

# LA RELACIÓN ENTRE CORRUPCIÓN Y NARCOTRÁFICO: UN ANÁLISIS GENERAL Y ALGUNAS REFERENCIAS A COLOMBIA

Francisco E. Thoumi\*  
fthoumi@prodigy.net

## RESUMEN

*La relación entre corrupción y el desarrollo de la industria de drogas ilegales y del narcotráfico en un país es circular. La corrupción es simultáneamente causa y efecto de dichos desarrollos. Tanto la corrupción como el narcotráfico muchas veces son resultado de procesos de deslegitimación del régimen político y de deterioro de las instituciones sociales tanto civiles como oficiales y de la falta de capital social y confianza en la sociedad. El ensayo argumenta que la corrupción y el narcotráfico muchas veces son simplemente síntomas de problemas sociales más profundos.*

*Palabras claves:* Instituciones, corrupción, legitimidad, narcotráfico.

*Clasificación JEL:* A13, A14, K42, N46, O17

## I. INTRODUCCIÓN

Con mucha frecuencia se afirma que el desarrollo de la industria de drogas ilegales en un país causa un aumento sustancial en la corrupción. Sin embargo, la relación entre corrupción y narcotráfico no es clara, y por lo contrario, es bastante compleja y difícil de dilucidar debido a que: primero, a pesar de los muchos estudios sobre el tema, no hay consenso sobre el concepto de corrupción. Segundo, tanto la corrupción como el narcotráfico son actividades ilegales difíciles de medir, lo que hace que su tamaño, importancia, factores causales y consecuencias en una sociedad sean muy difíciles de determinar. Tercero, la relación entre corrupción y el desarrollo de la industria de drogas ilegales y del narcotráfico en un país es circular. La corrupción es simultáneamente causa y efecto de dichos desarrollos. Cuarto, tanto la corrupción como el narcotráfico muchas veces son resultado de procesos de deslegitimación del

---

\* El autor agradece los comentarios de Laura Garoés, Ricardo Rocha y Phil Williams a una versión preliminar de este ensayo. Documento presentado durante el seminario "La Economía del Crimen y la Corrupción" en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia, noviembre de 1998.

régimen político y de deterioro de las instituciones sociales tanto civiles como oficiales y de la falta de capital social y confianza en la sociedad. Es decir, la corrupción y el narcotráfico muchas veces son simplemente síntomas de problemas sociales más profundos.

En la sección II, se analiza someramente el concepto de corrupción, resaltando su complejidad, y la relación entre la corrupción y el desarrollo de sistemas democráticos. La sección III resalta las características que hacen que un país sea más propenso a la corrupción que otro e identifica diversas clases de corrupción. La sección IV explora la peculiar distribución espacial de la industria de las drogas ilegales y subraya la importancia de factores sociales y morales como determinantes de que la industria se localice en un país y no en otro. En la siguiente sección se estudia la estructura de la corrupción, se explican los factores estructurales que hicieron que Colombia fuera el país andino en el que la industria de drogas ilegales se desarrolló más y se hacen algunas comparaciones con Ecuador, Perú, Bolivia y México. En la sección VI se enumeran algunos posibles efectos de la corrupción generada por el narcotráfico. En la sección VII se hacen algunas consideraciones sobre el nexo entre la política y la industria de drogas ilegales en Colombia. El ensayo termina con una corta sección de conclusiones.

## II. LA NATURALEZA DE LA CORRUPCIÓN

A pesar de la gran frecuencia con que se utiliza el concepto de corrupción, un análisis del mismo muestra que, como ocurre con frecuencia con muchos conceptos básicos, la corrupción es difícil de definir de manera rigurosa y muchos ensayos sobre el tema simplemente discuten la corrupción sin definirla. En estos casos pareciera que los autores simplemente afirmarían que la corrupción es un fenómeno que reconocen cuando lo ven, pero que no es necesario definir. Además, cuando se define la corrupción dentro del contexto de la ciencia política, disciplina donde no hay un paradigma común aceptado por la mayoría de los estudiosos, las definiciones de corrupción utilizadas por diversos autores frecuentemente difieren.

La literatura académica sobre la corrupción antes de la década de los sesenta era muy escasa. Hacia fines de esa década se publicaron varios trabajos, cuyo número ha aumentado sustancialmente en años recientes. En la mayor parte de esta literatura la corrupción es un fenómeno dentro del sector oficial de las economías<sup>1</sup> que se define de varias formas tales como: un servicio público que se desvía para fines privados, el uso del gobierno como un botín que se reparte entre privilegiados, o comportamientos de los empleados públicos que actúan en favor de algunos individuos, pero en contra del bienestar social.

Estudios hechos desde la perspectiva de las ciencias económicas contemplan la corrupción dentro del sector privado (Banco Mundial, 1997, Bardhan, 1997, Weins-

---

1 Restrepo (1994) Restrepo (1997) y Bardhan (1997) presentan excelentes panoramas de la temática y literatura sobre corrupción utilizados en esta sección.

chelbaum, 1998) pero la gran mayoría se concentra en el sector público. De hecho, tanto Bardhan (1997) como el Banco Mundial (1997) definen la corrupción simplemente como la utilización de un puesto público para obtener beneficios privados.

Las definiciones de corrupción implican en muchos casos la violación de algunas leyes, como cuando los empleados públicos reciben sobornos o cobran “comisiones” por ejecutar alguna acción. Sin embargo, en otros casos puede haber corrupción sin que se violen leyes. Por ejemplo, la repartición del botín estatal puede ser legal, pero en beneficio de algunas personas y en detrimento del bienestar social como cuando un empleado público asigna un contrato a un amigo, copartidario o pariente, sin cobrar “comisión” ni recibir un soborno y cumpliendo con los requisitos formales estipulados por la ley. Lo mismo ocurre cuando se da una licencia de importación, se fija un precio, etc. En el primer caso la corrupción viola una ley y una norma ética, en el segundo solamente una norma ética. Bardhan (1997) considera además que es posible para algunos individuos participar de acciones corruptas sin violar normas éticas. Por ejemplo, cuando se soborna a un oficial público para que torture a alguien. En este caso quien soborna está defendiendo una norma ética. Sin embargo, el torturador la está violando. Por eso, la corrupción siempre está relacionada con la ética.

En general, cualquier decisión tomada por una persona o grupo que tenga poder discrecional para hacerlo, sin que exista transparencia total sobre el proceso de toma de decisiones, es vulnerable a la corrupción.

La corrupción requiere la interacción entre dos actores, uno de los cuales juega un papel dentro del sistema político o es empleado del Estado, quien es corrompido, y otro que lo corrompe: “la corrupción tiene lugar en la interacción entre los sectores público y privado. Cada vez que un empleado oficial tiene poder discrecional respecto a acciones distributivas que afecten al sector privado, se crean oportunidades de soborno” (Rose-Ackerman, 1997: 31, traducción del autor).

Como se anotó, la mayoría de la literatura no considera como corrupción comportamientos de actores del sector privado semejantes a los incluidos dentro de la definición de corrupción dentro del sector público. Por ejemplo, dentro de esta literatura, el empleado público que cobra un “CVY” (“¿Cómo voy yo?”) generalizado en los últimos tiempos en Colombia, por autorizar una compra dentro del sector público es corrupto. Quien hace lo mismo dentro del sector privado, no lo es. En este caso, la literatura sobre corrupción implícitamente supone que los dueños del capital y los empresarios en el sector privado tienen fuertes incentivos para proteger sus intereses y establecen sistemas de control inexistentes en el sector público. Por eso, los autores limitan la definición de corrupción a interacciones entre el sector público y actores privados.

Algunos trabajos recientes de Economía se apartan de esa tradición y consideran que la corrupción se puede dar en cualquier sector. Weinschelbaum (1998) utiliza un modelo de teoría de juegos para estudiar la corrupción solamente en las transacciones dentro del sector privado y explica que hace eso en parte por las difi-

cultades inherentes a los intentos de modelar los comportamientos dentro del sector público<sup>2</sup>.

Limitar la corrupción al sector público puede ser conveniente desde el punto de vista de la política del Estado, pero no hay duda que la corrupción y los fraudes y otros crímenes de carácter económico dentro del sector privado están relacionados. Cuando en una sociedad se acepta el enriquecimiento rápido sin importar el origen de la riqueza, la corrupción en el sector oficial y la violación de normas, reglas y leyes en el sector privado se retroalimentan entre sí. La probabilidad de que quien está dispuesto a recibir un soborno en el sector privado, también lo esté en el sector público es muy alta. Los marcos culturales subyacentes a ambos comportamientos son semejantes y la generalización de un comportamiento facilita y promueve la generalización del otro.

Aunque es posible estudiar la corrupción evitando hacer juicios de valor al respecto, muchos de los estudios y discusiones sobre el tema están condicionados por la ética, la moral y la cultura de los autores. Esto hace que frecuentemente en la literatura se llegue a justificar o condonar comportamientos corruptos. Así, en muchos casos, los débiles o pobres que corrompen a los empleados públicos son descritos como “buenos” o “pobrecitos”, mientras que quienes han sido corrompidos, y los corruptores poderosos son dibujados como “malos”. En otros, se presenta a los empleados públicos corruptos simplemente como personas que siguen las reglas de juego de la sociedad que determinan salarios “injustos” y “muy bajos”, por lo que el empleado es “forzado” a cobrar “comisiones” o “mordidas”. Por ejemplo, la literatura sobre drogas ilegales está llena de referencias a los pobres campesinos de todos los países andinos que han sido “obligados” por las circunstancias a producir coca y pasta de coca y que tienen que sobornar a las autoridades (oficiales o la guerrilla) para producir y sobrevivir<sup>3</sup>. Este enfoque hacia la corrupción dificulta los debates sobre el tema pues lleva la discusión a un campo moral en donde los valores de cada participante en el debate condicionan el resultado de sus análisis.

Los trabajos sobre corrupción en Colombia son escasos. Sin duda, el más completo ha sido el coordinado por Cepeda (1994 y 1997) y patrocinado por la Contraloría General de la República. En ese trabajo es interesante considerar la definición propuesta por Restrepo (1994: 3) quien después de un largo análisis concluye: “La corrupción es un intercambio consensual que involucra al menos dos partes capaces —una de las cuales ocupa una posición de poder mediante la cual busca beneficiarse—, y son conscientes de que están violando las reglas o los valores que sostienen el interés general de un sistema o sociedad”.

Esta definición ilustra algunas de las dificultades encontradas en los esfuerzos de formalizar el concepto de corrupción. Para empezar, supone que la sociedad es sufi-

2 En el sector privado se puede suponer que los actores buscan maximizar sus ingresos mientras que en la función objetivo del sector público es mucho más difícil de formular de manera que se pueda incorporar dentro de un modelo.

3 Véase Quiroga (1990) para el caso boliviano, Morales (1989) para el peruano y Cano (1997), Santos (1989), Tovar (1994) y Vargas y Barragán (1995) para el colombiano.

cientemente homogénea como para poder obtener un consenso que establezca un “interés general de la sociedad”. En Colombia, una sociedad estratificada, fragmentada y profundamente individualista, en la que los niveles de confianza, solidaridad y cohesión social son muy bajos, los intereses de un grupo o individuo pueden ser totalmente opuestos a los de otros o al de la mayoría de la sociedad. En este caso, ¿cómo y quién define el “interés general de un sistema o sociedad”? Un resultado de la falta de consenso sobre lo que debe ser la sociedad o de un “contrato social” puede hacer que lo que para parte de la sociedad sea corrupción, para otra no lo sea. Por ejemplo, muchos colombianos han aceptado el contrabando como algo normal y los sobornos a los aduaneros han sido institucionalizados. Para quienes participan de esas actividades, estos comportamientos son aceptados por las normas sociales bajo las cuales ellos operan. De igual forma, la gran mayoría de los colombianos compra artículos en los famosos “San Andresitos” a sabiendas de que han sido importados de contrabando, sin considerarse corruptos. Es claro que para otra parte (tal vez minoritaria) de la sociedad estos comportamientos sí son corruptos.

Más aún, en algunos casos la corrupción ha sido considerada como benigna y hasta necesaria para el mejor funcionamiento de la sociedad. Un ejemplo interesante lo proporcionan los estudios del sector informal en algunos países de la América Latina. De Soto (1986) y Tokman (1992) consideran que algunas formas de corrupción resultan de la necesidad que tienen los actores del sector informal para operar en un mercado sobrerregulado. Así, si no hubiera corrupción, simplemente muchas actividades no podrían llevarse a cabo, lo cual acarrearía un alto costo social. Es claro que en este caso lo que puede ser “corrupción” para algunos, puede ser simplemente un método de sobrevivencia para otros. Dentro de este enfoque las leyes que tratan de regular el comportamiento económico en Latinoamérica se pueden catalogar en “buenas” y “malas” y violar leyes “malas” es “bueno” aunque esto genere corrupción. Sin embargo, quienes proponen este enfoque no explican cómo se puede enseñar a los empresarios y otros actores económicos a violar las leyes “malas” y respetar las “buenas”. Una vez que se justifica la violación de una ley o regulación económica la probabilidad de que se acepte la violación de muchas más es muy alta.

Bardhan (1997) intenta hacer una evaluación de los posibles beneficios y costos de la corrupción y concluye que aunque a corto plazo la corrupción puede facilitar el funcionamiento de los mercados al “engrasar la maquinaria”, sus efectos nocivos en el mediano y largo plazo tienden a ser más altos y a obstaculizar los procesos de crecimiento económico.

La definición de corrupción formulada por Restrepo (1994) resalta otras características importantes de la corrupción. Así, lo que una sociedad considera como corrupción varía a través del tiempo, depende de los valores prevaletentes, está influenciado por el sistema político, y tiene un contenido ético y moral. Además, lo que hoy se considera como corrupción tiende a reflejar los valores y el sistema político de las sociedades occidentales avanzadas<sup>4</sup>.

---

4 Ver Restrepo (1994: 5-12).

La importancia de las instituciones y la cultura en la determinación de lo que se considera corrupción está hoy ampliamente reconocida. Refiriéndose a los sobornos burocráticos, Rose-Ackerman (1997: 31) explica: “Los individuos y firmas están dispuestos a pagar para obtener beneficios y evitar costos. Cada Estado debe decidir cuándo legalizar dichos pagos y cuándo tildarlos de ser una corrupción ilegal. La relación entre política y dinero es profunda y se resolverá de manera distinta en países diferentes” (traducción del autor)<sup>5</sup>.

La adopción en una sociedad pobre de políticas anti-corrupción desarrolladas en una sociedad rica presenta dificultades profundas. Por ejemplo, es lugar común aceptar que los bajos salarios de los empleados públicos son una causa de la corrupción, por lo que se recomienda pagar sueldos “decentes”. Esto puede ser cierto, pero en muchos casos es muy probable que las metas de pagar salarios “decentes” sean imposibles de lograr. El salario promedio en cualquier sociedad está íntimamente relacionado con la productividad promedio de la sociedad. Si las necesidades mínimas de la familia típica para tener una vida “decente” suman 30.000 dólares por año y el ingreso promedio de los colombianos es de unos 2.000 dólares, no hay forma de satisfacer las expectativas de los empleados públicos y obtener disminuciones sustanciales de la corrupción por medio de aumentos de salarios. En este caso, una parte importante de la corrupción es estructural y resulta simplemente de la brecha entre expectativas de ingreso y la productividad de la sociedad<sup>6</sup>.

5 Los trabajos de Cepeda (1994 y 1997) mencionados anteriormente resaltan la importancia de lo ético, lo moral y las instituciones de cada país en este campo. De hecho, su publicación ha sido una saga llena de vicisitudes y peripecias. El primer volumen (1994) está presentado por Manuel F. Becerra, el contralor de la época, actualmente preso por enriquecimiento ilícito y el coordinador del trabajo agradece a “El doctor Fernando Botero Zea, uno de los pioneros en el análisis de este tema en Colombia, como que ya hace varios años dictó un curso al respecto en la Universidad de los Andes” (Cepeda, coord. 1994: xiv). Después de que el doctor Botero fue detenido en relación con los fondos del narcotráfico que entraron a la campaña presidencial de Ernesto Samper, la Contraloría recogió este volumen y lo sacó de circulación.

Un volumen ampliado fue publicado con título diferente en 1997 sin patrocinio de la oficial de la Contraloría. El nuevo volumen no tiene la introducción de Becerra ni las referencias a Botero. Curiosamente, en la nueva introducción, Cepeda elogia al gobierno de Samper por la implementación de a lo menos seis estrategias de política contra la corrupción y defiende al presidente de las acusaciones de haber recibido dineros del narcotráfico durante su campaña: “La administración Samper, ya desde antes de su inauguración el 7 de agosto de 1994, puso en marcha desde la misma campaña electoral mecanismos de control ético, así: adoptó un código de ética para la campaña, nombró un fiscal ético y a lo largo de la misma separó públicamente a varios dirigentes de las actividades relacionadas con la campaña. Presentó al Congreso un proyecto de ley anticorrupción y lo defendió durante la campaña. Paradójicamente su contrincante puso en tela de juicio días antes de la victoria, e inmediatamente después, la eficacia y sinceridad de estas pautas. Fue así como las denuncias públicas que insinuó en el discurso en que reconoció la victoria de Ernesto Samper y luego, en forma más explícita, las afirmaciones en la rueda de prensa, dos días más tarde, sembraron un manto de duda que afectó gravemente las relaciones de Colombia con los Estados Unidos y con otros países del mundo. Se requirieron hechos contundentes promovidos por el compromiso político de la administración Samper en su lucha contra las drogas y contra la corrupción para que antes de cumplido un año de la victoria se despejaran estas sospechas que jamás han debido existir. Ellas son producto del ambiente perverso que resulta de los tratos y maltratos vinculados al mundo tortuoso de las drogas. En un ambiente que propicia rumores, suspicacias, insinuaciones, calumnias, deformaciones que enrarecen las relaciones humanas y abren el espacio para que cualquiera se sienta con derecho a decir o a insinuar cualquier cosa que perjudique o destruya la imagen o la trayectoria de vida de una persona como parte de un divertimento, de un ejercicio entre jugueteo y malvado”. (Cepeda, 1997: xvi-xvii). Aunque este escrito está fechado en junio de 1995, fue publicado en 1997, después de haberse comprobado la entrada de dineros del narcotráfico a la campaña de Samper.

6 Me atrevo a sugerir que si en Colombia, por obra de Dios o de magia, se eliminara la desigualdad del ingreso, y cada colombiano se viera forzado a vivir con el ingreso promedio, muchos profesionales y empleados se alzarían en armas al ver disminuidos sus ingresos a niveles de “indigencia”.

Las diferencias en instituciones, historia y valores también crean grandes dificultades al estudiar la corrupción en distintas sociedades. En muchos países latinoamericanos ha prevalecido una tradición autoritaria y una ética de la desigualdad que ha llevado a que en muchos países y períodos las élites se hayan sentido autorizadas para abusar del poder político en beneficio personal. La definición de corrupción comentada anteriormente implica que cualquier gobierno que no busque el bienestar de la sociedad en general es corrupto y que las acciones con las que se enriquecen los líderes y las élites de sistemas autoritarios sean corruptas.

El caso de los dictadores latinoamericanos de décadas pasadas es interesante e ilustrativo. Los dictadores de países pequeños de Centroamérica y el Caribe, manejaron las economías como si fueran fundos particulares, los cuales explotaban en su propio beneficio. En el caso de la República Dominicana, el general Trujillo “amasó una gran fortuna presionando a los empresarios para que lo hicieran socio en términos muy favorables, recibiendo parte de los activos de sus empresas como regalo” (Thoumi, 1991: 101, traducción del autor). En este y otros países, la diferencia entre el sector privado y el público era muchas veces imposible de dilucidar pues el dictador tenía muchas empresas en el sector “privado” que se beneficiaban directamente de las políticas gubernamentales tomadas por él. Al caer Trujillo, todas sus empresas pasaron a poder del Estado y fueron consideradas por muchos políticos la “herencia del pueblo”. Sin embargo, dada la tradición de autoritarismo y de enriquecimiento por medios rapaces, las industrias que enriquecieron a Trujillo fueron expoliadas por los gobernantes de turno y llegaron a convertirse en elefantes blancos que generaron grandes déficit para el Estado (Thoumi, 1991: 103). El caso de la República Dominicana es muy irónico: mientras que la corrupción dictatorial tendía a generar eficiencia económica a nivel micro puesto que el dictador buscaba maximizar sus utilidades y las empresas estaban relativamente bien administradas y gerenciadas, la corrupción “democrática” destruyó las empresas puesto que el gerente de turno buscaba enriquecerse, transferir fondos a su partido y simplemente explotar la empresa en beneficio propio, sin tener ningún interés en su futuro. Es muy probable que algo semejante haya ocurrido en Colombia al descentralizar los recursos fiscales de la Nación y transferir grandes sumas a gobiernos municipales donde grupos locales buscan repartirse un botín sin buscar fortalecer las instituciones para que funcionen eticientemente en el largo plazo.

En muchos países latinoamericanos la ética de la desigualdad tiene raíces históricas muy fuertes y elimina la necesidad de que los gobernantes tengan que dar cuentas al pueblo<sup>7</sup>. En el mejor de los casos, los gobernantes rinden cuentas a personajes o grupos poderosos que los apoyan<sup>8</sup>.

---

7 Kalmanovitz (1989) alega que la “ética de la desigualdad” es uno de los obstáculos más importantes al desarrollo colombiano.

8 Curiosamente, en español no existe una palabra que traduzca “accountability” del Inglés. “Accountability” significa rendir cuentas a la sociedad civil o al “pueblo”, es decir, hacia abajo en la estructura social. La Sociedad Interamericana de Contaduría y el Usaid han propuesto usar el término “responsabilidad”, pero no ha tenido mucha acogida a pesar de que el Usaid tiene una publicación periódica con el nombre “Responsabilidad Anti-Corrupción”.

En los sistemas tradicionales pre-democráticos se puede alegar que las acciones de los gobernantes no eran “corruptas”, puesto que los valores prevalecientes en la sociedad, permitían que los gobernantes, caudillos, gamonales y otros personajes poderosos en un Estado patrimonial explotaran al país en su propio beneficio. En estos sistemas se acepta que las jerarquías dividan la sociedad en grupos con derechos diferentes. Cada grupo tiene un papel que cumplir en la sociedad y deberes y deberes distintos ante el Estado.

En el caso colombiano, esa concepción de la sociedad acepta la repartición del botín estatal por medio de sistemas clientelistas. La evolución de un Estado patrimonial hacia uno clientelista simplemente ha permitido democratizar un poco la capacidad de violar leyes y reglamentos económicos. En ambos sistemas el Estado es un botín. Lo que difiere es el número y naturaleza de beneficiarios y las formas de repartición. La corrupción es un concepto que surge solamente cuando el gobierno se evalúa desde el punto de vista de un sistema democrático, en donde se supone que el poder reside en el pueblo y que los gobernantes deban actuar en beneficio de la sociedad como un todo. Por eso el concepto de corrupción refleja los valores de las sociedades occidentales modernas.

La corrupción en Colombia es, en gran parte, un legado de las instituciones y valores del pasado. El proceso de desarrollo y crecimiento económico ha producido cambios extraordinarios, las instituciones del pasado se han hecho cada vez más obsoletas, y los valores de la sociedad han cambiado, haciendo que comportamientos que antes eran legítimos hoy hayan perdido legitimidad y cada vez sean menos aceptados (Thoumi, 1997a). Sin embargo, los cambios que se han producido no han resultado en un sistema de valores y un conjunto de instituciones que legitimen un sistema nuevo sino en un individualismo extremo, casi sin ninguna solidaridad humana, que no ha permitido forjar un consenso sobre lo que deben ser los principios básicos de la sociedad (Thoumi, 1997a).

Esta situación no prevalece solamente en Colombia. Todos los países de la América Latina están de una u otra forma involucrados en procesos evolutivos, saliendo de sistemas autoritarios pre-democráticos, desarrollando nuevas instituciones y nuevos sistemas políticos y económicos en los que aún no están claramente definidos los papeles del Estado, los partidos, los políticos, y diversas formas del sector privado (capitalista, solidario, etc.). Es posible que un gobierno de turno tenga ideas claras respecto a qué políticas y reformas se deben implementar, pero el consenso social sobre muchos de estos cambios es débil. En estos casos la corrupción puede convertirse en un obstáculo importante al desarrollo democrático en cuanto es una barrera a la participación política, y al desarrollo de sistemas que permitan al pueblo exigir cuentas a sus gobernantes (“*accountability*”).

### III. LOS TIPOS DE CORRUPCIÓN Y LA PROPENSIÓN A ELLA

Hay factores que hacen que una sociedad sea más propensa a la corrupción que otra. Restrepo (1994: 26-27) considera tres factores: primero, cuando la corrupción se vuelve necesaria para la sobrevivencia de la sociedad “como era el caso de la anti-

gua Unión Soviética o el caso de la Cuba de hoy”. Segundo, cuando el sistema hace que la corrupción sea funcional, es decir, cuando la necesidad de eficiencia es tal que requiera la corrupción, y tercero, “cuando la nación ha atravesado rápidos cambios en los campos económico, político y social que no han beneficiado a una alta proporción de la población y que por lo tanto, no han sido legitimados por la sociedad”.

Los dos primeros puntos son claros, pero el tercero no lo es. No hay duda de que mientras mayor legitimidad posea un régimen, menor propensión a la corrupción tendrá la sociedad. Lo que no es claro es que la única forma de obtener legitimidad sea disminuyendo la desigualdad de la distribución del ingreso, o que un crecimiento que concentre el ingreso sea necesariamente deslegitimante. Por ejemplo, las experiencias chilena bajo Pinochet y peruana bajo Fujimori sugieren que disminuciones drásticas en la inflación y aumentos en la estabilidad macroeconómica pueden ser muy legitimantes aunque estén acompañados de un crecimiento que concentre el ingreso.

Es posible listar otras características de sociedades propensas a la corrupción. Primero, el tamaño del “botín” con relación al tamaño de los ingresos totales y per cápita en la sociedad. Mientras mayor sea el ingreso y la riqueza generados por la corrupción, mayor será la propensión a la misma. El grado de corrupción por sí mismo afecta la corrupción. Los procesos por los cuales aumenta o disminuye la corrupción son dinámicos, y el grado de corrupción de una sociedad está asociado a los niveles que haya tenido anteriormente y a la forma en que la corrupción haya cambiado en el pasado. Mientras más gente deshonesto haya en una sociedad, mayor será el costo de ser honesto, y viceversa. Por consiguiente, un alto grado de corrupción tiende a generar una mayor corrupción<sup>9</sup>. Segundo, mientras más fuertes sean las lealtades a la familia, clan, y otros grupos sociales, y menor sea la lealtad al país en su totalidad, será más fácil que la corrupción crezca. Por lo tanto, el grado de identificación y lealtad de los ciudadanos con la sociedad en general también afecta la propensión a la corrupción. Tercero, mientras mayor sea la segmentación social y las diferencias entre grupos, más difícil es que exista una lealtad fuerte a la sociedad amplia, menor el grado de solidaridad entre ciudadanos, y mayor la propensión a la corrupción. Cuarto, mientras mayor sea la tradición autoritaria, más difícil es generar sistemas que fuercen a los políticos y empleados públicos a rendir cuentas a la ciudadanía, y mayor será la propensión a la corrupción. Esta lista no es exhaustiva, pero es útil para ilustrar algunos de los factores que hacen que una sociedad sea más propensa a la corrupción que otra.

Otro punto que contribuye a la complejidad de la temática de la corrupción es el carácter multidimensional del fenómeno que hace imposible hablar de un sólo tipo de corrupción. Nadelmann (1993: 266-286) elabora unas tipologías útiles para clasifi-

---

9 Bardhan (1997) explica en detalle el modelo de Andvig y Moene (1990) en que muestra cómo cuando hay muchos deshonestos, el costo de ser honesto aumenta y quienes actuaban honestamente tienden a dejar de hacerlo. En el caso colombiano, Thoumi (1990) ha alegado que un proceso de esta naturaleza ha llevado a Colombia a una “trampa de la deshonestidad” en la que la gran mayoría de la ciudadanía es deshonesto, y de la cual es muy difícil salir.

car diversas formas de corrupción. Nadelmann distingue tres tipos de corrupción: individual, organizacional y moral. Entre los corruptos a nivel individual “el menos corrupto se puede describir como un *cooperador pasivo*, un corrupto moderado es típicamente un *facilitador*, y el más corrupto es el *iniciador*. En un extremo dentro de este continuo está el policía honesto que coopera sólo porque él o su familia han sido amenazados. En el otro extremo se encuentra el jefe de la policía, el general o el dictador” (Nadelmann, 1993: 267, traducción del autor).

A nivel organizacional, Nadelmann distingue “las redes organizadas de oficiales corruptos de acuerdo a su tamaño, sofisticación y estructura jerárquica. En un extremo de este continuo se encuentra lo que se puede llamar corrupción *esporádica*, en el medio dos formas de lo que se llamaría corrupción *sistémica* y en el otro extremo la corrupción *institucionalizada*” (Nadelmann, 1993: 269, traducción del autor).

La corrupción *esporádica* no es parte de un patrón generalizado e involucra empleados públicos que individualmente o como parte de grupos pequeños reciben sobornos. Éstos no comparten los sobornos o información relevante con sus superiores u otros empleados. La corrupción *sistémica* es generalizada y puede ser *desorganizada* u *organizada*. La diferencia entre éstas radica en que en la *organizada* existe un sistema de pagos en el que los empleados de bajo nivel entregan a sus superiores la mayor parte de los sobornos recibidos, creando unos conos o pirámides en las que los sobornos suben a las jerarquías superiores del servicio público. En cada país pueden haber varias pirámides. En el caso de la *desorganizada* no existen estos conos o pirámides (Nadelmann, 1993: 270).

“Cuando todos los ‘conos de pagos’ están subordinados a un cono nacional o cuando en un país existe solamente un cono, se puede afirmar que la corrupción está *institucionalizada*” (Nadelmann, 1993: 270, traducción del autor).

Bardhan (1997) presenta otra clasificación de los diversos tipos de corrupción contrastando la corrupción centralizada con la descentralizada. En el caso de la corrupción centralizada los sobornos se negocian con solamente una entidad gubernamental, lo que facilita tanto los sobornos como la contraprestación. Cuando la corrupción no está centralizada y es necesario sobornar a varios actores gubernamentales, el proceso de soborno es más complejo y el resultado más incierto para el sector privado. En este último caso, los efectos de la corrupción sobre la eficiencia económica son más nocivos que en el primero.

#### IV. LAS VENTAJAS DE ALGUNOS PAÍSES PARA PRODUCIR DROGAS ILEGALES

Como se anotó anteriormente, la relación entre narcotráfico y corrupción es compleja y hace que ambos fenómenos se retroalimenten entre sí. Para comprender esta relación es necesario entender por qué la industria de drogas ilegales se concentra en un país y no en otro. Como se elabora en otro lugar (Thoumi, 1999), la industria de drogas ilegales presenta una distribución espacial única entre todas las industrias productoras de bienes que requieren insumos semejantes. Cuando se analiza la distribución espacial de cualquier producto agrícola que no requiere destrezas o tecnologías

escasas, como café, maíz, trigo, cacao, algodón, etc., se encuentra que todo país que puede producir lo hace. Algo semejante ocurre con las industrias livianas que no requieren localizarse cerca de sus fuentes de materia prima o de su demanda, tales como confecciones, zapatos, muebles de metal y madera, cosméticos y jabones. En todos estos casos la disponibilidad de productos naturales y mano de obra acompañados de las destrezas necesarias, hace que el país produzca. Es cierto que algunos países producen bienes de mejor calidad y otros lo hacen a costos menores, algunos son exportadores netos y otros importadores netos. Pero lo que es claro es que todos producen. Es decir, el que un país tenga ventaja comparativa en la producción de un bien no lleva a que haya países en los que no se produzca, excepto en casos excepcionales.

Al estudiar la distribución espacial de la coca-cocaína y la amapola-opio-heroína, se encuentra, sorprendentemente, que muchos países que pueden producir no lo hacen<sup>10</sup>. Esto a pesar de que los incentivos para producir son mayores que en los bienes comunes, dadas las grandísimas utilidades generadas por las drogas ilegales. La distribución espacial de la industria tiene además otra peculiaridad: los cultivos de coca se concentraron en el pasado en Bolivia y Perú, pero la refinación se concentró en Colombia y los colombianos dominaron el mercado de exportación ilegal. Es claro que esta distribución es excepcional y no puede explicarse aplicando las teorías de las ventajas comparativa o competitiva usuales.

Para entender las diferencias entre las distribuciones espaciales de las industrias de coca-cocaína y de amapola-opio-heroína y el resto de bienes con funciones de producción semejantes es necesario preguntarse ¿qué hace que dichas industrias sean diferentes? La respuesta a esta pregunta es simple: la ilegalidad. Por eso es necesario explicar por qué las sociedades productoras de drogas ilegales tienen una mayor propensión para producir bienes ilegales que otras sociedades.

La proclividad a producir bienes ilegales se puede deber a muchos factores entre los que resaltan: primero, la impunidad, o sea la incapacidad del Estado para hacer cumplir sus leyes. Este fenómeno tiene varios aspectos, tales como la falta de presencia del Estado en lugares en donde se produce la droga, el excesivo legalismo del sistema legal que demora y obstaculiza la aplicación de las leyes y la resolución de conflictos civiles, la corrupción estatal y especialmente del sistema judicial, sentencias cortas, etc.

Segundo, controles sociales debilitados. Los comportamientos que resultan en relaciones consensuales que potencialmente generan costos sociales como el sexo prematrimonial, los juegos de azar y la producción, tráfico y consumo de drogas psicoactivas han sido controlados a través de la historia principalmente por la sociedad civil: la familia, la religión, los grupos de pares, la escuela, e instituciones semejantes. En general, el Estado democrático es una institución poco eficiente para controlar

---

10 La coca puede crecer en muchas zonas tropicales húmedas del Brasil, Centroamérica, África y Asia. En los Estados Unidos puede crecer en Puerto Rico, Hawaii y Guam. Vale la pena anotar que a finales del siglo XIX la sierra andina padeció una depresión económica cuando los precios internacionales de la coca cayeron estrepitosamente, debido a que los holandeses inundaron el mercado con coca producida en sus colonias de Indonesia y Malasia. La amapola puede crecer y ha crecido en el pasado en muchos más lugares. La refinación de cocaína a partir de la pasta de coca y de heroína a partir del opio pueden hacerse en cualquier sitio.

comportamientos desviados y en la gran mayoría de casos en los que el Estado legisla sanciones, éstas están inspiradas en valores religiosos o en la ideología del partido político dominante.

Tercero, controles débiles internalizados en cada individuo. En los procesos de socialización se forma en cada individuo un conjunto de normas de comportamiento internalizadas que determinan qué costos personales está dispuesto a asumir cada persona para no causar costos a otros individuos o a la sociedad. Una sociedad con un porcentaje alto de individuos a quienes no les importe las repercusiones de sus acciones sobre el resto, va a tener una mayor proclividad al crimen que una en la que ocurra lo opuesto.

Hay que reconocer que es extremadamente difícil establecer dentro de estos factores cuáles son los determinantes más importantes del comportamiento ilegal en cada sociedad. Sin embargo, el punto básico es claro: la industria de drogas ilegales tiende a localizarse en el país cuya estructura social y Estado sean más tolerantes de las actividades ilegales. A pesar de esto no es válido dar un salto y afirmar que la corrupción a secas atrae a las drogas ilegales. Esta atracción no es simple ni directa pues hay algunos tipos de corrupción que atraen más al narcotráfico que otros. Por ejemplo, el informe de 1998 de Transparencia Internacional coloca a Colombia como el séptimo país más corrupto del mundo, seguido de Ecuador (octavo) y Venezuela (noveno). De acuerdo con esta clasificación, Bolivia y Perú son menos corruptos que los otros países andinos. Aceptando la clasificación de Transparencia Internacional, en los países andinos no hay correlación entre drogas ilícitas y corrupción<sup>11</sup>.

## V. LA ESTRUCTURA DE LA CORRUPCIÓN Y EL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA Y OTROS PAÍSES

Como se anotó anteriormente, la corrupción es multidimensional. Algunas características estructurales de las economías y sociedades de los países y algunas clases de corrupción favorecen más el desarrollo de la industria de drogas ilegales que otras. Como se ha elaborado en otros trabajos (Thoumi, 1994, 1996, 1997, Lee III y Thoumi, 1998). Colombia tiene un conjunto grande de características que favoreció el desarrollo de dicha industria, entre las que sobresalen “la deslegitimización del régimen, la debilidad de la sociedad civil, la gran propensión a resolver disputas a través de la violencia, la geografía del país, la estructura del sistema político y partidario, diversos obstáculos a la movilidad social, el gran tamaño de las actividades económicas ilegales y la aceptación social del contrabando y el lavado de dinero” (Lee III y Thoumi, 1998)<sup>12</sup>.

Colombia tiene una larga historia de imposición arbitraria del cumplimiento de la ley y de abuso de los sistemas legal y judicial por parte de aquellos que han ostentado el poder. Durante este siglo la sociedad rural tradicional basada en la hacienda y en

11 Bardhan (1997) resalta las dificultades y elementos subjetivos en la medición de la corrupción y presenta otros índices para 1996 y años anteriores que resaltan la falta de correlación entre drogas y corrupción.

12 Los párrafos siguientes sobre el caso colombiano resumen lo expuesto en Lee III y Thoumi (1998).

los minifundios cambió en cuanto el país se urbanizó, se educó y se desarrollaron la industria y los sectores terciarios de la economía. Estos cambios permitieron que muchos colombianos trataran de compartir los beneficios del desarrollo económico. La experiencia histórica asociaba la riqueza privada con la captura de rentas y privilegios y la violación de las leyes y regulaciones sobre actividades económicas (Thoumi, 1996). Mientras que en el pasado sólo una élite reducida podía capturar recursos, los cambios sociales y económicos “democratizaron” la búsqueda rapaz de activos. El gobierno ejercía un control apenas intermitente sobre muchas actividades económicas y amplias áreas del país, y nunca desarrolló métodos efectivos para proteger los derechos de propiedad ni solucionar conflictos. Un resultado de este proceso fue la pérdida de legitimidad del régimen.

A pesar de que Colombia ha tenido un gran número de instituciones civiles, éstas generaron restricciones débiles al comportamiento individual. Además, la lealtad hacia la Nación siempre ha sido muy débil. Hasta mediados del siglo XX los partidos políticos remplazaron al Estado como generadores de lealtades profundas. En la mayor parte del territorio nacional las comunidades indígenas desaparecieron durante la Colonia y la sociedad que las remplazó no generó sentido de pertenencia entre sus miembros. La Iglesia católica hizo énfasis en la obediencia ritual más que en el comportamiento público; la estructura familiar basada en el autoritarismo paterno se debilitó cada vez más en la medida en que se producían las migraciones, las mujeres entraban a la fuerza laboral y la juventud se educaba. El gran crecimiento urbano y la permanente movilidad de la población dentro de las ciudades impidieron el desarrollo de organizaciones vecinales por medio de las cuales los grupos de pares pudieran ejercer presión social. El resultado es una tragedia en la que “hay capitalismo, pero sin la correspondiente ética de responsabilidad individual. Es, por tanto, un capitalismo salvaje” (Kalmanovitz, 1989: 59).

Dada la creciente ilegitimidad del régimen y la falta de restricciones de la sociedad civil, la violencia se convirtió en un medio común para resolver conflictos y para captar recursos y riqueza. La propensión de los colombianos para apelar a la violencia es más pronunciada que en otras sociedades. De hecho, Colombia podría ser el país más violento del mundo<sup>13</sup>. La violencia ha sido usada por los traficantes colombianos para arrebatarles el control de las ventas al por mayor en los Estados Unidos a los cubanos y otros grupos organizados de traficantes (Gugliotta y Leen, 1990). Ha sido utilizada para resolver disputas entre y dentro de los “carteles” y para intimidar o asesinar a periodistas, políticos, jueces, congresistas, policías, miembros del ejército, ministros de gabinete y otros posibles opositores. No obstante, este no es el único papel jugado por la violencia en el desarrollo de la industria de las drogas ilícitas. La violencia de la década de 1940 y comienzo de la de 1950 desplazó a muchos campesinos que huyeron hacia áreas aisladas, no colonizadas del país (Le Grand, 1988). Durante los últimos 20 años la violencia rural ha seguido desplazando grandes poblaciones campesinas las cuales se han instalado en tierras aisladas y baldías. La coca y la amapola son las únicas cosechas que producen el nivel de entradas suficiente para

---

13 Las estadísticas muestran que Colombia tiene la tasa más alta de muertes violentas entre 42 países sobre los cuales hay evidencia disponible (Ratinoff, 1996).

mantener a los colonos. Así, la no resolución de los conflictos agrarios es una de las principales causas de los cultivos ilícitos.

La geografía del país ha sido también un factor conducente al desarrollo de la industria de las drogas ilícitas. La ubicación del país entre las áreas tradicionales de producción de coca y el mayor mercado de la cocaína, hizo del país un buen sitio de tránsito; además, el gran número de vastas regiones poco pobladas, en las cuales hay poca presencia del Estado, han convertido al país en un lugar excelente para la manufactura y el contrabando de droga ilícita. En ese tipo de regiones los laboratorios, aeropuertos clandestinos y sitios para almacenar la droga son relativamente difíciles de detectar. Además, los representantes del gobierno central o local en esas zonas son extremadamente vulnerables a la intimidación y al soborno. En términos de la tipología desarrollada por Nadelmann (1993), en estas zonas se desarrollaron “conos” de corrupción sistémica organizada.

La estructura y el papel de los partidos políticos tradicionales fueron condicionados por la geografía del país. La débil integración física dio gran autonomía a los gobiernos y líderes locales. Los dos partidos tradicionales se desarrollaron con una estructura muy descentralizada, en la cual los líderes locales podían ejercer el poder sin control por parte de las directivas centrales. Esta ausencia ha dado como resultado ideologías débiles y políticas pragmáticas (Leal, 1989). A su vez la lealtad hacia la Nación colombiana fue sustituida por lealtades partidistas dado que la presencia de los partidos era, en muchas regiones, más fuerte que la del Estado.

El sistema político no era lo suficientemente abierto y democrático. El período de “La Violencia” terminó con el “Frente Nacional”, un acuerdo entre las élites de los dos partidos para detener las matanzas y distribuirse el botín del Estado. Al terminar el Frente Nacional en 1974, las clases políticas se negaron a cambiar el sistema, que continuó operando de manera informal. El Frente Nacional monopolizó el poder, despolitizó los dos partidos y evolucionó para convertirse en una máquina electoral clientelista (Leal y Dávila, 1990). La estructura de partido descentralizado y el clientelismo facilitaron el desarrollo de redes de soporte relativamente baratas que han permitido que la industria de las drogas opere en regiones aisladas en las que se generaron los “conos” de corrupción sistémica organizada.

Las expectativas de movilidad social frustradas también contribuyeron al crecimiento de la industria ilegal. La debilidad del Estado y la falta de identidad nacional produjeron una sociedad en la que roscas o grupos de tipo mafioso controlaron los negocios y el poder político. Dentro de este contexto, para ascender socialmente es necesario ser aceptado dentro de dichos grupos. El éxito del sistema político se debió en parte a su capacidad de cooptar cohortes de recién graduados y líderes locales, los cuales ascendieron socialmente. Sin embargo, los canales de movilidad social eran, para empezar, estrechos y a medida que el nivel de educación del país se elevaba rápidamente, se taponaron (Thoumi, 1994)<sup>14</sup>. Para muchos jóvenes colombianos frus-

---

14 Por ejemplo, hace 35 años el 1.5% de la población en edad universitaria era estudiante. Hoy en día alrededor del 18% asiste a las universidades. No existe economía capaz de sostener los salarios relativos con un tal aumento de oferta.

trados, la industria de la droga ilegal se volvió el camino más expedito para alcanzar *status* social. Para otros, el excluyente sistema político llevó también a frustraciones que se canalizaron a través de actividades ilegales como una forma de “vengarse del sistema” (Thoumi, 1997b).

El volumen de ingresos y capital obtenidos transgrediendo leyes crecieron significativamente durante los últimos 50 años, confirmando la creciente brecha entre comportamientos *de jure* y *de facto* y la permanencia de un Estado débil. Además, en este ambiente los derechos de propiedad del capital no fueron legitimados por la sociedad, lo que aumentó el comportamiento depredador (Thoumi, 1994) y contribuyó a la aceptación social de los ingresos y capitales ilegales (Lee III y Thoumi, 1998).

Entre las principales actividades ilegales estaban la minería y exportación de esmeraldas, diversas importaciones de contrabando y exportaciones de contrabando de ganado y café, por medio de las cuales los colombianos desarrollaron sistemas de transacciones de divisas, destrezas para el lavado de dinero y sistemas ilícitos de distribución internacional de contrabando. El crecimiento de la economía informal e ilícita borró la diferencia moral entre ingresos y capital generados legal e ilegalmente, propició una amplia aceptación del contrabando y el desarrollo de habilidades para el lavado de dinero.

Como se anotó, en Colombia el desarrollo de la manufactura y contrabando de drogas ilegales generó “conos” de corrupción sistémica organizada local o regional. Sin embargo, los traficantes necesitan comprar apoyo político de alto nivel para lavar sus grandes ganancias dentro de la economía relativamente pequeña de Colombia en las que sus inversiones son necesariamente conspicuas y las élites dominantes tienen que tolerarlas. Como se observa en otro lugar (Thoumi, 1997a: 95) “los carteles de la droga requieren solamente de redes de soporte local que les permitan cultivar coca y amapola, manufacturar y exportar las drogas. Sin embargo, cuando se llega al lavado de dinero, esos carteles necesitan a menudo el beneplácito de funcionarios de alto rango del gobierno central. Éste les da protección contra la ley. La razón por la cual los carteles de la droga han recurrido a la corrupción de altos funcionarios del gobierno central tiene que ver con la modesta capacidad de la economía colombiana para absorber y esconder fondos ilícitos”. En términos de las categorías de Nadelmann (1993), esto ha llevado a la *institucionalización* de la corrupción.

El contraste de Colombia con otros países es interesante. El Ecuador, otro de los países con alto nivel de corrupción de acuerdo con Transparencia Internacional, es muy distinto. Hasta principios de la bonanza petrolera de los años setenta el Ecuador había permanecido un país controlado por grandes hacendados. En la sierra las comunidades indígenas sobrevivieron la conquista y han mantenido un fuerte sentido de identidad y pertenencia. En las haciendas serranas las relaciones laborales eran pre-capitalistas. En la costa se habían desarrollado algunas plantaciones bananeras que habían atraído migrantes, en las que las relaciones laborales habían evolucionado. Tanto en la sociedad indígena como en la mestiza se han mantenido valores tradicionales. A partir de la bonanza petrolera de los años setenta el papel principal de la

actividad política en el Ecuador fue la repartición del “botín”. Esto llevó a que en ese país fuera aceptado “robar” o transferir fondos del Estado a los bolsillos privados, lo que generó una gran corrupción. Sin embargo, la tradicional sociedad ecuatoriana impone muchas más restricciones al comportamiento individual que rechazan la producción de coca y de cocaína. Por eso, en el Ecuador hay lavado de dineros ilícitos, tolerado por el tipo de corrupción de ese país, pero no hay grandes cultivos de coca ni grandes organizaciones productoras de cocaína. En el caso ecuatoriano la corrupción es generalizada, bastante desorganizada y no ha avanzado al punto en que se establezcan “conos” de corrupción sistémica organizada que permitan el desarrollo del narcotráfico.

En Bolivia y el Perú también hay ejemplos de controles sociales que han limitado los efectos nocivos de la industria de drogas ilegales. La colonización del Chapare y del Alto Huallaga se ha llevado a cabo con apoyo estatal y los colonos han llegado a esas zonas con instituciones como los “sindicatos” bolivianos, que establecen fuertes controles al comportamiento individual (Thoumi, 1999). En ambos casos la colonización ha sido pacífica y la posesión de armas no ha sido común. En las dos situaciones el contraste con las colonizaciones del Caguán y del Guaviare es dramática. En los dos países se tolera la producción de coca pero es lugar común afirmar que “coca no es cocaína” y el rechazo social al narcotráfico es mucho mayor que en Colombia (Thoumi, 1999). En ambos países las sociedades tradicionales mantienen mucho más valores de antaño que en Colombia. A pesar de que Bolivia y Perú sí exportan drogas base de cocaína y cocaína ilegales, los “carteles” que han desarrollado son pequeños, muchas veces han estado supeditados a los colombianos y han sido rechazados por sectores fuertes de la sociedad.

En el caso boliviano, la droga ilegal llegó a controlar el gobierno de García-Meza en 1980 generando una corrupción *institucionalizada*, la cual fue superada (Nadelmann, 1993) aunque perduran “conos” de corrupción *sistémica organizada*. En el caso peruano también se han llegado a establecer “conos” de corrupción *sistémica organizada*, especialmente en las zonas de cultivo de coca, pero no se ha llegado a la *institucionalización* de la corrupción.

La comparación entre México y Colombia es también muy interesante puesto que ambos países han sido atractivos para la industria ilegal y México ha tenido altos niveles de corrupción por largo tiempo. En este caso, las diferencias en la estructura partidaria han sido muy importantes. En contraste con la organización de los partidos colombianos descrita anteriormente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mexicano ha tenido una organización muy centralizada y autoritaria<sup>15</sup> que facilitó la *institucionalización* de la “mordida” y de la corrupción. En México las “mordidas” cobradas por la policía subían hasta llegar a niveles altos del gobierno. Sin embargo, la organización centralizada y autoritaria del PRI fue un obstáculo a la influencia de la industria de drogas ilegales. Mientras el PRI mantuvo el país bajo su poder no tenía interés en participar activamente de la industria de las drogas, puesto que los riesgos políticos de hacerlo eran muy altos para las figuras importantes del gobierno, dados

---

15 Véase, por ejemplo, Smith (1981).

los estrechos lazos comerciales con los Estados Unidos. Al debilitarse el PRI y abrirse el sistema político mexicano, la situación cambió, y la *institucionalización* de la corrupción ha colocado al sistema político mexicano en una situación de vulnerabilidad ante la industria ilegal semejante a la experimentada en Colombia.

La retroalimentación entre corrupción y narcotráfico crea una dinámica altamente nociva para los sistemas políticos de los países, pues genera un proceso en el que se avanza en las categorías de corrupción de Nadelmann hasta llegar a la institucionalización de la corrupción. Como se anotó anteriormente, en Bolivia se ha dado una reversión de una corrupción *institucionalizada* a una *sistémica organizada*, pero en países más grandes y con economías más complejas esos procesos son difíciles de revertir y aunque se logre disminuir el narcotráfico, las organizaciones criminales se adaptan y desarrollan otras actividades. Así, en los Estados Unidos las mafias sobrevivieron por mucho tiempo el período de la “prohibición” del alcohol.

## VI. ALGUNOS POSIBLES EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN GENERADA POR EL NARCOTRÁFICO

Los efectos de la corrupción generada por el narcotráfico son muy profundos y diversos. La siguiente lista, a manera de ilustración, enumera algunos de los principales. Dicha corrupción:

- a. Debilita el sistema judicial. Muchas veces la alternativa que han tenido los jueces ha sido “plata o plomo”, disyuntiva ante la cual la gran mayoría opta por la primera opción<sup>16</sup>. El debilitamiento del sistema judicial tiende a aumentar los costos de transacción en la economía, pues hace que el Estado sea cada vez menos capaz de hacer cumplir contratos y resolver conflictos en el sector privado. Los costos de este fenómeno para la economía son muy altos.
- b. Influencia. El poder legislativo se ha visto influenciado por el narcotráfico al punto que varias leyes contra él han sido derogadas y otras no han sido aprobadas, particularmente aquellas relacionadas con extradición.
- c. El sector financiero es utilizado en los procesos de lavado de activos y divisas provenientes de la industria ilegal.
- d. Debido a que es un medio para traer divisas ilegales, el contrabando aumenta y como los narcotraficantes están dispuestos a pagar una suma importante por lavar sus dineros<sup>17</sup>, los importadores legales encuentran que es muy difícil competir con los productos importados de contrabando, a pesar de que los aranceles sean muy bajos.
- e. La policía y el ejército de los países productores de drogas ilegales han sido vulnerables en diversas formas a las fuerzas del narcotráfico. Primero, en zonas de

---

<sup>16</sup> Escobar y Gaitán (1991) presentan un detallado análisis de estos procesos.

<sup>17</sup> Entrevistas con personal de la DEA indican que esta suma está alrededor de 15% y 20%.

producción de materia prima para las drogas ilegales, han recibido “comisiones e impuestos” para permitir la producción. Este ha sido un fenómeno común en Colombia y Perú (Thoumi, 1999). Segundo, en zonas rurales en que los narcotraficantes han invertido, integrantes de las fuerzas armadas han participado en la formación de grupos paramilitares que protegen dichas inversiones.

f. Como se elaborará adelante, en Colombia se ha generado un nexo entre los políticos y el narcotráfico. En Bolivia y Perú ha ocurrido algo semejante (Thoumi, 1999) y lo mismo ha sucedido en el Caribe (Griffith, 1997), aunque aparentemente en menor grado.

g. El narcotráfico ha contribuido a la formación de expectativas de enriquecimiento rápido en la población y ha debilitado las restricciones morales necesarias para que los ciudadanos respeten las leyes sobre la propiedad y la actividad económica. Esto ha llevado a un aumento en el número de fraudes y robos al Estado, y a aumentar los costos del sector privado cuyos empresarios tienen que ser ahora mucho más cautelosos en sus transacciones.

A pesar de que esta lista dista de ser exhaustiva, es claro que el narcotráfico puede llegar a impregnar una parte muy importante de una economía vulnerable y propensa a la corrupción, y que a su vez su poder catalizador es muy fuerte y produce un aumento notable en la corrupción.

## VII. EL NEXO ENTRE EL NARCOTRÁFICO Y LA POLÍTICA EN COLOMBIA

La principal arma corruptora de la industria de drogas ilegales es su gran ingreso. Las estimaciones sobre los ingresos de las drogas ilegales que recibe Colombia varían notablemente. Sin embargo, cualquier estimación, así sea la más baja que coloque estos ingresos en un nivel anual de US\$1.000 millones, es muy alta comparada con los gastos requeridos para corromper a la burocracia y al estamento político del país. Por ejemplo, las cuentas más exageradas sobre los gastos del narcotráfico en las elecciones de 1994, incluyendo contribuciones a campañas presidenciales, del Congreso y locales, no excede US\$20 millones, lo que sería equivalente a un impuesto mucho menor al IVA o a cualquier impuesto a la renta, el que además, no requiere ser pagado anualmente sino en años de elecciones.

Como se ha estudiado en detalle en el trabajo reciente de Lee III y Thoumi (1998), el sistema político colombiano ha sido muy vulnerable a los dineros del narcotráfico y la relación entre los actores políticos y la industria ilegal se ha fortalecido a través del tiempo y ha generado relaciones de complicidad “entre el gobierno y los criminales se manifiestan de diversas formas. La más básica, por supuesto, es el nexo entre el dinero del crimen y las funciones de gobierno. La corrupción puede ser sistémica, enfocada hacia funcionarios influyentes claves, líderes de opinión, políticos o legisladores. En este caso el fin es proteger la integridad de la organización criminal y a sus líderes, propender por legislaciones favorables a los intereses criminales y en general, asegurar la existencia de un ambiente amigable para la organización” (Lee III y Thoumi, 1998). “A nivel operativo, los funcionarios del gobierno corruptos permiten que las

transacciones ilícitas individuales (tales como el procesamiento o embarque de droga) se hagan sin obstáculos. Los funcionarios advierten con tiempo suficiente a sus clientes criminales de las incursiones o investigaciones de parte del gobierno” (*Ibidem*). Dichos autores también encontraron que generalmente las negociaciones entre traficantes y gobierno han sido iniciadas por los criminales, a pesar de que, en ocasiones, el gobierno ha sido un participante interesado y activo en tales lides.

Además, “otra área de complicidad que merece ser mencionada surge a raíz del conflicto entre la insurgencia y los políticos que se registra en las zonas rurales de presencia guerrillera, en donde los traficantes de droga han hecho causa común con los propietarios legales y algunos militares. El punto común de cooperación de estos grupos son las fuerzas paramilitares que a lo largo de los años han desarrollado una amplia agenda anti-izquierdista” (*Ibidem*).

Un tercer vínculo ha surgido debido a la necesidad de financiación de campañas políticas. Esta relación ha sido estudiada en detalle en Lee III y Thoumi (1998) quienes encontraron que los esfuerzos de la Constitución de 1991 para democratizar los procesos electorales y hacer más difícil la compra de votos encarecieron mucho las elecciones y aumentaron la dependencia de los políticos de quienes podían financiarlos, entre ellos los narcotraficantes<sup>18</sup>.

En ese estudio se encontró que los traficantes han ejercido dos tipos de presión en el sistema político, “que reflejan las diferentes metas de narcoempresarios relativamente prominentes y relativamente oscuros. En el pasado se podía dividir a los traficantes en extraditables (aquéllos requeridos para eventual juicio por las autoridades de Estados Unidos) y no-extraditables (aquéllos cuyas actividades eran suficientemente circunscritas para no merecer mayor atención de los Estados Unidos)”.

“En municipios pequeños los narcos de nivel bajo y quizás medio, que no están amenazados por la extradición, se sienten seguros y no buscan favores del establecimiento político. Su meta al establecer vínculos con los políticos es la aceptación social”. “Su comportamiento es el de cualquier otro individuo rico de la comunidad que desea destacarse en ella. Para empezar el vínculo, se dirige al político con ofertas de apoyo y sin establecer un *quid pro quo*” (*Ibidem*).

Además, “los políticos se dan cuenta de que algunos de sus partidarios tienen asociaciones dudosas pero prefieren no averiguar demasiado sobre el origen de los fondos de las campañas. Ellos están dispuestos a aceptar el dinero ilícito pero no el crimen. Al mismo tiempo, muchos de quienes financian campañas prefieren el anonimato formal, es decir, quieren que el político sepa quiénes son, pero no quieren

---

18 Cuatro cambios importantes contribuyeron al aumento en costos: i. El establecimiento de una segunda vuelta en la elección presidencial si ningún candidato obtiene una mayoría en la primera ronda. ii. Circunscripción nacional y no departamental de senadores para permitir la representación de los partidos más pequeños en el Congreso. iii. Bajo el antiguo sistema el nombre del candidato era escrito en un trozo de papel que se metía en un sobre que se introducía en la urna. Este sistema facilitaba la compra de votos ya que el comprador entregaba el sobre y veía cuando se lo depositaba en la urna. En el nuevo sistema, los jurados electorales entregan al votante un “tarjetón” que contiene los nombres de todos los candidatos entre quienes el votante debe decidir en privado. iv. El nuevo sistema permite la publicidad política pagada en los medios de comunicación más importantes.

exposición pública”. El nexo entre la industria ilegal y la financiación de las campañas ha tenido además una dinámica propia, pues “La disponibilidad de financiación con fuentes ilegales para actividades políticas ha aumentado su demanda. El dinero de la droga ilícita aumentó el nivel de gastos de las campañas y tentó a otros políticos a buscarlo o por lo menos a estar dispuestos a aceptarlo” (*Ibidem*). La necesidad de anonimato formal y el peligro de contactos directos entre narcos y políticos también promovieron el desarrollo de una activa industria de intermediación.

Para los grandes narcotraficantes la extradición ha presentado un problema especialmente grave por lo que han enfocado sus esfuerzos para ganar influencia dentro del Congreso. “Contribuyen con fondos a las campañas políticas sin condicionamientos específicos, pero cuando hay debates sobre una legislación de su interés, utilizan sus contribuciones pasadas para exigir una votación favorable. Estas contribuciones actúan como un comodín que se utiliza en el momento adecuado, y que se presenta como una amenaza implícita de escándalo o de ruina política si el congresista no obedece. Además, en muchas ocasiones los narcos han financiado a abogados y otros profesionales que escriben memorandos sobre el contenido de las legislaciones de su interés, que son distribuidos entre los congresistas. En este sentido estos profesionales trabajan como parte de los equipos asesores de los congresistas” (*Ibidem*).

## VIII. ALGUNAS CONCLUSIONES

En este ensayo se ha resaltado la complejidad inherente al concepto de corrupción incluyendo su interrelación con la cultura, valores y el contexto histórico de cada país. Muchos comportamientos que en sociedades pre-democráticas son considerados como acciones cotidianas de las élites y gobernantes, en una sociedad democrática en la que se espere que los gobernantes rindan cuentas al pueblo, son considerados como corruptos. Esto hace que la corrupción sea difícil de definir de manera general y que no exista un consenso al respecto. Sin embargo, se puede afirmar que la corrupción surge como tema de política solamente en sociedades en que la sociedad civil pueda tomar cuentas a los gobernantes.

La corrupción puede tener efectos positivos y negativos sobre el crecimiento económico. Los efectos positivos surgen cuando la corrupción facilita actividades productivas (“engrasa la maquinaria”). Los efectos negativos se expresan por medio de un aumento en los costos de las actividades productivas. En el mediano y largo plazo éstos tienden a ser mayores que los positivos y la corrupción se convierte en un obstáculo al crecimiento.

La corrupción es multidimensional. En cada sociedad se generan y toleran clases de corrupción diferentes. Algunos tipos de corrupción son más conducentes al desarrollo de la industria de drogas ilegales que otros. La corrupción que se ha generado en Colombia ha sido resultado de la evolución histórica e institucional peculiar del país durante el proceso de modernización y ha producido una tolerancia hacia las actividades económicas ilegales, independientemente de sus efectos sobre el resto de la sociedad. En otros países andinos la tolerancia a las actividades ilegales ha estado mitigada por algunos controles establecidos por las sociedades tradicionales.

La estructura de la economía colombiana ha hecho que sea muy difícil lavar grandes cantidades de dineros ilegales sin el apoyo de redes sociales y políticas. Esto ha hecho que el sistema político colombiano sea muy vulnerable a la corrupción generada por las drogas ilegales y haya sido infiltrado por ellas. En esta forma, la concentración de la industria de drogas ilegales en Colombia se facilitó por el deterioro institucional del país y a su vez ha acelerado de manera notable ese proceso. Este efecto catalizador ha sido el principal efecto de la industria ilegal sobre la sociedad colombiana.

## BIBLIOGRAFÍA

Andvig, Jens Christopher y Karl O. Moene (1990). "How Corruption May Corrupt". *Journal of Economic Behavior and Organization*, 13, 1 63-76.

Banco Mundial (1993). *World Development Report*, Oxford University Press.

— (1997). *Helping Countries Combat Corruption: the role of the World Bank*, Washington, D. C.

Bardhan, Pranab (1997). "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, XXXV, (septiembre).

Cano Isaza, Alfonso (1997). "De la doble moral y la extradición", *El Espectador*, 9 marzo: 2-A.

Cepeda, Fernando (coordinador) (1994). *La corrupción administrativa en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para combatirla*, Tercer Mundo Editores, Bogotá..

— (compilador) (1997). *La corrupción en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo y Facultad de Administración, Universidad de los Andes, Bogotá.

— (1994). "Agradecimientos" en F. Cepeda (coordinador), *La corrupción administrativa en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para combatirla*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

— (1997). "Presentación: La convivencia política propicia la corrupción", en F. Cepeda (Comp.), *La corrupción en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo y Facultad de Administración, Universidad de los Andes, Bogotá.

De Soto, Hernando (1986). *El otro sendero: la Revolución Informal*, Editorial El Barranco, Lima.

Escobar, Juan Gonzalo, y Olga Lucía Gaitán (1991). "La política criminal: sus planteamientos, normas, prácticas y críticas. Perspectiva socio-jurídica", en C. G. Arrieta, L. J. Orjuela, E. Sarmiento y J. G. Tokatlian (compiladores), *Narcotráfico en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Griffith, Ivelaw Lloyd (1997). *Drugs in the Caribbean: Sovereignty Under Siege*, Pennsylvania State University.

- Gugliotta, Guy, y Jeff Leen (1990). *Kings of Cocaine*, Harper Paperbacks.
- Kalmanovitz, Salomón (1989). *La encrucijada de la sinrazón y otros ensayos*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Krauthausen, Ciro y Luis F. Sarmiento (1991). *Cocaína & Co.: un mercado ilegal por dentro*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Leal, Francisco (1989). *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Siglo Veintiuno Editores y Cerec, 2da. edición.
- y Andrés Dávila (1990). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, Bogotá: Tercer Mundo Editores e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.
- Lee III, Rensselaer y Francisco E. Thoumi (1998). “El nexo entre las organizaciones criminales y la política en Colombia”, *Ensayo & Error*, 3, 4.
- Le Grand, Catherine (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Morales, Edmundo (1989). *Cocaine: White Gold Rush in Peru*, Tucson, The University of Arizona Press.
- Nadelmann, Ethan A. (1993). *Cops Across Borders: the Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, The Pennsylvania State University Press.
- Quiroga, José Antonio (1990). *Coca/Cocaína: una visión boliviana*, Aipe-Procom/Cedla/CID, La Paz.
- Ratinoff, Luis (1996). “Delincuencia y paz ciudadana”, en *Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana: encuentro de reflexión*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.
- Restrepo, María Isabel (1994). “Planteamiento teórico. Corrupción política”, en F. Cepeda (Coord.), *La corrupción administrativa en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para combatirla*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- (1997). “Conceptualización de la corrupción política”, en F. Cepeda (Comp.), *La corrupción en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo y Facultad de Administración, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Rose-Ackerman, Susan (1997). “The Political Economy of Corruption”, en K. A. Elliot (Comp.), *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington.
- Santos-Calderón, Enrique (1989). *Fuego cruzado: guerrilla, narcotráfico y paramilitares en la Colombia de los ochenta*, Cerec, Bogotá.
- Smith, Peter (1981). *Los laberintos del poder*, El Colegio de México, México.

Thoumi, Francisco E. (1989). "Algunas implicaciones del crecimiento de la economía subterránea en Colombia", en Bruce Bagley y Juan Tokatlian (Comps.), *Economía y política del narcotráfico*, Ediciones Uniandes, Bogotá.

— (1989). "Privatization in the Dominican Republic and Trinidad and Tobago", en William Glade (Comp.), *Privatization of Public Enterprises in Latin America*, International Center for Economic Growth, San Francisco.

— (1993). *Economía política y narcotráfico*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

— (1996). "Legitimidad, lavado de activos y divisas, drogas ilegales y corrupción en Colombia", *Ensayo & Error*, 1, 1.

— (1997a). "Colombia: del espejismo del desarrollo a la crisis política y social", *Ibero-Amerikanisches Archiv*, 23: 1-2, 1997. Reimpreso en *Revista de Economía del Rosario*, 1: 1, enero, 1998.

— (1997b). "Introducción y panorama", en F. Thoumi, (Comp.), *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*, Dirección Nacional de Estupeficientes y PNUD, Editorial Planeta, Bogotá.

— (1999). *Las drogas ilegales en Bolivia, Colombia y Perú*, UNDP, Nueva York.

Tokman, Víctor (compilador). (1992). *Beyond Regulation: The Informal Economy in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.

Tovar, Hermes (1994). "La economía de la coca en América Latina: el paradigma colombiano", *Nueva Sociedad*, 130: 86-111, (marzo-abril).

Vargas, Ricardo y Jacqueline Barragán (1995). "Amapola en Colombia: economía ilegal, violencias e impacto regional", en R. Vargas (Comp.) *Drogas, poder y región en Colombia*, Vol. 2, Cinep, Bogotá.

Weinschelbaum, Federico (1998). "El triángulo de la corrupción", en M. Cárdenas y R. Steiner (Comps.), *Corrupción, crimen y justicia: una perspectiva económica*, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, Lacea, Colciencias.

United States Department of State (1992). *International Narcotics Control Strategy Report, 1992*, Department of State Publication 9948-A, Washington.