseños institucionales racionalmente previstos y en sus efectos positivos para la gestión pública. Otros, por el contrario, resaltan la brecha existente entre el cambio de las reglas y los contextos sociopolíticos en los que se aplican, considerando que, en muchos casos, los efectos esperados de la descentralización se concretan, pero en otros no.

Desde un enfoque neoinstitucionalista que enfatiza en la racionalidad de los diseños, se plantea que la descentralización produce efectos positivos: mayor autonomía de los gobernantes; mayor eficiencia administrativa; el uso más racional de los recursos públicos; y una gestión pública eficiente. Nuevas reglas conducen a más controles y a una efectiva rendición de cuentas; propicia una mayor vigilancia a las autoridades y funcionarios, y las respectivas sanciones a quienes las infringen (Fisman y Gatti, 2002; Persson y Tabellini, 2000). En esta misma línea, el enfoque de la gobernanza considera que los cambios propician “nuevos espacios de articulación y coordinación intergubernamental, redes públicas —privadas de políticas públicas y mecanismos de proximidad, comunicación y transparencia de la gestión gubernamental basados en las nuevas tecnologías” (Furlan, 2012).

Otros análisis se oponen a esta versión del círculo virtuoso de la descentralización. Consideran que los gobiernos locales son más frágiles y están más expuestos a la corrupción por la dificultad en aplicar los controles institucionales (Shleifer y Vishny, 1993). Asimismo, asumen que, a nivel local, es más fácil corromper a funcionarios y autoridades locales, hay menos agencias para hacer cumplir la ley, y las instituciones son menos eficientes; es más factible la influencia e injerencia sobre los gobernantes por parte de actores políticos y sociales —legales e ilegales—. En este sentido, las autoridades cuentan con mayor discrecionalidad en el manejo de los recursos y, por ello, pueden recibir más presiones de los políticos y de los poderes fácticos (Treisman, 2000; Prud'homme, 1995).

De forma adicional, enfatizan en la necesidad de considerar la heterogeneidad territorial a la hora de diseñar e implementar reformas institucionales, por cuanto el impacto del cambio en las reglas depende de los contextos en donde éstas se apliquen. Esta versión contextualizada del neoinstitucionalismo considera que la descentralización puede estar muy bien diseñada, pero sus efectos dependen del tipo de Estado, de los poderes locales y de las características de las entidades territoriales para su pronta realización. Los resultados pueden variar: en contextos con bajos niveles de estatalidad, fuertes élites locales y actores armados

ilegales poderosos, los efectos de la descentralización pueden ser diferentes a lo esperado. Así ocurrió en países como México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Colombia, en los que la descentralización ofreció a los actores criminales nuevas oportunidades para ejercer más influencia y/o intimidación (Sánchez y Chacón, 2005). Las reformas institucionales se hicieron sin considerar las deficiencias administrativas de los entes territoriales, la precaria institucionalidad y las relaciones entre organizaciones criminales y el poder político que capturaron de forma parcial al Estado (Garay y Salcedo, 2010). Este enfoque recupera los análisis que desde la década de 1980 advirtieron sobre la penetración territorial desigual del Estado en América Latina y la existencia de diversos órdenes locales con fuertes poderes fácticos (O'Donnell, 2007).

Heterogeneidad de contextos, penetración desigual de la institucionalidad y captura parcial del Estado tienen en común un supuesto: en muchos territorios de estos países se traslanan legalidad e ilegalidad. Mientras que en algunas entidades territoriales rige el imperio de la ley, y la autoridad, la gestión y el gobierno se ajustan a la vigencia de las normas; otras presentan severas limitaciones del Estado y hay actores ilegales imbricados con la legalidad y organizaciones criminales se entroncan con las autoridades y los gobernantes.

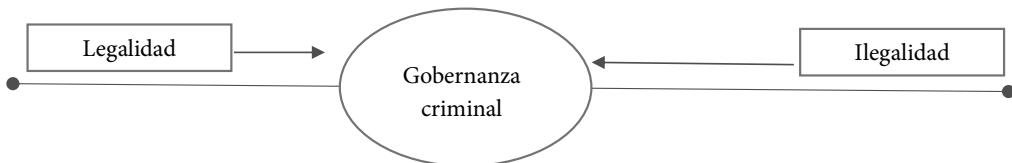
En estos órdenes locales se establecen *gobernanzas criminales*, concepto que se refiere al conjunto de acciones y decisiones tomadas de forma conjunta entre autoridades legalmente instituidas y una organización criminal que ejerce un amplio dominio sobre un territorio y una fuerte influencia sobre la sociedad local. Se orientan al manejo de la administración pública con la finalidad de apropiarse de sus recursos bajo una fachada de legalidad (Desmond, 2006).

El concepto de *gobernanza* se suele asociar a una acción de buen gobierno, de buenas prácticas de gobierno, que incluyen la coordinación de actores políticos —partidos, líderes—, sociales —sociedad civil— e institucionales —organizaciones públicas y privadas— en la conducción política y en el manejo de los asuntos y de los recursos públicos en procura de decisiones vinculantes eficaces. Un asunto central de la gobernanza es la presencia de actores extra gubernamentales que coadyuvan en el manejo de lo público y objetivos deseados de convivencia (Aguilar, 2006: 86-87). En este caso, al hablar de gobernanzas criminales, la coordinación estratégica se da entre facciones y élites políticas locales y actores externos criminales, las organizaciones paramilitares y sus estructuras y jefes regionales. No se refiere a la acción del buen gobierno con base en la coordinación de actores sino, por contraste negativo, a la acción de gobierno que combina componentes legales (autoridades electas, funcionarios públicos, recursos públicos, miembros de las Fuerzas Armadas) con otros ilegales (paramilitares).

Esta forma de gestión de lo público ocupa un lugar intermedio en un *continuum* en donde los extremos son la legalidad e ilegalidad, en algunos casos con mayor peso de la organización criminal y en otros con mayor incidencia del actor legal. No se trata de enti-

dades territoriales con ausencia absoluta de Estado y de legalidad, pero tampoco hay plena vigencia de la ley y de las instituciones estatales. Esta situación se puede ilustrar como una zona de confluencia:

Gráfico 1
Esquema de gobernanza criminal



Fuente: Elaboración propia.

Este tipo de gobernanza criminal suele denominarse también *gobernanza sin Estado* (Risse, 2011), *gobernanza extra-legal* (Von Lampe, 2016) y *órdenes criminales* (Schultze-Kraft, 2016). Estos conceptos —cuyo debate trasciende el alcance de este texto— se refieren a la existencia de formas de interacción entre las autoridades, sectores de la clase política y algunos actores ilegales que actúan en zonas con precaria estatalidad y en las que las agencias de control intergubernamental, las autoridades militares y de policía y la justicia no operan, son cooptadas y/o están involucradas con la asociación ilícita.

En Colombia fueron frecuentes y numerosos los casos de gobernanzas criminales. Entre 1992 y 2010, la gestión pública en muchos departamentos fue el resultado de la configuración de bajos niveles de estatalidad, la presencia de grupos armados ilegales (paramilitares), y partidos y facciones partidistas con predominio de políticos cuyas motivaciones básicas eran los negocios y la apropiación de los recursos públicos. Los departamentos fueron co-gobernados por autoridades elegidas popular y legalmente instituidas a la par de grupos criminales que incidieron de forma determinante en sus decisiones y fueron protegidos en sus actividades delincuenciales. En algunos departamentos, por ejemplo, también hubo gobernanzas criminales entre políticos, partidos y grupos guerrilleros, como sucedió en Arauca entre el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Partido Liberal. Esto es objeto de otra investigación y trasciende el alcance de ésta.

Como se describirá de forma amplia más adelante, aquí se trata de organizaciones criminales en las que convergen clase política y élites locales y regionales, hacendados y narcotraficantes y sectores de la fuerza pública, cuyos propósitos son mantener su dominio político y su poder regional y que tuvieron un triple contenido: 1) contrainsurgente, para combatir la presencia de guerrillas en muchos departamentos a las que el Estado era incapaz de hacerlo o era inoperante; 2) como actores que se apropiaban de rentas públicas municipales y departamentales en beneficio de ellos y de sus socios políticos y como ejecutores del

despojo de tierras a miles de campesinos; y, 3) de control institucional de las estructuras locales de poder frente a cualquier injerencia o presencia de actores políticos rivales de clanes regionales o facciones de los partidos Liberal, Conservador y de nuevas agrupaciones políticas. (González, Bolívar y Vásquez, 2003; López, 2010; Duncan, 2005). Es claro que no se trata sólo de aparatos militares; el paramilitarismo contiene también dimensiones políticas y económicas y sus fuentes de financiación fueron diversas, entre las que se encuentran la imposición de cobros directos a ganaderos y comerciantes; también la extracción a empresas nacionales y transnacionales importantes y —de particular interés en este trabajo— las fuentes institucionales o la cooptación forzada o a través de alianzas de los recursos públicos mediante contratos, transferencias ilegales, realización de obras públicas ficticias, sobrecostos, comisiones soterradas y el narcotráfico, de forma directa o indirecta. (Medina, 1990).

Los grupos paramilitares se fueron perfilando como un proyecto político y militar con nexos con sectores de las élites y se asociaron con el narcotráfico como fuente parcial de financiación y dieron protección a narcotraficantes, además de que sus jefes solían serlo.³ En 1997, conformaron las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y se expandieron a la vez que desplazaban a las guerrillas. Cada bloque conservó su autonomía. Al momento de su desmovilización en 2007 había 31 bloques distribuidos en 23 departamentos, con diversos niveles de implantación (Camacho, Duncan, Steiner, Vargas, y Wills, 2009; Romero, 2007; CNMH, 2018). Desde sus comienzos tuvieron vínculos con militares retirados y activos, contaron con tolerancia de parte del Estado y en algunas regiones fueron considerados sus aliados.

Nota metodológica

Comparación al interior de Colombia

El estudio se hizo con base en la QCA (Qualitative Comparative Analysis) (Ragin, 1987; Schneider y Wagemann, 2012). Se analizaron todos los departamentos (32), se detectaron los casos que presentaban resultados similares de *gobernanza criminal* (13 departamentos) y las diferencias respecto a los otros 19 casos. Se estudió el conjunto de condiciones asociadas a la presencia de esta forma de gestión pública en un análisis sincrónico, con la temporali-

³ Así quedó confirmado cuando después de desmovilizarse amparados en el acuerdo de paz con el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez fueron extraditados a Estados Unidos en mayo de 2008 los 14 exjefes de estas organizaciones, pues el gobierno consideró que habían seguido delinquiendo desde las cárceles. Eran solicitados por delitos de narcotráfico y todos fueron condenados en ese país: Juan Carlos Sierra, alias el *Tuso*, Salvatore Mancuso, Rodrigo Tovar, alias *Jorge 40*, Diego Fernando Murillo Bejarano, alias *Don Berna*, Ramiro Cuco Vanoy, Hernán Giraldo, Nódier Giraldo, Guillermo Pérez Alzate, alias *Pablo Sevillano*, Manuel Enrique Torregrosa, Diego Ruiz Arroyave, Eduardo Enrique Vengoechea Mola, alias el *Flaco*, Francisco Javier Zuluaga Lindo, alias *Gordolindo* (El Espectador, 2019).

DOSIER

dad simultánea entre 1992 y 2007. Se partió del supuesto teórico ya expresado según el cual los efectos de los cambios institucionales dependen del contexto sociopolítico en donde estos se apliquen, es decir, debemos recordar que con la Constitución de 1991 se instituyó la elección popular de gobernadores. En algunos departamentos la descentralización produjo los efectos esperados, pero en otros no y, por el contrario, se produjeron formas de gestión pública local que imbricaron legalidad e ilegalidad.

En el análisis se operó de la siguiente forma: 1) se construyó una base de datos con la ubicación de los grupos paramilitares por departamentos y se analizaron sus formas de interacción con la clase política local; 2) se identificó y caracterizó a los partidos y facciones partidistas dominantes en cada departamento y sus estrategias electorales; 3) se identificó a los gobernadores que fueron condenados y destituidos por delitos derivados de sus nexos con organizaciones ilegales; 4) se analizaron las sentencias de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), encargada de procesar y juzgar a los gobernadores, y los fallos de la Procuraduría General de la Nación (PGN), a cargo de investigar, sancionar y destituir a los gobernadores, en estos casos por delitos de delincuencia y promoción de grupos armados ilegales; 5) se identificaron los patrones de conductas, atributos y características de cómo fueron gobernados estos departamentos mediante la asociación de la clase política con los grupos paramilitares.

Para la comparación se construyó una tabla de verdad en la que se identificaron los departamentos con y sin casos de *gobernanzas criminales* y las condiciones necesarias y suficientes asociadas a éstas. En la Cuadro 1 se incluyen las condiciones, los departamentos, las configuraciones posibles y los casos que corresponden a *gobernanzas criminales*, esto es, a:

PON*CRIM*cap=GCRIM

En donde PON, CRIM y cap, constituyen condiciones necesarias y conjuntamente suficientes para que la *gobernanza criminal* esté presente (GCRIM). Son casos en los que se da una *constelación coyuntural de condiciones*, que corresponde a un análisis en la lógica de los conjuntos difusos que se basa en la interacción entre condiciones para producir un resultado y no en el efecto aislado de cada uno de los factores. Las configuraciones causales combinan factores o condiciones que pueden estar presentes o ausentes. La combinación de condiciones necesarias y suficientes producen determinados resultados y la ausencia de alguna de estas conduce a otros (Ragin, 2008). En este caso, esta constelación coyuntural de condiciones permite diferenciar departamentos en donde algunas condiciones estuvieron presentes, pero otras no, lo cual produjo resultados diferentes.

Cuadro 1
Tabla de verdad hipotética para el estudio comparado
de las relaciones de los gobernadores con organizaciones criminales
Gobernanza criminal

Condiciones		Gobernanza criminal		
Casos (departamentos)	DIN	CRIM	CAP	GCRIM
Sin casos	PON PON	CRIM CRIM	CAP CAP	gcrim gcrim
Arauca	PON	crim	cap	GCRIM
Caquetá	pon	crim	cap	GCRIM
Casanare	pon	crim	cap	GCRIM
Meta	pon	crim	cap	GCRIM
Guaviare	pon	crim	cap	GCRIM
Santander	pon	crim	cap	GCRIM
Bolívar	pon	crim	cap	GCRIM
Cesar	pon	crim	cap	GCRIM
Córdoba	pon	CRIM	cap	GCRIM
Magdalena	pon	CRIM	cap	GCRIM
Sucre	pon	CRIM	cap	GCRIM
La Guajira	pon	CRIM	cap	GCRIM
Chocó	pon	CRIM	cap	CGRIM
Sin casos	PON PON	crim crim	CAP CAP	gcrim gcrim
Amazonas	PON	crim	cap	gcrim
Putumayo	PON	crim	cap	gcrim
Vaupés	PON	crim	cap	gcrim
Guainía	PON	crim	cap	gcrim
Vichada	PON	crim	cap	gcrim
Nariño	PON	crim	cap	gcrim
Huila	PON	crim	cap	gcrim
Quindío	PON	crim	cap	gcrim
Risaralda	PON	crim	cap	gcrim
Boyacá	PON	crim	cap	gcrim
Caldas	PON	crim	cap	gcrim
Tolima	PON	crim	cap	gcrim
Norte de Santander	PON	crim	cap	gcrim
San Andrés Isla	PON	crim	cap	gcrim
Atlántico	pon	CRIM	CAP	gcrim
Antioquia	pon	CRIM	CAP	gcrim
Cauca	pon	CRIM	CAP	gcrim
Valle del Cauca	pon	CRIM	CAP	gcrim
Cundinamarca	pon	CRIM	CAP	gcrim
Sin casos	pon pon	CRIM CRIM	cap cap	gcrim gcrim

(continuación)

Condiciones		Gobernanza criminal		
Sin casos	pon	crim	CAP	gcrim
	pon	crim	CAP	gcrim
Sin casos	pon	crim	CAP	gcrim
	pon	crim	CAP	gcrim
	pon	crim	CAP	gcrim

PON =Partidos débilmente institucionalizados con predominio de políticos de negocios.

CRIM =Presencia extendida de organizaciones criminales paramilitares.

CAP=Capacidad estatal.

GCRIM=Gobernanza criminal.

Letra mayúscula= indica presencia

Letra minúscula= indica ausencia

Remanentes o sin casos: configuraciones formalmente posibles, pero, a la luz del enfoque teórico son inverosímiles, en la realidad no ocurren (Schneider y Wagemann, 2012).

De forma sucinta, PON corresponde a los partidos o facciones que actuaban como maquinarias políticas autónomas conformadas por políticos locales y/o clanes políticos. Eran la expresión de la débil institucionalización organizativa de los partidos, la cual se expresaba en su frágil cohesión, su faccionalización, la amplia discrecionalidad de los políticos locales para postularse a cargos de elección y para hacer alianzas, y la ausencia de control en la financiación de sus campañas (Duque, 2007). En ellos predominaban los *políticos de negocios*, cuyas motivaciones eran el enriquecimiento personal y de sus círculos de allegados y familiares, y la búsqueda y/o mantenimiento de posiciones de poder y de estatus: eran buscadores de votos y de cargos, a la vez que apropiadores de recursos públicos con fines privados (Della Porta y Vannucci, 1997). En estos departamentos corresponden a facciones de los partidos Liberal y Conservador y en algunos casos de Cambio Radical y del Partido Social de Unidad Nacional —o Partido de la U— (partidos nuevos surgidos en 2002 y 2005 como escisiones del Partido Liberal) y a partidos efímeros, que no sobrevivieron a más de tres elecciones —Participación Popular, Afrovides y Convergencia Ciudadana—. Hasta la reforma del 2003, para crear un partido bastaba tener el respaldo de 50 000 firmas. Desde 2003 se requiere contar con curules en las corporaciones públicas —cumpliendo con un umbral electoral— o recurrir a las firmas de respaldo. Los partidos pueden avalar candidatos sin límites y sin condiciones adicionales y sus finanzas son poco controladas.

CRIM indica la presencia de organizaciones paramilitares. Se trata de las ya descritas organizaciones criminales que surgieron desde finales de la década de 1970, se expandieron e hicieron presencia en gran parte del país. Eran la expresión de la fragilidad estatal y de

la coordinación entre las élites políticas locales y los bloques paramilitares y sus hombres fuertes que tenían tres propósitos que se combinaron de forma distinta según la década y los departamentos: una orientación contrainsurgente; actores de apropiación de fuentes de riqueza que se beneficiaron del manejo de las rentas públicas municipales y departamentales, y del despojo de tierras; y de control institucional de las estructuras locales de poder frente a cualquier injerencia o presencia de actores políticos rivales.

CAP corresponde al Estado en su dimensión coactiva: la presencia de aparatos de seguridad que garanticen el cumplimiento de la ley y el orden; la vigencia del imperio de la ley; y la acción de las agencias de control interinstitucional local. cap, en minúscula, indica ausencia-precariedad, y en los departamentos con *gobernanzas criminales* se expresa en la debilidad de los aparatos de seguridad —y la consecuente presencia de actores armados ilegales, la incapacidad de la fuerza pública para garantizar el orden y la seguridad y su relación con la ilegalidad—;⁴ la ineficacia de la justicia y la alta impunidad por cooptación o coacción sobre los jueces;⁵ y la inoperancia y/o deficiencias de las agencias de control como la Contraloría y la Procuraduría General de la Nación, PGN (que no actuaban o lo hacían solo después de cometidas las irregularidades y no de forma preventiva). Los niveles de estatalidad eran muy desiguales en el país, siendo mayores en los departamentos de la región andina y muy bajos en el oriente del país y en las regiones Caribe y Pacífico.

El Estado, en el nivel local, reproduce en muchos departamentos su fragilidad. Si a nivel central y general el Estado no logra mantener el monopolio del uso legítimo de la fuerza ni imponer sus aparatos de seguridad en todo el territorio, los gobiernos locales cuentan aún con menos capacidad represiva, los dirigentes locales están más expuestos y son más susceptibles de ser intimidados. Además, con el proceso de rediseño institucional de la descentralización política, fiscal y administrativa, y en la medida en que se transfieren más recursos a los gobiernos locales, aumenta el “botín de depredación” de los grupos irregulares por lo que la descentralización ofrece oportunidades tanto para profundizar la influencia política de los grupos irregulares como para incrementar sus fuentes de financiación (Sánchez y Chacón, 2006).

⁴ El indicador aparatos de seguridad en el Índice de Fragilidad del Estado para Colombia era en el 2002 de 1/10; en 2007 de 1.3/10 y en 2011 de 2.5/10, una gran fragilidad. Este indicador tiene en cuenta la presencia de milicias privadas, actividad paramilitar, guerrillas y el grado del monopolio del uso de la fuerza por el Estado. Fuente: Found for Peace, (2002).

⁵ Las cifras más optimistas estiman la impunidad en 77 % en 1996, otros la consideran de 95 % (Restrepo y Martínez, 2004).

Evidencia empírica

La gobernanza criminal en Colombia involucró a políticos locales, a partidos políticos y a grupos paramilitares que contaron con el respaldo de hacendados, comerciantes, empresarios y miembros activos y retirados de las Fuerzas Militares.

La configuración de condiciones PON*CRIM*cap=GCRIM se presentó en dos grupos de departamentos: 1) unos ubicados en el oriente del país (Arauca, Caquetá, Casanare, Meta y Guaviare) y uno en el nororiente (Santander). Estos departamentos cuentan con territorios periféricos, áreas selváticas y economías de grandes haciendas y petroleras, por las que los gobiernos recibían grandes recursos por concepto de regalías. Los grupos paramilitares pactaron con políticos establecidos o con otros que iniciaban sus carreras; y 2) otros ubicados en la costa Caribe (Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena, Sucre y La Guajira) y parte de la costa del Pacífico (Chocó), en donde los grupos ilegales se asociaron con políticos establecidos que tenían poder, influencia y experiencia en la gestión pública y hacían parte o eran respaldados por clanes políticos, actores centrales de las estructuras locales de poder que enfrentaron una mayor competencia de viejas o nuevas facciones de su propio partido, el Liberal. Ambas zonas contaban con presencia de guerrillas y paramilitares (que las replegaron) y eran estratégicas para la producción y/o exportación de cocaína.

I. Los grupos paramilitares establecen gobernanzas criminales en asociación con partidos y facciones dominantes

En seis departamentos el proceso de descentralización recayó sobre estructuras locales de poder en las que los grupos paramilitares tenían una fuerte influencia desde la década de 1990 o la empezaron a tener poco después y establecieron nexos con un sector de la dirigencia política. Hubo al menos 13 mandatarios que cogobernaron con grupos paramilitares.

En tal sentido, aunque la gestión pública departamental se regía por el mismo marco institucional, en algunos departamentos los grupos paramilitares tuvieron una gran influencia en los gobiernos porque se combinaron tres condiciones centrales: *a)* la presencia de partidos o facciones que actuaban como maquinarias políticas autónomas de los partidos nacionales conformadas por políticos locales y/o clanes políticos, y en ellos predominaban los ya descritos como *políticos de negocios*, cuyas motivaciones eran tanto el enriquecimiento personal como el de sus círculos de allegados y familiares; la búsqueda y/o mantenimiento de posiciones de poder y de estatus; *b)* la debilidad estatal que se expresaba en la incapacidad para imponer su soberanía interna y sus aparatos de poder y la fragilidad de sus instituciones de control y de justicia, en muchos casos cooptadas por las propias organizaciones criminales y/o las facciones y partidos; *c)* la fuerte presencia de bloques paramilitares y sus

jefes militares que establecieron nexos con las élites locales, en algunos casos creados por sectores de dichas élites.

En estos casos, la gestión local presentó cinco características centrales (con base en sentencias de la Corte Suprema de Justicia, Proceso 26.970, 2011; Proceso 33.260, 2011; Proceso 24.679, 2006; Proceso 37.915, 2013): *a)* en el periodo preelectoral los candidatos y los jefes de los bloques paramilitares hacían pactos orientados a obtener la gobernación (también alcaldías y escaños en los Concejos municipales y en la Asamblea departamental) y estos incluían la financiación de las campañas, eliminar o disuadir a competidores y coaccionar a una parte del electorado; *b)* eran acuerdos de mutuo beneficio: el candidato y su facción accedían a la gobernación y ponían al servicio de la organización ilegal la gestión y los recursos del departamento, se pactaban los porcentajes cobrados a los contratistas, se proveía de servicio de salud a las bases paramilitares, incluso se concertaban los presupuestos y las obras públicas. En algunos casos se firmaron pactos⁶ y contaron con el respaldo de miembros de las Fuerzas Militares⁷; *c)* se firmaban contratos ficticios o con sobrecostos con cooperativas o fundaciones de los paramilitares que les servían de fachadas; *d)* el grupo ilegal designaba a varias personas que servían de enlace con el gobernador y en algunos casos estos eran nombrados como funcionarios y *e)* mediante esta coadministración se apropiaron de cuantiosos recursos públicos; las autoridades civiles y militares toleraban y protegían el negocio del narcotráfico y se cohonestaba el robo de tierras a campesinos. Las instituciones de justicia y de control del Estado (Contraloría y Procuraduría) fueron cooptadas o fueron inoperantes y sólo actuaron cuando se empezaron a develar estas asociaciones criminales después de 2006.

En relación con este tipo de interacciones en una de las investigaciones de la Procuraduría General del año 2012 sobre el departamento de Caquetá se describía así este entramado criminal:

El grupo paramilitar Bloque Central Bolívar buscó mediante alianzas creadas con líderes políticos el manejo del Estado local y regional, que consistía en financiar y apoyar las campañas electorales de sus candidatos, a cambio de que una vez electos éstos representaran los intereses del grupo ilegal y les entregaran un porcentaje de los recursos públicos legales; estas alianzas incidieron en la transformación del mapa político del departamento. Establecían pactos y acuerdos políticos con esta organización armada al margen de la ley con el propósito de contar con el apoyo de es-

⁶ Como el Pacto de Puerto Berrío, en Santander en el 2002 entre paramilitares y el partido Convergencia Ciudadana y los pactos de Melúa y Casanare, en 2000 y 2002 entre políticos liberales y paramilitares (La Patria, 2012).

⁷ Según múltiples testimonios, los aviones que transportaron paramilitares hasta esta región en 1997 fueron custodiados por la XVII Brigada del Ejército, años después la justicia condenó a altos mandos militares por estos hechos. Está bien documentado que en estos departamentos los grupos paramilitares recibieron apoyo de los militares, de hacendados y comerciantes (Verdadabierta.com, 2011a y 2015).

tos grupos para conseguir participación política y asegurar su continuidad como mayor fuerza política que le permitiera asegurar su elección como gobernador del departamento. (PGN, 2012a)

A Caquetá —anterior bastión tradicional de la guerrilla de las FARC— llegaron en el 2001 los paramilitares del Bloque Central Bolívar, Frente Héroes de los Andaquíes, mucho más tarde que en otras regiones del país. Se aliaron desde su llegada con los políticos locales de partidos nuevos: el Movimiento de Participación Popular y la Alianza Social Indígena (ASI). Por esta asociación ilegal, Juan Carlos Claros Pinzón, mandatario entre 2004-2007, fue destituido por la Procuraduría en 2012 (PGN, 2012b) e investigado por la CSJ por gestionar recursos públicos de forma ilegal, informar a los paramilitares sobre los contratistas que debían pagar un porcentaje al grupo ilegal y nombrar como funcionarios a familiares del jefe paramilitar. Su sucesor, Luis Francisco Cuéllar, gobernador entre 2008 y 2009, tenía varias investigaciones en la Fiscalía por estos vínculos criminales cuando fue asesinado por las FARC en el 2009. También fue destituido el exalcalde de la capital, Florencia, Arnoldo Barrera (PGN, 2009), y condenados otros dos excongresistas. Todos eran integrantes de partidos recientemente creados (ver Cuadro 2).

En Casanare, el Bloque Autodefensas Campesinas se formó desde la década de 1980 y su líder fue Héctor Julián Buitrago, alias *Martín Llanos*. Cuando empezó la elección popular de gobernadores ya los paramilitares estaban en la región. Se aliaron con militares y políticos del Partido Liberal y mediante estas alianzas fueron elegidos gobernadores Óscar Leónidas Wilches, (1992-1994) quien, además, fue el primer alcalde de la capital Yopal (1988-1990) y representante a la Cámara (entre 2002-2006) por Cambio Radical; William Hernán Pérez, encargado entre diciembre de 1995 y marzo de 1996 y luego elegido popularmente (2001-2003); y Miguel Ángel Pérez, elegido en dos ocasiones (1996-1997 y 2004-2007). Todos estos exmandatarios fueron condenados varios años después por el delito de delincuencia, igual que el exgobernador encargado (en 1996), exalcalde de la capital y excongresista liberal Efrén Antonio Hernández (Proceso 26.970, 2011; Proceso 32.081, 2009; Proceso 24.679, 2006; Proceso 34.017, 2014). Los paramilitares cogobernaron al departamento y a su capital durante tres lustros.

En Meta, los paramilitares del Bloque Centauros se organizaron desde finales de la década de 1990 liderados por Miguel Arroyave, quien coadministró el departamento con políticos locales en los gobiernos de Luis Carlos Torres (2001-2003) del Partido Liberal, y Edilberto Castro Rincón, (2004-2005) de Cambio Radical. Ambos fueron destituidos por la Procuraduría por corrupción, a Torres lo investiga la CSJ por nexos con grupos criminales, Castro Rincón en 2006 fue elegido al Senado ahora por Cambio Radical, en 2010 fue elegida su esposa a la misma corporación por el Partido Social de Unidad Nacional; Castro fue condenado por delincuencia y por el homicidio de un excandidato y dos diputados (Proceso 26.450, 2007). En testimonio de lo ocurrido en este departamento con estas alianzas crimi-

nales, el jefe paramilitar de la zona declaró: “los paramilitares se convirtieron en la chequera de varias campañas políticas, en la escolta de algunos candidatos y en el actor que intimidó a la población para forzar los votos. El político se comprometía a entregar el 10 por ciento de la contratación y los cargos que controlaban las finanzas” (Verdadabierta.com, 2015).

En Guaviare se organizó desde mediados de la década de 1990 el Bloque Centauros, liderado por el narcotraficante Pedro Oliverio Guerrero, alias *Cuchillo*, a quien los jefes de esta organización le vendieron una franquicia. Dos gobernadores de este departamento conformaron, con esta organización, una gobernanza criminal: José Alberto Pérez, (2004-2007), y Óscar de Jesús López Cadavid (2008-2009), quien había sido tres veces representante a la Cámara (1991-2002). Como en los otros casos, varios años después fueron destituidos por la Procuraduría y condenados por delincuencia, además por enriquecimiento ilícito (Proceso No 36.260, 2011; Sentencia 6932018-43421, 2018). Se reveló también que López Cadavid fue socio del jefe paramilitar en una compañía minera y en 2010 heredó decenas de propiedades que después fueron expropiadas por el Estado. Asimismo, fue investigado el exmandatario y primo de Óscar de Jesús Cadavid, Nebio de Jesús Echeverri (2001-2003). En una declaración del exjefe paramilitar Daniel Rendón Herrera, alias *Don Mario*, extraditado y condenado en Estados Unidos, fue acusado de tener vínculos con su organización. La investigación no prosperó. Frente a las acusaciones declaró “Todo mundo me ha querido involucrar con narcos, con ‘paras’, con la guerrilla, pero estoy limpio”. Fue elegido de nuevo gobernador para el periodo 2015-2019 (El Espectador, 2019).

Arauca es uno de los departamentos con economía petrolera que recibe importantes regalías por este concepto y es una entidad gubernativa con finanzas públicas muy robustas. El arribo paramilitar se dio sólo en 2001, cuando el comando central cedió la dirección del Bloque Centauros a los narcotraficantes y hermanos Miguel Ángel y Víctor Manuel Mejía Múnera. Después de una larga hegemonía del Partido Liberal, desde el 2003, producto de las escisiones del Partido Liberal y de la agregación de políticos locales surgieron en el departamento otros partidos como Cambio Radical (2002) y el Partido Social de Unidad Nacional (2005). También entraron organizaciones políticas más efímeras como Afrovides, Colombia Democrática y Convergencia Ciudadana. Desplazada la alianza del Partido Liberal con el ELN, se impuso una nueva coalición criminal y en las elecciones de 2003 ganó el candidato de Cambio Radical, Julio Enrique Acosta (2004-2007).⁸ La captura de la administración del departamento durante el gobierno de Acosta y la apropiación de los recursos públicos por parte del “Bloque Vencedores de Arauca” se realizaron a través de la incorporación de

⁸ Antes de 2003 el Ejército de Liberación Nacional y el Partido Liberal cogobernaron este departamento. En 2005 fueron condenados los exgobernadores José Vicente Lozano (1995-1997), Gustavo Carmelo Castellanos (1998-2000) y el diputado y exgobernador Héctor Federico Gallardo (2001-2003), un diputado y cinco exfuncionarios del departamento. Fueron encontrados responsables materiales del delito de rebelión cometido contra la seguridad del Estado. Se les sindicaba de canalizar recursos del Estado a favor del frente Domingo Laín, del ELN (El Tiempo, 2003).

DOSIER

funcionarios de la administración pública, pero también con el uso de la coacción y la violencia: asesinaban y torturaban a funcionarios que se negaban a firmar contratos que los beneficiaban. Cuando actuaban en complicidad con los funcionarios, estos últimos entregaban la información de los contratistas y el grupo ilegal llevaba a cabo la presión por los pagos y los homicidios a quienes se negaban. De igual forma que se apropiaron de recursos públicos mediante convenios de mutuo beneficio con altos funcionarios, en otros casos se ejerció violencia y presión sobre los funcionarios para que realizaran determinadas obras, para que dieran porcentajes o para que transfirieran directamente recursos a la organización.

El jefe paramilitar de la zona declaró que le financió la campaña y que coaccionaron a los competidores, con la condición de que una vez posicionado defendiera sus intereses. Después se reveló que se instauró un cogobierno criminal entre el gobernador, sus funcionarios, el grupo ilegal y los comandantes militares de la zona.⁹ Acosta, quien había sido antes alcalde de la capital del departamento, fue suspendido por la Procuraduría por contratos ilegales con una ONG de fachada y, una década después, fue condenado a 28 años de prisión por varios homicidios y por delinquir.

En Santander, los grupos paramilitares incursionaron desde comienzos de la década de 1990 con el Bloque Central Bolívar y se aliaron con un sector emergente de la clase política agrupado en el partido Convergencia Ciudadana (vigente entre 1997-2009) del cual la mayor parte de sus congresistas fueron condenados por delinquir. Este partido rompió la hegemonía de cuatro gobiernos liberales y con el respaldo paramilitar fue elegido Hugo Aguilar (2004-2007), coronel retirado de la policía, quien en 1993 había liderado el escuadrón que dio muerte al capo Pablo Escobar. Él y su partido se asociaron con los jefes paramilitares para cogerbernar el departamento. Por estos nexos la Procuraduría lo destituyó en 2011 y la CSJ lo condenó a 9 años de prisión en 2013 (Proceso No 37.915, 2013). No obstante la condena, mantuvo suficiente poder e influencia en el departamento: su hijo Richard Aguilar fue nombrado cónsul en Chile (2008) por el presidente Álvaro Uribe Vélez y fue elegido gobernador (2012-2015) y luego senador (2018), otro hijo suyo, Mauricio Aguilar, fue también senador (2010-2014). En estos seis departamentos 13 gobernadores y algunos alcaldes fueron condenados o están siendo procesados por manejar los asuntos y los recursos públicos en sociedad con paramilitares e instaurar gobernanzas criminales. Otros más no han sido judicializados o sus procesos están en curso.

⁹ Se estableció que miembros de las Fuerzas Armadas se aliaron con este grupo y lo protegieron (Sentencia No. 07001-23-31-000-2004-00162-01,34507, 2015).

Cuadro 2

Gobernadores destituidos y condenados por sus nexos con grupos paramilitares

Departamento	Gobernadores	Partido	Bloque paramilitar
Arauca	Julio Enrique Acosta (2004-2007)	Cambio Radical	Bloque Vencedores de Arauca
Caquetá	Juan Carlos Claros (2004-2007) Luis Francisco Cuéllar (2008-2009)	Participación Popular Alianza Social Indígena	En ambos casos el Bloque Central Bolívar (Frente Héroes de los Andaquíes)
Casanare	Óscar Leónidas Wilches (1992-1994) Efrén Hernández (1996) William Hernán Pérez (1995-1996) y (2001-2003) Miguel Ángel Pérez (1996-1997) y (2004-2007) Nelson Mariño (2011-2013)	Liberal y Cambio Radical Liberal Liberal Liberal Afrovides	En todos los casos las Autodefensas Campesinas del Casanare
Meta	Luis Carlos Torres (2001-2003) Edilberto Castro (2004-2005)	Liberal Cambio Radical	En ambos casos el Bloque Centauros
Guaviare	José Alberto Pérez (2004-2007) Óscar de Jesús López (2008-2009)	Conservador Conservador	Bloque Centauros
Santander	Hugo Aguilar (2004-2007)	Convergencia Ciudadana	Bloque Central Bolívar.

Fuente: elaboración propia con base en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia citadas en el texto y Duque (2015).

II. Los grupos paramilitares establecen gobernanzas criminales en sociedad con partidos y facciones dominantes integrantes de clanes políticos

En otros departamentos también se presentó la configuración de condiciones que tuvieron como resultado la gobernanza criminal. Se asociaron grupos paramilitares y políticos locales, con una particularidad: los gobernadores que fueron elegidos pertenecían a poderosos clanes políticos o fueron elegidos con su respaldo. Se trató de familias con gran poder económico e influencia social que manejaban desde hace varias décadas los hilos del poder político (algunas aún lo hacen). Sus miembros habían participado en la creación de los departamentos,

ocupado los más altos cargos de elección popular y en la administración pública y eran los que determinaban cómo y para quién se gobernaba. Víctimas de la presencia y acciones de las guerrillas, patrocinaron y/o apoyaron la creación de grupos paramilitares y se aliaron con ellos para cogobernar. La concepción patrimonialista de estas familias en el manejo de lo público, su condición de políticos de negocios y sus alianzas con los jefes paramilitares le dieron a la gestión local el carácter de gobernanzas criminales orientadas a la apropiación y el reparto ilegal de los recursos, a la protección de criminales y a la connivencia con la violencia y el despojo de tierras a los campesinos. Todo fue posible por la frágil institucionalidad, la débil capacidad del Estado y la tolerancia y complicidad de las autoridades militares.

En el Cuadro 3 se presenta un panorama general de los clanes políticos y en la descripción de los casos se refleja su presencia en las gobernaciones de forma directa (con miembros de las familias) o indirecta (cuando los mandatarios elegidos recibieron su apoyo).

Cuadro 3
Clanes políticos dominantes periodo 1992-2007

Departamento	Clanes políticos	Acceso al primer cargo político por uno de sus integrantes	Filiación
Bolívar	Faciolince García Romero López Cossío Curi Vargas	León Faciolince, senador y diputado 1936 Juan José García Romero, senador 1978 Alfonso López Cossío, diputado 1976 Nicolás Curi, representante 1978 Francisco de Paula Vargas, gobernador 1942	Liberales
Cesar	Gnecco Araujo Noguera Pupo Cuello Campo	Miguel Gnecco, congresista 1982 Jaime Araujo Noguera, congresista 1968 Edgardo Pupo, diputado 1970 Manuel Germán Cuello, concejal 1968	Liberales Conservador
Córdoba	López Gómez De la Espriella Elías Nader Jattin García Burgos Manzur	Edmundo López Gómez, congresista desde 1952. Alfonso de la Espriella, congresista 1968. Carlos Nader, diputado 1972. Francisco José Jattin, diputado 1974. Remberto Burgos, congresista 1964. Julio Alberto Manzur, diputado 1980.	Liberales Conservadores

(continuación)

Departamento	Clanes políticos	Acceso al primer cargo político por uno de sus integrantes	Filiación
Magdalena	Vives	José B. Vives, congresista 1958.	Liberales
	Caballero	Carlos Caballero Cormane, senador 1958.	
Sucre	Luna	Trino Luna Morón, senador 1962.	
	Días-Granados	José I Días-Granados, congresista 1964.	
La Guajira	Pinedo	Miguel Pinedo Barros, congresista 1962.	
	Dávila Armenta	José Dávila López, diputado 1968.	
Chocó	Campo	Alfonso Campo Murcia senador 1962.	Conservador
	Guerra Tulena	José Guerra Tulena, congresista 1968.	Liberales
Revollo	García Romero	Álvaro García Romero, diputado 1976.	
	Merlano	Jaime de Jesús Merlano, diputado 1988.	
Deluque	Ballesteros	Salustiano Revollo, diputado 1986.	Conservador
	Bernier	Román Gómez Ovalle, congresista 1978.	Liberales
Pérez Bernier	Gómez Ovalle	Raúl Enrique Deluque, diputado 1982.	
	Bernier	William Ballesteros, diputado 1974.	
Torres	Pérez Bernier	Andrés Pérez Bernier, diputado 1988.	
	Córdoba	Diego Luis Córdoba, congresista 1933.	Liberales
Sánchez Montes de Oca	Lozano	Osías Lozano, senador 1958.	
	Torres	Edgar Eulises Torres, diputado 1988	
Córdoba	Sánchez Montes de Oca	Luz Montes de Oca, diputada 1978.	

Fuente: elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil (El Tiempo, 2005, 2004, 2013; Semana, 2007, 2013; El Mundo, 2007).

En estos departamentos, las gobernanzas criminales tuvieron algunos rasgos diferentes a los departamentos de otras regiones del país: *a) hubo acuerdos entre jefes paramilitares, políticos locales y nacionales, empresarios, ganaderos y hacendados, incluso se firmaron algunos pactos en los que se registró el propósito de reorientar la política y la sociedad local mediante acciones coordinadas con mutuos beneficios¹⁰; b) la organización criminal avalaba las candidaturas de sus socios y coaccionaba a los competidores y a los electores, en algu-*

¹⁰ Estos pactos fueron revelados por diversas investigaciones periodísticas: en Cesar y Magdalena los pactos de Pi- vijay, en 2001 y de Chivolo, año 2000; en Córdoba, Sucre y Bolívar el Pacto de Ralito en 2002; en Córdoba el Pacto de Marizco en 2002, en Bolívar el Pacto de Barranca de Lobos en 2003, en el Chocó el Pacto de Singapur en 2002 (ver: El Espectador, 2008; Verdadabierta.com, 2012).

nos casos sólo hubo un candidato en las elecciones;¹¹ *c*) de esta trama fueron copartícipes muchos congresistas, quienes intercedieron a favor de los grupos ilegales en el Congreso; *d*) los gobernadores —también los alcaldes— retribuían a la organización criminal a través de contratos con cooperativas y fundaciones de fachada,¹² cobraban porcentajes a los contratistas y nombraban en cargos importantes a familiares de los paramilitares¹³; *e*) integrantes de las Fuerzas Militares ayudaban y protegían a los paramilitares, en muchos casos los jueces también, por coacción o cooptación, y la Contraloría y la Procuraduría locales no actuaron o fueron cooptadas; *f*) con esta asociación ilícita obtenían beneficios los paramilitares (recursos, apoyo político y encubrimiento); los políticos y los clanes a los que pertenecían o que los apoyaban (mantenían sus posiciones o las fortalecían y se apropiaban de una parte de los presupuestos); los contratistas (aseguraban ingresos, incluso sin realizar las obras); los funcionarios (recibían un porcentaje de lo apropiado) y los diputados (con financiación de campañas y dinero). Se calcula que a través de gobernanzas criminales se apropiaron de 50 % del ingreso de las gobernaciones durante todo este periodo.

En el Cesar, bajo el dominio de los clanes políticos del Partido Liberal (Gnecco, Araujo Noguera y Pupo) Rodrigo Tovar Pupo, alias Jorge-40 (sobrino del exgobernador y excongresista Edgardo Pupo), lideró el Bloque Norte, el más poderoso de estas agrupaciones, llegó a tener una estructura con 16 frentes y entre sus creadores estaba Pepe Gnecco Cerchar, hacendado e integrante de uno de los clanes políticos (Verdadabierta.com, 2010). Congresistas, alcaldes, concejales, diputados y gobernadores fueron elegidos a través de acuerdos con esta organización criminal. Se instauraron *gobernanzas criminales* que después condujeron a la cárcel a los exgobernadores Mauricio Pimiento (1995-1997) y Hernando Molina Araujo (2004-2007) elegidos ambos con respaldo del clan Araujo Noguera. Rafael Antonio Bolaño (2001-2003), casado con una integrante del clan Gnecco, fue destituido por corrupción, igual que su reemplazo Rodrigo Canossa (Radicado 156-66635-02, 2013a; Radicado 161-5588, 2013b) y Lucas Segundo Gnecco, elegido dos veces gobernador (1992-1994 y 1998-2000), fue condenado tres veces por la Corte Suprema por corrupción y constreñimiento a los electores (Proceso 26.470, 2008; Proceso 25650, 2009; Proceso 31190, 2009). Un departamento manejado por pocas familias políticas con extendidos vínculos con grupos criminales, por los cuales también fueron condenados numerosos excongresistas, como

¹¹ En el Cesar, Rafael Antonio Bolaño en el 2000 y Antonio Molina Araujo en 2003; en Magdalena Trino Luna en 2003. Estas candidaturas fueron frecuentes en elecciones de alcaldes.

¹² Como Coopsabana en Sucre; las fundaciones Sindex y Mujeres de la Provincia en Magdalena; en Bolívar Coprogrosur, cooperativa agraria y la Sociedad Minera Grifos. Las fundaciones de fachada manejaron los contratos con los hospitales en varios departamentos (El Espectador, 2016).

¹³ Por ejemplo en Sucre: Salvador Arana nombró en 2003 secretario de Salud a un cuñado del paramilitar Rodrigo Mercado; en Córdoba un cuñado de Salvatore Mancuso Gómez ocupó la Secretaría de Salud en 2003 nombrado por Libardo José López Cabrales; en Magdalena, Trino Luna nombró en 2004 a varios secretarios seleccionados por el paramilitar Rodrigo Tovar Pupo (Verdadabierta.com, 2011c).

Álvaro Araujo Castro del Partido Alas (condenado en 2007) y Álvaro Morón Cuello del Partido Alas-Equipo Colombia (condenado en 2010).

En Bolívar imperaron los bloques Central Bolívar y Héroes de los Montes de María y desde el año 2000 se asociaron con políticos locales y con militares. Fue destituido por corrupción e investigado por sus nexos con paramilitares el exgobernador Luis Daniel Vargas (2001-2003), del clan Vargas (PGN, 2006a) y Libardo Simancas (2004-2007) fue condenado por delincuencia (Proceso 39.084, 2012). Este había sido secretario en la anterior gobernación y en las elecciones fue apoyado por todos los clanes políticos del departamento, excepto la familia López Cossío, que tuvo a su propio candidato, el excongresista Alfonso López Cossío (también condenado). Ambos presentaron ante los jefes paramilitares sus aspiraciones y estos permitieron que compitieran, a condición de que el ganador cumpliera los acuerdos (decidieron que, como en otros casos, un candidato único generaría muchas sospechas). Cuando se develó el entramado criminal también fueron procesados numerosos congresistas y políticos locales.

Córdoba, departamento manejado durante décadas por pocos clanes políticos del Partido Liberal (Nader, López Gómez, Jattin) y del Partido Conservador (Manzur), fue el centro de expansión paramilitar desde comienzos de la década de 1990. Su jefe, Salvatore Mancuso, le reveló a la justicia los acuerdos que hizo con los políticos locales con el apoyo de los mandos militares. Dos gobernadores fueron condenados por estos nexos ilegales: Jesús María López Gómez 2001-2003 (patriarca del clan político más poderoso), considerado el principal impulsor de la presencia paramilitar en el departamento, quien nombró como secretarios a recomendados del exjefe paramilitar Mancuso, y el gobernador encargado en 2007, Benito Osorio Villadiego, un ganadero nombrado por el presidente Álvaro Uribe Vélez (Fiscalía General de la Nación, 2015). La mayoría de los congresistas elegidos entre 1998-2006 fueron aliados de los paramilitares y 25 de las 28 alcaldías del departamento estuvieron bajo su control. Incluso la Universidad de Córdoba y la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú fueron controladas por estos cogobiernos. Uno de los jefes paramilitares declaró sobre este departamento: “Una hoja no se movía en Córdoba sin las AUC y sin el conocimiento de Mancuso” (SP6348, 2015).

Por su parte, en Magdalena también surgieron grupos paramilitares a finales de la década de 1990 liderados por el llamado *Jorge 40* del Bloque Norte. Asumieron un papel protagónico en la política local, entroncados con políticos, hacendados y militares. Cuatro de los cinco gobernadores elegidos entre 1992-2007 fueron condenados por delincuencia, todos eran integrantes de clanes políticos: Miguel Pinedo Vidal (1992-1994), Jorge Luis Caballero (1995-1997), José Domingo Dávila Armenta (2001-2003) y Trino Luna Correa (2004-2007) (Proceso 27.199, 2012; Proceso 26.470, 2007). En una de estas sentencias condenatorias la CSJ concluyó que “autoridades de todo orden, entre ellas las políticas, seguramente con algunas excepciones, fueron cooptadas por su poder, creciendo mutuamente a partir de su

confabulación criminal” (Proceso 27.199, 2012). Según el paramilitar José Gelvez Albaracín, alias *El Canoso*, exjefe político del frente paramilitar “Frente resistencia Tayrona”, hubo un pacto firmado por políticos y paramilitares y en la reunión realizada en una finca en cercanías del municipio El Difícil, Magdalena, asistieron los alcaldes y concejales y aspirantes a las elecciones del periodo 2004-2007, entre ellos los entonces representantes a la cámara Jorge Caballero y Alfonso Campo Escobar y el senador Luis Eduardo Vives, también condenado por parapolítica. Cuando entró a operar la justicia también fueron condenados congresistas y decenas de exconcejales, exdiputados y exalcaldes, entre ellos José Francisco Zúñiga exalcalde de la capital, Santa Marta, 2004-2007.

En Sucre imperaba también el dominio de pocas familias en la política y estas impulsaron el paramilitarismo, liderado por Rodrigo Mercado Pelufo, alias *Cadena*, del Bloque Héroes de los Montes de María. El poder político era controlado en gran parte por Álvaro García Romero, cabeza de una facción del Partido Liberal y conocido como “el mecenazgo del paramilitarismo” (El Espectador, 2010). Este respaldó a los gobernadores Erik Julio Morris, 1998-2000, Salvador Arana, 2001-2003, y Jorge Eliécer Anaya, 2004-2007, quienes fueron destituidos por la Procuraduría que en uno de sus fallos resaltó que “en lugar de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley, procedieron a colocar esa posición oficial al servicio del grupo paramilitar dominante en la zona” (PGN, 2007), igualmente, fueron condenados por delincuencia (Proceso 26.118, 2007; Proceso 32.672, 2009; Proceso 31.943, 2009). En el caso de Salvador Arana, bautizado por los medios como el *Gobernador de la muerte*, la condena fue de 40 años por delitos adicionales de secuestro y homicidio. También fueron condenados excongresistas y numerosos políticos locales.¹⁴

En otro territorio, en la Guajira —uno de los departamentos con mayores niveles de corrupción y de inoperancia de las agencias estatales de control—, la gobernanza criminal se develó de forma más tardía. En esta zona de amplia economía ilegal, contrabando y narcotráfico, los políticos locales establecieron amplios nexos con las organizaciones paramilitares del Bloque Norte desde la década de 1990. Uno de los protagonistas de esta asociación criminal fue Juan Francisco Gómez Cerchar, exconcejal, dos veces alcalde de Barrancas (1995-1997 y 2002-2003) y gobernador (2011-2013), quien fue destituido por corrupción, condenado a 55 años por tres homicidios y procesado por los nexos con el Bloque Norte de los paramilitares (Fiscalía General de la Nación, 2013).

En el Chocó, el departamento más pobre del país, ubicado en la zona selvática del Pacífico y cuya política era controlada entonces por cuatro clanes políticos, los paramilitares

¹⁴ Dos exsenadores (Álvaro García Romero, senador 1998-2006 Movimiento Nacional Progresista y Colombia Democrática, y Jairo Enrique Merlano, 2002-2010 Partido Social de Unidad Nacional), 3 exrepresentantes (Muriel de Jesús Benitorebollo, representante del Partido Conservador 2006-2010; José María Conde, representante Cambio Radical 1998-2010; Jorge Luis Feris, representante del Partido Liberal 2002-2006); el exgobernador Miguel Nule Amín y decenas de exalcaldes, exconcejales, exdiputado (Verdadabierta.com, 2009).

arribaron en el año 2000 con el Bloque Elmer Arenas en cabeza de Fredy Rendón, alias el *Alemán*, quien declaró que tuvo el apoyo de militares, pequeños comerciantes y empresarios de la minería (Verdadabierta.com, 2011b). Políticos y paramilitares se asociaron para controlar conjuntamente el poder y firmaron el Pacto de Singapur con el que acordaron respaldar la elección de Julio Ibargüen Mosquera y de Patrocinio Montes de Oca a la gobernación y de los congresistas Eulises Torres y Odín Sánchez Montes de Oca (en 2002 y 2006); los dos exmandatarios fueron destituidos por corrupción.

En total, hubo 17 gobernadores integrantes de clanes políticos o apoyados por estos que se asociaron con jefes paramilitares para coadministrar a los departamentos y que fueron condenados por delitos de delincuencia y, en algunos casos, por constreñimiento al elector.

Cuadro 4

Gobernadores destituidos y condenados por sus nexos con grupos paramilitares

Departamento	Gobernadores	Partido	Bloque paramilitar
Bolívar	Luis Daniel Vargas (2001-2004) Libardo Simancas (2004-2007)	Liberal	Bloque Central Bolívar
Cesar	Mauricio Pimiento (1995-1997) Hernando Molina Araujo (2004-2006)	Liberal	Bloque Norte
Córdoba	Jesús María López (2001-2003) Benito Osorio Villadiego (2007)	Liberal	Bloque Córdoba
Chocó	Julio Ibarguen Mosquera (2004-2007) Patrocinio Sánchez Montes de Oca (2008-2010)	Liberal Social de Unidad Nacional	Bloque Elmer Arenas
La Guajira	Hernando Deluque Freyle (2001-2003) Juan Francisco Gómez Cerchar (2012-2015)	Liberal Cambio Radical	Bloque Central Bolívar
Magdalena	Miguel Pinedo Vidal (1994-1997) Jorge Luís Caballero (1995-1997) José Domingo Dávila A. (2001-2003) Trino Luna Correa (2004-2006)	Liberal	Bloque Central Bolívar
Sucre	Erik Julio Morris (1998-2000) Salvador Arana (2001-2003) Jorge Eliécer Anaya (2004-2007)	Liberal	Bloque Héroes de los Montes de María

Fuente: elaboración del autor con base en las sentencias de la Corte Suprema citadas en el texto y Duque (2015).

¿Por qué en otros departamentos no hubo gobernanzas criminales?

A diferencia de los 13 departamentos en los que hubo gobernanzas criminales, en los otros 19 no se presentaron éstas: se combinaron de formas diferentes las condiciones necesarias y suficientes y esto produjo resultados disímiles.

1. En unos casos se dio la configuración $pon^*CRIM^*CAP=gcrim$. Aunque los partidos eran débilmente institucionalizados, quienes compitieron y ganaron las gobernanzas no eran políticos de negocios (*pon*), pues eran dirigentes con vínculos con el sector productivo; de estratos altos; con enlaces con la política nacional (la mayoría habían sido exministros, exembajadores, excandidatos presidenciales, aspirantes a la presidencia) y socialmente “bien conectados”. La política les permitía mantener y/o fortalecer su posición social y los nexos con los círculos del poder nacional, además, contaban con bases electorales propias e importantes. No requerían —ni les convenía— asociarse con criminales que pudieran afectar sus aspiraciones futuras: eran “políticos aristócratas” con aspiraciones más altas que las gobernaciones (Velasco, 2015). Aunque hubo presencia paramilitar en sus departamentos (*CRIM*), fue menos fuerte y extendida que en otros, y el Estado era más fuerte, más funcional y eficiente, y las agencias de control como la Procuraduría y la Contraloría más autónomas (*CAP*). Este fue el caso de Atlántico (la excepción de la región Caribe, un enclave en una zona paramilitar) y en la zona andina, Antioquia, Cauca, Valle del Cauca y Cundinamarca, los departamentos con mayor desarrollo industrial del país.¹⁵
2. En otros casos se dio la configuración $PON^*crim^*cap=gcrim$. Aún con partidos y facciones con predominio de políticos de negocios en partidos con débil institucionalización (*PON*), en estos departamentos no hubo presencia de grupos paramilitares o esta fue marginal o muy focalizada en algunos municipios (*crim*), y la justicia y las agencias estatales de control eran poco eficientes o estaban cooptadas (*cap*). Hubo numerosos gobernadores destituidos y condenados (siempre *ex post*), pero por corrupción, no por delitos relacionados con la presencia de gobernanzas criminales. La “injerencia acotada” de los paramilitares demandó a los políticos cosas muy puntuales y no intervinieron en los procesos de elección ni en su gestión (Gutiérrez, 2015). Aquí cabe la mayoría de los departamentos: Amazonas, Putumayo, Vaupés, Guainía, Vichada (en zonas marginales, selváticas y limítrofes con otros países, con

¹⁵ El exgobernador de Antioquia y expresidente Álvaro Uribe Vélez ha sido investigado por estos presuntos nexos criminales. Hasta la fecha no ha sido condenado ni procesado. En este departamento operaron los bloques paramilitares Nutibara y Metro. Aunque tuvieron nexos con congresistas y políticos locales sus gobernadores no han sido condenados por presuntas gobernanzas criminales.

bajos presupuestos), Nariño, Huila, Quindío, Risaralda, Boyacá, Caldas, Tolima, Norte de Santander (en la región andina) y la isla de San Andrés.

En estos departamentos hubo congresistas y políticos locales que fueron condenados por nexos con grupos paramilitares, pero no los gobernadores. Los primeros eran políticos emergentes o en declive que enfrentaron una mayor competencia y que recurrieron eventualmente al apoyo ilegal a cambio de respaldar una negociación favorable de los paramilitares con el Gobierno nacional. Los segundos fueron casos muy localizados y en municipios con implantación temporal paramilitar (como Soledad, Barranquilla y Malambo, Atlántico; La Dorada, Caldas; Cúcuta, Norte de Santander).

Conclusión

“Empresa criminal conjunta”, “confabulación criminal”, “asociación para lo ilícito”; éstas fueron expresiones recurrentes en las sentencias de la Corte Suprema para referirse a las relaciones entre gobernadores y grupos paramilitares en Colombia. Este artículo ha optado por la denominación *gobernanza criminal* para dar cuenta de la forma en que al menos 30 gobernadores se involucraron en entramados que combinaron legalidad e ilegalidad en el manejo de la gestión pública en el país en el periodo entre 1992 y 2010. Por contraste, entre la *gobernanza* entendida como buen gobierno producto de la coordinación entre actores sociales, políticos e institucionales, este tipo de acciones en conjunto se concretan en gobiernos locales “depredadores” de los recursos públicos, que recurrieron a acciones ilegales, a la corrupción y a la violencia en muchos departamentos del país.

Esta investigación constituye un aporte importante al estudio sobre el paramilitarismo y sus relaciones con los partidos políticos en Colombia desde una perspectiva comparada que recurre a la estrategia metodológica basada en la QCA (Qualitative Comparative Analysis) y cuyos resultados incluyen una amplia evidencia empírica con la que se comparan todos los departamentos y se da cuenta del porqué se presentó este tipo de gestión en algunos de ellos y las razones de su ausencia en los demás.

Estas gobernanzas criminales fueron el resultado de la conjunción de tres factores: 1) partidos débilmente institucionalizados con predominio de políticos de negocios; 2) presencia extendida y continuada de grupos paramilitares; 3) y precariedad del Estado y/o su cooptación parcial. En algunos departamentos no se presentó este fenómeno debido a que se combinaron factores diferentes, especialmente por la ausencia del actor criminal o su marginalidad, por la orientación e intereses de parte de su dirigencia y, en algunos casos, porque la estatalidad fue menos precaria y funcionaron mejor la justicia y las agencias de control.

DOSIER

La develación de este tipo de gestión pública fue posible por las denuncias hechas por medios de comunicación, trabajos de académicos y algunas ONG. Después de los acuerdos de los jefes paramilitares con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, que finalizó en 2007, salieron a la luz pública los pactos criminales, los homicidios y las masacres, los fraudes electorales, aunque algunos gobernadores con vínculos criminales nunca fueron judicializados. Tras los acuerdos, una parte de los jefes paramilitares fueron extraditados a Estados Unidos por delitos de narcotráfico y otros fueron condenados a bajas penas (máximo 8 años) bajo el amparo de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005). Más de 31 000 paramilitares ricos fueron amnistiados.

Según un informe de la Procuraduría de 2016, además de los gobernadores habían sido condenados 60 excongresistas y había procesos contra 109 exalcaldes, 37 exgobernadores, 40 exconcejales y exdiputados y 78 miembros de las Fuerzas Militares (Semana, 2016). Estas cifras permiten tener una aproximación a las dimensiones del fenómeno que los medios denominaron como *parapolítica*.

Sobre el autor

JAVIER DUQUE DAZA es doctor en Ciencia Política por Flacso, México; Politólogo y Magíster en Estudios Políticos por la Pontificia Universidad Javeriana, Colombia; Profesor-investigador en la Universidad del Valle, Colombia. Sus líneas de investigación son: política y criminalidad, instituciones políticas, élites políticas. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “Meritocracia. Libertad, igualdad de oportunidades y competencia” (2020) *Dictamen Libre* (27); “Candidaturas presidenciales en Colombia 1974-2018. Factores condicionantes de su evolución” (2020) *Desafíos* (32-2); “Estados truncados y democracias precarias en América Latina. La influencia de la obra de Guillermo O’Donnell” (2018) *Revista IUS*, 12(42).

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, Robinson y Rafael Santos-Villagrán (2009) *The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia*. Working Paper. Harvard University.
- Aguilar, Luís (2006) *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilera, Mario (2006) “El ELN: entre las armas y la política” en Gutiérrez, Francisco; Wills, María Emma y Gonzalo Sánchez (eds.) *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Bejarano, Ana y Eduardo Pizarro (2010) “Colombia: el colapso parcial del Estado y la emergencia de los “protoestados” en Orjuela, Luis Javier (comp.) *El Estado en Colombia*. Bogotá: Uniandes.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (2013) “Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado” en *Conflictos armados en Colombia*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (2018) *Paramilitarismo. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Della Porta, Donatella y Alberto Vannucci (1997) “The Perverse Effects of Political Corruption” *Political Studies*, XLV.
- Desmond, Enrique (2006) “The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro” *Journal of Latin American Studies* (38).
- Duque Daza, Javier (2007) *Los partidos políticos colombianos 1974-2006*. Documento de trabajo. Clacso.

- DOSSEIER
- Duque Daza, Javier (2015) *Corrupción, organizaciones criminales y accountability*. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.
- Echandía, Camilo (1999) *Geografía del conflicto armado y las manifestaciones de la violencia en Colombia*. Bogotá: Vicepresidencia de la República.
- El Espectador (2008) “Chivolo y Pivijay, los otros pactos”, 16 de julio.
- El Espectador (2010) “Álvaro García Romero: el mecenazgo de los parásitos”, 23 de febrero.
- El Espectador (2011) “El botín del paramilitarismo”, 29 de mayo.
- El Espectador (2016) “Capturas por alianzas entre paramilitares y la clase política en Magdalena”, 17 de octubre.
- El Espectador (2017) “Los candidatos mal rodeados”, 12 de diciembre.
- El Espectador (2019) “El patrón del Guaviare”, 24 de febrero.
- El Mundo (2007) “Los clanes de defraudadores”, 22 de febrero.
- El Tiempo (2003) “Presa la dirigencia araucana”, 22 de octubre.
- El Tiempo (2004) “El clan Gnecco, una familia política cuestionada”, 30 de junio.
- El Tiempo (2005) “La dinastía de los Araújo”, 20 de noviembre.
- El Tiempo (2013) “Las caídas y el destino de la saga familiar de los López”, 17 de octubre.
- Fiscalía General de la Nación (2013) *Boletín* No. 4. 12 de octubre.
- Fiscalía General de la Nación (2015) *Boletín* 11.411. 18 de agosto.
- Fisman, Raymond y Roberta Gatti (2002) “Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries” *Journal of Public Economics* (83).
- Furlan, José (2012) “Reforma del Estado, descentralización y gobernabilidad local en Iberoamérica” *Estudios Celadel* (1).
- Garay, Luis y Eduardo Salcedo (2010) “Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia” en Osipina, Juan Manuel (ed) *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer, pp.89-138.
- Garay, Luis y Eduardo Salcedo (2012) *Redes Ilícitas y reconfiguración del Estado: el caso de Colombia*. Bogotá: Fundación Vortex y Centro Internacional de la Justicia Transicional.
- García-Peña, Daniel (2005) “La relación del Estado colombiano con el fenómeno paramilitar: por el esclarecimiento histórico” *Análisis político* (53): 58-76.
- González, Fernán (2003) “¿Colapso parcial del Estado o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: una mirada desde la historia” *Colombia Internacional* (58).
- González, Fernán; Bolívar, Ingrid y Teófilo Vásquez (2003) *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- Grajales, Alfredo (2011) “El proceso de desmovilización de los paramilitares en Colombia. Entre lo político y lo jurídico” *Desafío* (23-2): 149-192.

- Granada, Soledad y Camilo Sánchez (2009) “Correlación de fuerzas en disputas de guerras civiles: una aplicación al caso colombiano” en Restrepo, Jorge y David Aponte (eds.) *Guerra y violencias en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana/Cerac, pp. 233-274.
- Granada, Soledad; Restrepo, Jorge y Alonso Tobón (2009) “Neoparamilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano” en Restrepo, Jorge y David Aponte (eds.) *Guerra y violencias en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana/Cerac, pp. 467-501.
- Gutiérrez, Francisco (2015) “Conexiones coactivas: paramilitares y alcaldes en Colombia” *Análisis político*, 85(28): 131-157.
- La Patria (2012) “Los pactos regionales de la parapolítica”, 10 de junio.
- La Patria (2014) “Corte Suprema dejó en firma condena de exalcalde de Villavicencio”, 19 de octubre.
- López, Claudia (2010) *Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate/Corporación Nuevo Arcoíris.
- López, Claudia y Óscar Sevillano (2008) “Balance político de la parapolítica” *Arcanos* (14): 62-87.
- Noreña, Hermann Eduardo (2007) *Los paramilitares en Medellín*. Medellín: Universidad de Antioquia, tesis de maestría.
- O'Donnell, Guillermo (2007) “Teoría, democracia y política comparada” en *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Prometeo: Buenos Aires.
- Observatorio de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República (s.f.) Disponible en: <<http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/Paginas/Observatorio.aspx>>
- Ocampo, Gloria (2014) *Poderes regionales, clientelismo y Estado: etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia*. Bogotá: Odecofi/Cinep/Colciencias.
- Pécaut, Daniel (1991) “Colombia: violencia y democracia” *Ánalisis Político* (13).
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (2000) *Constitutional determinants of government spending*. IGIER Working Paper No. 162, CESifo Working Paper No. 265.
- PGN (2005) *Boletín* No. 139. 9 de mayo.
- PGN (2006a) *Boletín* No. 343. 23 de septiembre.
- PGN (2006b) *Boletín* No. 382. 24 de octubre.
- PGN (2007) *Boletín* No. 439. 24 de octubre.
- PGN (2008) *Boletín* 559. 27 de noviembre.
- PGN (2009) *Boletín* 364, exalcalde Arnoldo Barrera. 19 de julio.
- PGN (2012a) *Boletín* 001. 2 de enero.
- PGN (2012b) *Boletín* 1312. 20 de diciembre.
- PGN (2013) *Boletín* 025. 28 de enero.
- Pizarro Leóngómez, Eduardo (1991) *Las Farc (1949-1966). De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*. Bogotá: Tercer Mundo.

- DOSSEIER
- Pizarro Leóngómez, Eduardo (2017) *Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)*. Bogotá: Debate.
- Prud'homme, Rémy (1995) “The Dangers of Decentralization” *The World Bank Research Observer* (10).
- Ragin, Charles (1987) *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Ragin, Charles (2008) *Redesigning Social Sciences. Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ramírez, William (2005) “Autodefensas y poder local” en Rangel, Alfredo (ed.) *El poder paramilitar*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia/Planeta, pp. 137-204.
- Restrepo, Elvira y Mariana Martínez (2004) *Impunidad penal. Mitos y realidades*. Documentos CEDE, No. 24. Bogotá.
- Restrepo, Darío (2001) *Descentralización y violencia en Colombia, en Economía, crimen y conflicto*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Restrepo Marcela y Ángel Llano (2005) “Política y narcotráfico en el Valle. Del testaferrato al paramilitarismo político” *Revista Foro* (55).
- Reyes, Alejandro (1997) *Compra de tierras por narcotraficantes. Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*. Bogotá: PNUD/DNE.
- Ríos, Jerónimo (2016) “La narcotización del activismo guerrillero de las Farc y del ELN” *Unisci Journal* (41).
- Risse, Thomas (2011) “Governance in Areas of Limited Statehood: Introduction and Overview” en *Governance without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*. Nueva York: Columbia University Press, pp. 1-38.
- Romero, Mauricio (2004) “Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia” en Sánchez, Gonzalo y Eric Lair (ed.) *Violencias y estrategias colectivas en la Región Andina*. Bogotá: Norma/IFEA/IEPRI, pp. 335-376.
- Romero, Mauricio (2007) *Parapolítica la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Intermedio.
- Sánchez, Fabio y Mario Chacón (2005) *Conflictos, Estado y descentralización, del progreso social a la disputa armada por el control social*. Documentos CEDE, Uniandes, Bogotá.
- Schneider, Carsten y Claudius Wagemann (2012) *Set-theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Schultze-Kraft, Markus (2016) “Ordenes criminales. Repensando el poder político del crimen organizado” *Iconos* (55): 25-44.
- Semana (2007) “Dinastía”, 3 de febrero.
- Semana (2013) “La tenaza de los García-Romero”, 12 de enero.
- Semana (2016) “El informe que indica que la parapolítica no es cosa del pasado”, 17 de abril.

- Shleifer, Andrei y Robert Vishny (1993) “Corruption” *Quarterly Journal of Economics* (108): 599-617.
- Treisman, Daniel (2000) “The Causes of Corruption: A Cross-National Study” *Journal of Public Economics*, 76: 399-457.
- Velasco, Juan David (2015) *La parapolítica revisada: coaliciones de clase, armas y negocios en la provincia colombiana*. Bogotá: IEPRI, tesis de magister.
- Verdadabierta.com (2009) El paramilitarismo en Sucre, un proyecto armado por su clase política”, 4 de febrero.
- Verdadabierta.com (2010) “Parapolítica en Cesar y Magdalena”, 20 de julio.
- Verdadabierta.com (2011a) “Así creció el paramilitarismo en los Llanos orientales”, 22 de febrero.
- Verdadabierta.com (2011b) “El Alemán y la parapolítica en Chocó”, 8 de marzo.
- Verdadabierta.com (2011c) “Antes nos servían Whisky, ahora nos llaman bandidos: El ca-noso”, 22 de agosto.
- Verdadabierta.com (2012) “Los pactos regionales”, 12 de junio.
- Verdadabierta.com (2013) Paras relatan cómo capturaron contratos en el Caribe”, 29 de septiembre.
- Verdadabierta.com (2015) “Don Mario y los pactos de la guerra”, 13 de octubre.
- Verdadabierta.com (2018) “Bloque Calima. Un depredador paramilitar marcado por el nar-cotráfico”, 5 de agosto.
- Villamizar, Darío (1995) *Aquel 19 será*. Bogotá: Planeta.
- Villegas, Ana María (2014) *La influencia paramilitar en la competencia política colombiana*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Von Lampe, Klaus (2016) *Organized Crime: Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extra-legal Governance*. Nueva York: Sage.
- Zuñiga, Priscila (2007) “Ilegalidad, control local y paramilitar en el Magdalena” *Parapolítica, La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, pp. 285-322.

Referencias judiciales:

- Escrivura Pública No. 986 (2006) Notaria Única del Círculo de San José de Guaviare. 30 de agosto.
- Proceso 18.532 (2017) csj Sala de Casación Penal. 8 de noviembre.
- Proceso 24.679 (2006) csj Sala de Casación Penal. 27 de julio.
- Proceso 25650 (2009) csj Sala de Casación Penal. 16 de septiembre.
- Proceso 26.118 (2007) csj. 19 de diciembre.

- Proceso 26.450 (2007) csj, Sala de Casación Penal. 8 de noviembre.
- Proceso 26.470 (2007) csj, Sala de Casación Penal. Juzgado Cuarto Penal del Circuito Especializado de Bogotá, Proceso No. 2007-104. 15 de febrero.
- Proceso 26.470 (2008) csj Sala de Casación Penal. 16 de mayo.
- Proceso 26.970 (2011) csj Sala de Casación penal. 13 de abril.
- Proceso 27.199 (2012) csj Sala de Casación Penal. 1 de febrero.
- Proceso 31.943 (2009) csj. 9 de septiembre.
- Proceso 31190 (2009) csj Sala de Casación Penal. 11 de noviembre.
- Proceso 31653 (2011) csj Sala de Casación Penal. 27 de julio.
- Proceso 32.081 (2009) csj Sala de Casación Penal. 28 de octubre.
- Proceso 32.672 (2009) csj. 3 de diciembre.
- Proceso 33.260 (2011) csj. 19 de enero.
- Proceso 34.017 (2014) csj Sala de Casación Penal. 28 de octubre.
- Proceso 35.227 (2012) csj Sala de Casación Penal. 8 de febrero.
- Proceso 35.954 (2012) csj Sala de Casación Penal. 11 de septiembre.
- Proceso 36.260 (2011) csj Sala de Casación Penal. 19 de enero.
- Proceso 37.915 (2013) csj. 14 de agosto.
- Proceso 37350 (2011) csj Sala de Casación Penal. 19 de octubre.
- Proceso 39.084 (2012) csj Sala de Casación Penal. 20 de junio.
- Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública (PDEHP) (2005) No. 028-110092-2004. 17 de junio.
- Radicado 11001600253200680008 N.I. 1821 (2014) 31 de octubre.
- Radicado 156-66635-02 (2013a) PGN, Comisión Especial Disciplinaria. 11 de septiembre.
- Radicado 161-5588 (2013b) PGN, Sala disciplinaria. 29 de agosto.
- Sentencia 6932018-43421 (2018) 14 de marzo.
- Sentencia No. 07001-23-31-000-2004-00162-01, 34507 (2015) Consejo de Estado, sección tercera. 29 de octubre.
- SP3334-2016 (2016) csj Sala de Casación Penal. 16 de marzo.
- SP6348-2015 (2015) csj Sala de Casación Penal. 25 de mayo.