



# **Narcotráfico, financiación política y corrupción**

**Fernando Cepeda Ulloa**

**ECOE EDICIONES**



## **FERNANDO CEPEDA ULLOA**

En 1994 publicó, La Corrupción Administrativa en Colombia, Diagnóstico y recomendaciones para combatirla; una investigación adelantada en Fedesarrollo y en la cual participaron varios académicos. Posteriormente, publicó otros tres libros sobre el tema, que descartaban algunos temas e incorporaban nuevos. A partir de 2001, editó los libros que recogían los debates del así llamado, Grupo Houston: Haciendo Paz, Las relaciones cívico militares en tiempos de conflicto armado; Instituciones civiles y militares en la política de seguridad democrática.

Ha publicado el análisis sobre Colombia en el libro editado por Jorge I. Domínguez (Harvard University) y Michael Shifter (Diálogo Interamericano), Constructing Democartic Governance in Latin America (segunda y tercera edición) Johns Hopkins, University Press. Es autor del libro, La dirección política de la Reforma Económica (Fonade - DNP) 1994. Y ha escrito ensayos sobre política internacional de Colombia, gobernabilidad, comportamiento político, etc.

Ha sido profesor en la Universidad de los Andes. Y se ha desempeñado como ministro Delegatario de Funciones Presidenciales, ministro de Gobierno, ministro de Comunicaciones, consejero Presidencial y embajador en varios países y organismos multilaterales. Formó parte del Grupo de los Cuatro Amigos del proceso de paz en El Salvador, en su calidad de Representante Permanente de Colombia en las Naciones Unidas (1991), designado por el Secretario General de la ONU.

## Contenido

|  |    |
|--|----|
| <b>Capítulo 1. La corrupción como problema global .....</b>  | 1  |
| Estrategias globales anticorrupción .....  | 3  |
| ¿Corrupción o crimen organizado? .....   | 6  |
| Las drogas ilícitas exacerbaron todos los males .....  | 10 |
| La oposición: herramienta de transparencia .....   | 11 |
| Éxitos en la lucha anticorrupción .....  | 12 |
| Ausencia de evaluación .....   | 14 |
| <br>   |    |
| <b>Capítulo 2. El contexto de la corrupción:<br/>¿Un problema de gobernabilidad? .....</b>                                       | 17 |
| Narco-corrupción .....   | 20 |
| Financiación antidemocrática de campañas .....   | 21 |
| Ineficiencia institucional .....   | 22 |
| La situación de violencia .....  | 23 |
| Deslegitimación Institucional .....  | 23 |
| El desprecio por la honestidad .....   | 23 |
| Combinación de factores .....  | 24 |
| Financiación anti-democrática de la política .....   | 26 |
| Principios inspiradores de una reforma en materia de financiación política .....   | 31 |
| Moralidad política .....   | 31 |
| Democratización del acceso de los diferentes partidos y candidatos<br>a los electores .....                                      | 32 |
| El Consejo Nacional Electoral .....  | 33 |
| Conclusión .....   | 36 |
| <br>   |    |
| <b>Capítulo 3. El impacto corruptor del problema global<br/>de las drogas ilícitas en la vida política e institucional .....</b> | 39 |
| El dinero .....  | 43 |
| <b><i>La violencia</i></b> .....   | 44 |
| Objetivos limitados .....  | 44 |
| Ausencia de límites éticos .....   | 45 |
| Código estricto de lealtad criminal .....  | 46 |
| Factores que contribuyen al poder de los barones de la droga .....   | 47 |
| <b><i>La debilidad del sistema legal nacional e internacional</i></b> .....  | 47 |
| Ambiente propicio .....  | 48 |
| La reputación de poder .....   | 49 |
| Ausencia de una estrategia internacional eficaz .....  | 50 |

|  |    |
|--|----|
| Principales herramientas .....                                       | 51 |
| Corrupción .....   | 51 |
| El sistema legal .....   | 52 |
| Formas y grados diferentes de terror .....                           | 53 |
| Chantaje .....   | 54 |
| Relación con grupos guerrilleros .....                               | 55 |
| <b><i>La infiltración directa e indirecta</i></b> .....              | 57 |
| Tecnología .....   | 57 |
| Relaciones públicas .....  | 58 |
| Principales objetivos .....  | 59 |
| Oficina presidencial o la del primer ministro o su equivalente ..... | 59 |
| Rama legislativa .....   | 59 |
| Rama judicial y los organismos de control .....                      | 60 |
| La fuerza pública y los servicios de inteligencia .....              | 61 |
| Burocracia .....   | 62 |
| Medios de comunicación .....   | 62 |
| Partidos políticos .....   | 63 |
| Opinión pública .....  | 63 |
| Consecuencias políticas .....  | 65 |
| Soberanía nacional .....   | 65 |
| Proceso electoral .....  | 65 |
| Crisis regional y municipal .....                                    | 66 |
| El proceso decisorio .....   | 67 |
| Pautas de selección de líderes .....                                 | 67 |
| Crisis de derechos humanos .....                                     | 68 |
| Crisis de orden público .....  | 68 |
| Crisis de credibilidad .....   | 69 |
| Control del territorio en países productores .....                   | 70 |
| Consecuencias políticas en países consumidores .....                 | 71 |
| Estabilidad democrática .....  | 71 |
| Dificultades en las relaciones internacionales .....                 | 71 |
| Respuesta política .....   | 73 |
| Respuesta democrática .....  | 75 |
| Respuesta autoritaria .....  | 81 |
| Respuesta intermedia .....   | 82 |
| Riesgos políticos .....  | 83 |
| Narcocracias .....   | 83 |
| Narcofascismo .....  | 84 |
| La ilusión de las <i>narcodemocracias</i> .....                      | 84 |
| Conclusión .....   | 85 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Capítulo 4. La Contaduría y la Auditoría: herramientas anticorrupción .....</b>                         | 87  |
| Una nueva agenda: el Buen Gobierno .....   | 88  |
| La “ <i>accountability</i> ”: rendición y toma de cuentas .....  | 89  |
| Las acciones del Banco Mundial .....   | 90  |
| Descentralización, participación ciudadana y rendición de cuentas .....                                    | 91  |
| Mecanismos financieros y contables modernos .....  | 93  |
| El Banco Mundial tecnifica los parlamentos, la rama judicial y los municipios .....                        | 94  |
| Las acciones de la A.I.D. .....  | 95  |
| La corrupción: ¿el tema de nuestro tiempo? .....   | 96  |
| El calendario de la corrupción .....   | 96  |
| La financiación de las campañas: factor de corrupción .....  | 97  |
| Una propuesta para Colombia.....   | 98  |
| Otras formas de relación entre política y dinero .....   | 99  |
| Corruptores y corrompidos: no hay distinción.....  | 100 |
| Control social y control legal.....  | 101 |
| La corrupción distorsiona la libre competencia .....   | 102 |
| La estrategia de la administración Gaviria.....  | 103 |
| La estrategia de la administración Samper .....  | 103 |
| Contadores y auditores: agentes del plan transparencia .....   | 104 |
| La oposición como altoparlante de la estrategia anticorrupción .....                                       | 106 |
| La Contraloría debe ser independiente .....  | 107 |
| Las amenazas a la gobernabilidad .....   | 108 |
| <b>Capítulo 5. La corrupción en el Sector de la Salud .....</b>  | 111 |
| <b>Capítulo 6. El debate internacional sobre la financiación de partidos y de campañas políticas .....</b> | 123 |
| La batalla judicial.....   | 127 |
| Otras batallas.....  | 128 |
| El testimonio de los investigadores de opinión pública .....   | 129 |
| La opinión de algunos académicos .....   | 131 |
| La perspectiva de los donantes .....   | 131 |
| La opinión de un empresario.....   | 131 |
| La opinión de un dirigente partidista .....  | 132 |
| La opinión de un consultor político .....  | 132 |
| La opinión de un filántropo y de un contribuyente grande .....   | 132 |
| La opinión de otro filántropo y contribuyente .....  | 133 |
| La opinión de un senador.....  | 134 |
| La opinión de otro senador .....   | 134 |
| La opinión de un representante a la Cámara.....  | 134 |
| La opinión de uno de los promotores de la reforma .....  | 135 |

|   |     |
|---|-----|
| El control de la financiación política en el nivel de los Estados ..... | 136 |
| El caso de Lexmark International .....                                  | 137 |
| El caso de los criadores de caballos .....                              | 138 |
| Contratos para el sistema de salud .....                                | 138 |
| ¿Un debate eterno? .....  | 139 |
| Universidades y casinos .....   | 140 |
| Rusia .....   | 140 |
| ¿Hasta cuándo? .....  | 141 |
| ¿Qué es lo que se debate? El secuestro de la política .....             | 143 |
| ¿Qué es entonces lo que se debate? .....                                | 143 |
| El papel de la empresa privada .....                                    | 143 |
| La Comisión Nolan .....   | 145 |
| Preguntas sobre la financiación de los partidos políticos .....         | 146 |
| Donaciones .....  | 146 |
| Transparencia .....   | 147 |
| Financiación de partidos y sistema de honor .....                       | 148 |
| Financiación estatal de los partidos políticos .....                    | 148 |
| Rendición de cuentas y regulación .....                                 | 149 |
| Gastos .....  | 149 |
| Convención Europea de Derechos Humanos .....                            | 150 |
| Gastos en otras campañas .....  | 150 |
| Conclusión .....  | 151 |

## **Capítulo 7. Las contribuciones políticas extranjeras en tiempos de la globalización .....** 153

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| En Estados Unidos ..... | 154 |
| En Colombia .....       | 155 |
| En Chile .....          | 156 |

## **Capítulo 8. La financiación de la política en Colombia ... 159**

|  |     |
|--|-----|
| Las maquinarias clientelistas .....                                | 160 |
| La búsqueda de la transparencia en la financiación política .....  | 161 |
| Etapa de propuestas legislativas frustradas .....                  | 163 |
| Etapa de propuestas legislativas aprobadas .....                   | 166 |
| Etapa de reformas constitucionales y modernización electoral ..... | 168 |
| La Constitución de 1991 .....                                      | 170 |
| Contra el clientelismo electoral .....                             | 171 |
| Contra el clientelismo administrativo .....                        | 173 |
| Contra corrupción derivada del clientelismo .....                  | 173 |
| El régimen vigente sobre financiación política .....               | 173 |
| Veedor transitorio .....   | 174 |
| Financiación parcial del Estado y beneficiarios .....              | 174 |
| Cuantías .....   | 175 |

|  |     |
|--|-----|
| Contribuciones privadas.....   | 175 |
| Topes globales.....  | 175 |
| Líneas de crédito .....  | 177 |
| Publicidad y rendición de cuentas.....   | 177 |
| Medios de comunicación .....   | 177 |
| Fondo Nacional de Financiación de Partidos y de Campañas .....   | 178 |
| Sanciones .....  | 179 |
| Control ético.....   | 180 |
| Los mecanismos de control estatales .....  | 181 |
| El Consejo Nacional Electoral, (CNE, en adelante), es un organismo .....   |     |
| autónomo, no pertenece a ninguna de las ramas tradicionales del poder público.....                                     | 181 |
| Seis regímenes de financiación .....   | 187 |
| La reforma de la reforma .....   | 188 |
| Democratización interna de los partidos.....   | 189 |
| Financiación de las campañas.....  | 189 |
| Racionalización de los partidos políticos.....   | 190 |
| Estatuto de la oposición .....   | 190 |
| Racionalización del funcionamiento de los cuerpos colegiados .....   | 190 |
| Calendario electoral .....   | 191 |
| Carrera administrativa.....  | 191 |
| Reflexiones sobre la experiencia colombiana .....  | 192 |
| Otras dimensiones de la financiación de la política en Colombia .....  | 200 |
| La financiación estatal versus monetización de la política .....   | 205 |
| <b>Capítulo 9. El increíble enredo jurídico de la financiación de la campaña presidencial colombiana de 1994 .....</b> | 209 |
| ¿Se cayeron los topes? .....   | 209 |
| Equivocación flagrante.....  | 210 |
| Así de claro .....   | 210 |
| Jugando con las fechas .....   | 211 |
| Todos en <i>babia</i> .....  | 212 |
| La demanda de García .....   | 212 |
| El Consejo de Estado suspende.....   | 213 |
| La pobreza del Derecho .....   | 214 |
| La Ley 84: retroactiva.....  | 214 |
| ¿Otra interpretación?.....   | 215 |
| <b>Capítulo 10. La precariedad de la evaluación y seguimiento .....</b>  | 217 |

## Capítulo 11. Una guía para evaluar la lucha contra la corrupción

|   |     |
|---|-----|
| .....   | 227 |
| Planeamiento general .....  | 227 |
| Supuesto de la investigación .....                                      | 228 |
| El caso colombiano .....  | 229 |
| Objetivo de la investigación.....                                       | 230 |
| Antecedentes del estatuto anticorrupción .....                          | 231 |
| El estatuto anticorrupción .....  | 232 |
| Organismos rectores de una estrategia inexistente .....                 | 232 |
| Otros elementos del Estatuto .....                                      | 232 |
| Régimen de los servidores públicos.....                                 | 233 |
| Régimen penal .....   | 233 |
| Régimen financiero .....  | 233 |
| Sistemas de control .....   | 234 |
| Aspectos institucionales y pedagógicos.....                             | 234 |
| Papel de los medios de comunicación .....                               | 234 |
| Revisores fiscales .....  | 235 |
| Contenido de la investigación .....                                     | 235 |
| Ánálisis conceptual del fenómeno de la corrupción .....                 | 235 |
| Identificación del número de procesos penales.....                      | 235 |
| Evaluación de la participación ciudadana .....                          | 236 |
| Ánálisis del trabajo de la Comisión Nacional para la Moralización ..... | 237 |
| Papel de los revisores fiscales .....                                   | 237 |
| Indicadores.....  | 237 |
| Indicador sobre el concepto de corrupción .....                         | 238 |
| Indicador sobre la participación ciudadana.....                         | 238 |
| Indicador sobre la sanción social .....                                 | 238 |
| Indicador de eficiencia de la Fiscalía .....                            | 239 |
| Indicador de eficiencia del sistema de justicia penal .....             | 239 |
| Limitaciones de los indicadores.....                                    | 239 |
| Documento final .....   | 239 |
| Evaluación de la primera y única evaluación .....                       | 239 |
| Reflexiones finales .....   | 241 |

|                           |            |
|---------------------------|------------|
| <b>Bibliografía .....</b> | <b>247</b> |
|---------------------------|------------|

## Anexos

|   |     |
|---|-----|
| Anexo 1. Soluciones reales y respuestas concretas .....   | 257 |
| Anexo 2. Encuesta de fraude en Colombia 2011, KPMG en Colombia .....                                    | 259 |
| Anexo 3. Entrevista al zar anticorrupción   |     |
| Sobornos por casi \$4 billones se pagaron en 2009; cifra supera la de inversión extranjera directa..... | 278 |

|  |     |
|--|-----|
| Anexo 4. Convención Antisoborno del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE..... | 285 |
| Anexo 5. Estatuto Anticorrupción   |     |
| Texto conciliado del proyecto de Ley número 174 de 2010 Cámara, 142 de 2010 Senado.....                                | 290 |
| Anexo 6. Reforma política  |     |
| Proyecto de Ley Estatutaria número 190 de 2010 Senado, 092 de 2010 Cámara. Sentencia de la Corte Constitucional .....  | 314 |

## Prólogo

### La protección del patrimonio moral de la Nación<sup>1</sup>

Por muchos años este ha sido un país pobre (Colombia) con un gobierno pobre, con bastante competencia política y una fuerte tradición crítica hacia sus gobiernos. No daba para “serruchos” ni robos grandes. Si no por virtud, sí por celos y por odios, sus políticos hasta cierto grado se fiscalizaban mutuamente. Y la pequeña escala de la clase acomodada hizo muy visible cualquier ascenso repentino a la riqueza. No fueron corrientes los casos de gobernantes que salieran ricos después de ejercer el poder, y los burócratas mucho menos.

En las tres últimas décadas este panorama ha cambiado (...) Han aparecido nuevas tentaciones y oportunidades en un nuevo ambiente. (...) Me parece que el país es más corrupto que antes.

*Malcolm Deas, Historiador, Universidad de Oxford.<sup>2</sup>*

### ¿Por qué presentar nuevamente un libro sobre la lucha contra la corrupción?

Hay una razón obvia: lo escrito anteriormente sobre el tema, está agotado. Pero hay una más convincente: el fenómeno de la corrupción en el mundo, en América Latina y en Colombia ha adquirido unas connotaciones que ameritan no solo la presentación de este nuevo libro sino unas nuevas reflexiones sobre el tema. Y, además, porque es bueno que haya una perspectiva no meramente coyuntural.

<sup>1</sup> El concepto de patrimonio moral ha sido elaborado por la Corte Constitucional Colombiana, principalmente en la sentencia C-415/94 y en un enjundioso estudio elaborado por Fátima Esperanza Calderón, Vera X. Samudio y Carlos Enrique Núñez del Instituto de Estudios del Ministerio Público titulado Análisis Normativo, Jurisprudencial y Fáctico de la Corrupción en Colombia 1991-2001. Los autores recomiendan, acertadamente, potencializar este concepto. Ver p. 187.

<sup>2</sup> DEAS, Malcolm. Política colombiana. Vol. 3 No. 3, 1993. Siete especulaciones sobre la corrupción en Colombia.

La crisis financiera de 2008 fue realmente un ejemplo dramático de omisiones, abusos, fraudes y engaños de proporciones globales. Todavía no terminamos de experimentar las consecuencias de un fenómeno que puso a temblar el sistema financiero mundial.

En América Latina, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Chile ha documentado, para el período 1998-2008, 252 casos de corrupción en Brasil, Argentina, Colombia, Chile, México y Perú.

En el nivel multilateral, se aprobó la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, que entró en vigencia el 14 de diciembre de 2005, un año después de la publicación de Financiación Política y Corrupción. Y, ¡oh sorpresa!, en Marzo de 2004, el Secretario General, Kofi Annan, le solicitó a Paul Volcker que presidiera una investigación sobre un escándalo sin antecedentes en la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) relacionado con una decisión del Consejo de Seguridad (Resolución 986, 1995), el cual, en un gesto humanitario frente al pueblo de Irak, aprobó el programa *Oil-for-Food* (petróleo a cambio de comida).

Luego de muchos rumores, el Consejo de Seguridad creó en 1996 y hasta 2003, con las mejores intenciones, un programa que buscaba compensar las fuertes sanciones contra el régimen de Saddam Hussein con unos servicios mínimos en materia de salud y nutrición. 110 billones de dólares fue el monto de esta operación humanitaria.

En la primavera de 2004 se constituyó *The Independent Inquiry Committee into the UN Oil-for-Food Program*. Tres personalidades de talla mundial fueron llamadas a formar parte de esa Comisión: Paul A. Volcker, Presidente de la Reserva Federal (1979-1987); Richard J. Goldstone, destacado jurista, ex miembro de la Corte Suprema de Suráfrica, autor de un apreciado informe sobre la violencia en su país y Fiscal de los Tribunales Internacionales para la Antigua Yugoeslavia y Ruanda. Y el profesor Mark Pieth, el mejor experto mundial en lavado de dinero y en corrupción corporativa y uno de los funcionarios imprescindibles en el trabajo de la OECD en materia de lucha contra la corrupción.

Ellos contaron con la colaboración de un grupo de más de sesenta personas que los acompañaron en su difícilísimo trabajo.

En esencia, el escándalo de corrupción involucraba a más de 2.200 compañías que pagaron cerca de dos billones de dólares en sobreprecios ilegales y en sobornos al régimen iraquí. Personalidades políticas de varios países estuvieron comprometidas en los diferentes esquemas que se ingenieran para eludir los débiles controles establecidos por el Consejo de Seguridad. El principal administrador del Programa, Benon Sevan, un funcionario de larga tradición en la burocracia de las Naciones Unidas, estuvo directamente implicado y varias agencias de las Naciones Unidas también (UNICEF, UNDP, WFP, WHO y otras). El propio Volcker afirma que buena parte del desempeño de estas agencias estuvo por debajo de estándares aceptables<sup>3</sup>.

Tres países fueron los favorecidos: Rusia, Francia y China. Y contratistas de Estados Unidos y el Reino Unido sufrieron fuertes discriminaciones. Paul Volcker afirma que más que “*una cultura de corrupción*” al interior de Naciones Unidas (no obstante que identificaron dos ejemplos de corrupción, el caso del administrador del Programa y, en forma significativa, el departamento de Compras), lo que caracterizó el comportamiento de la ONU fue una “cultura de la inacción”, una fuerte tendencia para eludir la responsabilidad administrativa. Cultura que él considera que está muy arraigada en la ONU<sup>4</sup>.

En Colombia, se han presentado nuevos desarrollos, así:

- El país se ha enriquecido notoriamente. Los entes territoriales, Departamentos y Municipios cuentan desde hace varios lustros con inmensos recursos provenientes del sistema de participaciones del Presupuesto Nacional y de los provenientes de las regalías. La existencia de empresas criminales en los diferentes niveles territoriales demanda a gritos estrategias para prevenir la corrupción en Departamentos y Municipios ahora enriquecidos. Si en Bogotá se han producido los fenómenos de corrupción (2010-2011) que tienen alarmada a la nación toda, es apenas obvio suponer que en otras ciudades y en municipios, ahora con enormes recursos, latrocinos semejantes o peores están sucediendo.

<sup>3</sup> Introducción de Paul Volcker al libro de Jeffrey A. Meyer and Mark G. Califano. *Good Intentions Corrupted The Oil-for-Food Scandal and the Threat to the U. N.* (New York: Public Affairs, 2006) p. xxiii.

<sup>4</sup> Ídem p. xxiv. Una presentación mucho más detallada de los países y empresas envueltos en este escándalo se encuentra en el Capítulo 5 titulado Kickbacks-for-contracts. Y una descripción más detallada del comportamiento de Naciones Unidas se puede leer en el capítulo 7, titulado: The Story will Quickly turn Negative: Maladministration and Corruption at the U.N., *ibid.*

- Alarma verificar que una de las principales recetas anticorrupción del conocido experto Robert Klitgaard (*Controlling Corruption*, 1988; *Corrupt Cities*, con otros dos autores, 2000), freír un pez gordo, para así generar un ejemplo aleccionador, no ha funcionado para nada entre nosotros. Aquí en Colombia se han freído desde hace varios lustros peces gordos en áreas muy diferentes tanto del sector público como del privado, en el nivel nacional como en el territorial... y el fenómeno se repite, me atrevo a decir con mayor gravedad... ¿Cuántos ex presidentes del Congreso han estado o están en prisión? ¿Cuántos ex contralores Generales de la República? ¿Cuántos exprocuradores? ¿Cuántos alcaldes y gobernadores? ¿Cuántos banqueros? ¿Cuántos exrectores de universidades públicas?
- Parecería que el criterio imperante es: Ese no lo supo hacer... Y que estos casos –muy numerosos- más que un papel disuasivo juegan a manera de un desafío para intentarlo una y otra vez, para correr los riesgos, porque tampoco se puede argumentar que como no hay riesgo, los costos son tan bajos que el corrupto no tiene motivos para refrenarse...los castigos están a la vista de todos. No se puede decir que hay impunidad o que la justicia es para los de ruana... ¡Evidentemente no es así!
- Es bien claro que la corrupción individual no es el fenómeno predominante. Lo que se observa es el papel de verdaderas organizaciones criminales en las cuales participan hijos, padres, hermanos, otros familiares, empleados, funcionarios etc. ¿Casos notorios de corrupción individual? Una verdadera rareza...por lo menos en lo referente a grandes latrocinios que además tiene la característica de ser comportamientos continuados en el tiempo.
- La economía ha crecido, la inversión extranjera ha aumentado significativamente. El sector de la minería ha adquirido una gran importancia. El exministro, Manuel Rodríguez Becerra ha venido planteando con alarma los fenómenos de corrupción que se están presentando en este sector y, consecuentemente, en el de protección del medio ambiente. Esta nueva riqueza ha generado una insaciable avidez de corrupción. Los controles tradicionales no han funcionado. La sociedad civil tampoco.
- La administración de Juan Manuel Santos ha tomado muy en serio el tema de la lucha anticorrupción<sup>5</sup>. Y, al parecer, ha aprendido las lecciones

---

<sup>5</sup> Como ministro de comercio exterior Juan Manuel Santos puso en marcha varios mecanismos anticorrupción: contrató una empresa externa para evaluar el personal y asegurar, dentro de lo

de más de treinta años de programas anticorrupción. Y está innovando. Y obteniendo muy rápidamente éxitos.

- Para comenzar, en el propio discurso de posesión, el 7 de agosto de 2010, anunció que Colombia buscaría la adhesión a la Convención Anti-Soborno de la OECD. Es un proceso que puede culminar a finales del 2011.
- El 12 de julio de 2011 el Presidente Santos sancionó un nuevo Estatuto Anticorrupción que consta de 135 artículos. Lo hizo en el Colegio Nicolás Esguerra, para así poner en evidencia la importancia de la formación en valores en el sistema educativo, o sea, en el tema de la cultura ciudadana. El ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, publicó ese mismo día en *El Tiempo* un artículo en el cual sintetizaba en 20 herramientas los principales aportes de este Estatuto que busca “*fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*”.

Quiero destacar algunas herramientas del Estatuto Anticorrupción que me parecen de la mayor importancia si se llevan a buena práctica, así:

El artículo 7º que dice: “*cuando se actúe en calidad de Revisor Fiscal, no denunciar o poner en conocimiento de la autoridad disciplinaria o fiscal correspondiente, los actos de corrupción que haya encontrado en el ejercicio de su cargo, dentro de los (6) seis meses siguientes a que haya conocido el hecho o tuviera la obligación legal de conocerlo. En relación con actos de corrupción no procederá el secreto profesional*”.

El libro de “*Financiación Política y Corrupción*” incluía (y en esta edición también se reproduce), un capítulo sobre “*La Contaduría y la Auditoría: Herramientas anticorrupción*”, en el cual se aboga precisamente por exigir esta responsabilidad y esta cooperación por parte de los Revisores Fiscales.

---

possible, su integridad. Buscó dar escalas altas salariales. Y generó el compromiso dentro de los funcionarios para hacer difícil la posibilidad de un comportamiento corrupto. Además, creó un esquema de control ciudadano, por la vía de un mecanismo de denuncia que se tabulaba y se ponía a disposición de un Comité del más alto nivel para estudiarlo con el fin de tomar las medidas del caso. Ver Juan Manuel Santos. Lanzamiento del esquema anticorrupción administrativa del Ministerio de Comercio Exterior. En: Ministerio de Gobierno: La Corrupción al descubierto. Bogotá: Retina, 1994. p. 385-388.

- El artículo 8º le otorga al Presidente de la República la designación, en las entidades estatales de la rama ejecutiva del orden nacional, del Jefe de la Unidad de la Oficina de Control Interno. Y el artículo 9º establece que informará al director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, así como a los organismos de control, *“los posibles actos de corrupción e irregularidades que haya encontrado en el ejercicio de sus funciones”*.
- De esta manera, el Presidente de la República pasa a jugar un papel central en el tema, muy relevante, del Control Interno. Ojalá se pudieran hacer algunos ajustes a lo que ha sido la experiencia, con base en la ley 87 de 1993. Hay un Modelo Único de Control Interno que fue elaborado por unos grupos de trabajo en el 2004 y, dada la nueva concepción del manejo de este tema, afinarlo sería de máxima importancia.
- Mal podría el Presidente de la República ejercer semejante responsabilidad sin contar con un sistema que haga eficaz su nueva función.
- De la misma manera que se demanda una colaboración eficaz por parte de auditores, contadores, revisores fiscales, es indispensable y urgente adelantar una tarea múltiple en relación con los abogados. Ellos son ante todo colaboradores de la administración de Justicia. Las Facultades de Derecho tienen que reforzar en grado sumo su papel de formación en valores. Los abogados deben ser paradigmas de comportamiento ético. No se trata de establecer una cátedra – que existe en muchas facultades- sino de reiterar en cada curso, en cada seminario, en todas las oportunidades, la necesaria visión ética del abogado. Y exaltar los casos paradigmáticos. Los Colegios profesionales tienen que ejercer un papel de autorregulación y sanción. La Sala Disciplinaria, dondequiera que vaya a funcionar, no puede aparecer como un tribunal complaciente. Las faltas disciplinarias deben castigarse oportunamente y deben hacerse públicas en forma ejemplarizante. Y se debe hacer conocer la Universidad en la cual obtuvieron su título, como un incentivo para que se afinen los esfuerzos académicos en favor de la ética de la profesión jurídica.
- El artículo 30 sobre soborno transnacional facilita la adhesión de Colombia a la Convención antisoborno de la OECD, por ser una Convención muy eficaz ya que se hace un estricto seguimiento de su aplicación.

- El artículo 36 introduce, en buena hora, las operaciones encubiertas contra la corrupción y, por supuesto, exonera de responsabilidad al agente encubierto cuando comete delitos contra la administración pública “en coparticipación con la persona investigada”. Como se sabe, este es un mecanismo que produce resultados porque tiene elementos que ayudan a prevenir la corrupción ante el temor de que algo semejante a una operación encubierta pueda estar ocurriendo. Y, además, cuando esta operación realmente ocurre ayuda a establecer la flagrancia y, con ella, la judicialización del comportamiento corrupto y, muy probablemente, una condena efectiva.
- Artículo 40. Esta norma introduce el principio de oportunidad para los delitos de cohecho, o sea que cuando “el autor o participe en los casos de cohecho formulare la respectiva denuncia que da origen a la investigación penal, acompañada de evidencia útil en el juicio y sirva como testigo de cargo, siempre y cuando repare de manera voluntaria e integral el daño causado, se podrá aplicar el principio de oportunidad contemplado en el artículo 324 de la ley 906 de 2004”. Este principio de oportunidad “se aplicará al servidor público si denunciare primero el delito en las condiciones anotadas”. Esta importante disposición que reemplaza el artículo 24 del anterior Estatuto Anticorrupción es una herramienta muy poderosa si se hace conocer de la ciudadanía y de los servidores públicos, cosa que no ocurrió con el artículo 24.
- Este procedimiento rompe el secreto que encubre la relación entre el corruptor y el corrupto. Al favorecer penalmente a la persona que denuncie primero, se está creando un incentivo que bien utilizado por los fiscales y jueces puede contribuir enormemente a correr el velo que oculta el comportamiento corrupto. Es un mecanismo que genera transparencia donde existe la máxima oscuridad.
- Este mecanismo tiene antecedentes en el Estatuto para la Moralización que presentó la administración Gaviria (artículo 57)<sup>6</sup>. Y un destacado dirigente conservador, tempranamente fallecido, Juan Diego Jaramillo, propuso en varias ocasiones “despenalizar el pago de sobornos, mas no su recibo, para que el sobornador pueda denunciar el acto penalmente, sin estar obligado a guardar, por miedo, un pacto

<sup>6</sup> Ministerio de Gobierno. Iniciativas legislativas 2. Moralización de la administración pública. Bogotá: Sección de publicaciones, 1993. p. 105-106.

de silencio con el funcionario venal” que era una manera de describir este mecanismo que se adoptó sin consecuencias en el Estatuto anterior.<sup>7</sup> La Corte Constitucional declaró inexistente el Art. 24, arriba citado, y que ahora ha sido reformulado a la luz del principio de oportunidad.

- No es del caso hacer referencia a otras secciones del Estatuto que, como ya se dijo, tiene 135 artículos. Tan solo conviene reiterar – y así se hace a lo largo de este libro- la urgencia de que se adopte una legislación en materia de financiación política, o sea, financiación de las campañas electorales en todos los niveles y en lo relativo a la financiación de los partidos políticos, movimientos y grupos de ciudadanos, que reconozca una realidad indiscutible: a saber, el contexto dentro del cual se está desarrollando la vida política colombiana. Es un contexto excepcional. Un contexto –ya se dijo– caracterizado por la criminalidad organizada. Carteles de la droga, carteles de los grupos armados ilegales, carteles de la contratación, carteles de exportaciones ficticias, etc. Han venido ejerciendo una influencia descomunal sobre los procesos políticos tanto de elección como de decisión, y ejercen intimidación y violencia lo que les ha permitido una posición quasi hegemónica en municipios, departamentos, ciudades importantes e inclusive en entidades nacionales<sup>8</sup>.

La financiación de la política requiere de un tratamiento diferente –bien diferente– del que se utiliza en países donde el crimen organizado no tiene el alcance que ha logrado en Colombia. Si en Bogotá ha sido posible que se hable –está por demostrarse– sobre los arreglos que se habrían hecho durante la campaña política para la elección de Alcalde con el fin de obtener contratos billonarios a cambio de financiación política. ¡No hay para qué hacer muchos esfuerzos para imaginar lo que puede haber ocurrido en regiones menos vigiladas que la ciudad Capital!

<sup>7</sup> Juan Diego Jaramillo. La alianza moral. En: Política Colombiana, op. cit. p. 68-69.

<sup>8</sup> Ver Gustavo Duncan. Narcotraficantes, mafiosos y guerreros. Historia de una subordinación. En: Alfredo Rangel, compilador. Narcotráfico en Colombia: Economía y Violencia. Bogotá: Kimpres Ltda., 2005. pp. 19-84. El autor concluye así: “guerrillas y autodefensas han llegado a ser parte importante de la estructura de poder político en Colombia no porque tengan ejércitos capaces de prestar la producción local, sino porque el orden económico que imponen en las regiones permite la prosperidad de economías ilícitas, que incrementan el peso del poder regional sobre la globalidad del poder nacional”

Precisamente, todo el gravísimo escándalo vinculado a lo que se ha denominado la parapolítica, está ligado a esta alianza criminal entre carteles y políticos en busca desesperada de votos, de financiación y de otros apoyos. Una alianza diabólica. Las consecuencias, todavía, están por verse.

Y no es menos grave lo que ha ocurrido con el manejo de las regalías. Aquí también se ha detectado la presencia de carteles que vía la intimidación, la violencia o acuerdos de corrupción han generado desfalcos y desperdicios descomunales.<sup>9</sup> La financiación de la política no es ajena a estos intercambios corruptos. El periodista Mauricio Gómez presentó, durante el primer semestre de 2011, una serie de informes al respecto en el noticiero CM& que son contundentes y reveladores de todos los elementos que contribuyen a un ambiente de corrupción descarada, a la vista del que quiera ver.

El desorbitado activismo de carteles criminales, la ambición desmesurada de los “empresarios de la violencia”, la configuración de grupos político-mafiosos, deben invitarnos a prescindir de cualquier aproximación inocente frente al tema de la financiación de la vida política. Si queremos preservar la legitimidad de nuestras instituciones, la legitimidad de nuestra democracia, no podemos seguir ofreciendo la ocasión que genera al ladrón.

Las circunstancias excepcionales de Colombia han venido dando lugar a una sofisticación criminal que solamente se podría comparar con la de muy pocos países en el mundo. Es imperioso –así lo he proclamado desde hace mucho tiempo– introducir un sistema de financiación estatal total de las campañas políticas y de los partidos, movimientos y grupos. Cuando las circunstancias sean normales se puede retornar a cualquiera de las formas de financiación que se utilizan en el mundo. En el mundo donde el crimen organizado no ha alcanzado las dimensiones que conocemos en Colombia.

No hay proporción entre las medidas que sobre financiación de la política se adoptan en el Estatuto Anticorrupción (artículo 2º y Art. 11 # 4), y las que se introducen en la ley de Reforma Política que el Presidente Santos

<sup>9</sup> Viloria de la Hoz, Joaquín. Riqueza y despilfarro: la paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú; Contraloría General de la República, ¿Para qué han servido las regalías?: propuesta de redistribución; Urzola Nader Jacqueline, Descentralización, clientelismo y corrupción en Colombia: análisis del manejo de las regalías en Santiago de Tolú; Rengifo Arana, Andrés Felipe, El que no transa no avanza: estudio de caso y presentación de un modelo de teoría de juegos sobre corrupción y clientelismo en la Comisión Nacional de Regalías. Son tesis de grado presentadas en la Universidad de los Andes.

sancionó el 14 de julio de 2011 y que desarrolla el Acto Legislativo 1 de 2009<sup>10</sup> frente a los riesgos evidentes que para la transparencia de la vida política existen en Colombia. En el libro hay suficientes argumentos y recomendaciones para que este sistema de financiación estatal sea viable y no afecte la esencia de la vida democrática. No podemos cerrar los ojos ante lo que significa y ha significado el papel perverso de la financiación política entre nosotros.

Una vez más, hay que insistir en la importancia que el ejercicio de una vigorosa oposición democrática tiene para asegurar la transparencia del sistema político y, así, la eficacia de la lucha anticorrupción. Un Concejo de Bogotá donde no se tramitan oportunamente las denuncias de corrupción que durante más de un año han invadido los informes de los medios de comunicación... Unas Asambleas departamentales que no ven la malversación de los recursos de las regalías... Un Congreso Nacional donde estos y otros temas similares no son objeto de un seguimiento cuidadoso y riguroso... Unos Concejos Municipales ausentes... Como dice el profesor Deas, “el país no tiene una oposición política que haga bien su rol fiscalizador. Sin una oposición de tal naturaleza, las instituciones fiscalizadoras de la administración pública no van a funcionar plenamente”<sup>11</sup>.

Sin una oposición real, vigorosa, visible, el sistema democrático está muy limitado. Está cojo. Carece de un elemento esencial para su buen funcionamiento. La oposición es una parte esencial del Buen Gobierno. No es enemiga del gobierno. Es su principal aliada. Y es, al mismo tiempo, su alternativa viable. Así funciona la democracia.<sup>12</sup>

El Presidente Juan Manuel Santos ha promovido, no sobra reiterarlo, varias herramientas para hacer eficaz la lucha anticorrupción, a saber:

1. La creación de comandos “Elite” al estilo de los que funcionan en el Ministerio de Defensa para atacar lo que denomina “objetivos de alto valor”. Dos ejemplos muestran la eficacia de esta herramienta: El des-tape, durante el 2011, de las enormes irregularidades en el sector salud

<sup>10</sup> En el Anexo se reproducen estos textos legislativos.

<sup>11</sup> Malcolm Deas, op. cit. p. 30.

<sup>12</sup> El autor ha sido obsesivo en predicar la importancia de lo que como Ministro de Gobierno (1986-87) denominó el Esquema Gobierno-Oposición. Al respecto se puede consultar la memoria presentada ante el Congreso en 1987.

y las referentes a una empresa criminal dentro de la División de Impuestos Nacionales, DIAN.

2. Hay un trabajo mancomunado con la Fiscalía, la Contraloría, la Procuraduría y los organismos de inteligencia que, bien sabemos, han progresado muchísimo. Se podría decir que dominan el ultimo estado del arte de la inteligencia, como lo demuestran acciones tan deslumbrantes como la Operación Jaque y otras bien conocidas.
3. La Fiscalía, la Contraloría (suspensión inmediata de funciones) y la Procuraduría (desvinculación del cargo) están haciendo pleno uso de las facultades que les otorga la Constitución y la ley. En varias partes del libro que se reedita abogo en favor del pleno ejercicio de estas facultades –si se quiere exorbitantes– Así lo hice en un informe que preparé para el Banco Interamericano hace cerca de diez años. Entonces sostuve que esas eran, potencialmente, herramientas exitosas en la lucha anticorrupción, particularmente las del Contralor y el Procurador. Lo que hace falta, ahora, es la elaboración de estudios de caso sobre cada una de las decisiones anunciadas por el presidente Santos como de las adoptadas por el Procurador, la Contralora y la Fiscalía (principio de oportunidad).<sup>13</sup> Porque existen períodos durante los cuales ha habido mucha reticencia para ejercerlas. El conocimiento de los antecedentes y la difusión de los eventos en los cuales estas facultades se han utilizado son verdaderos factores de disuasión.
4. Un nuevo Estatuto Anticorrupción (12 de julio de 2011). Una reforma Constitucional que establece un mecanismo diferente para el manejo de las Regalías (Acto Legislativo 05 de 2011).
5. Una serie de normas para hacer más estricto el control de la financiación política y el comportamiento de los partidos políticos y movimientos (Ley Estatutaria sobre partidos políticos, ver anexo y Estatuto Anticorrupción, art. 2).
6. Una nueva concepción del sistema de Control Interno.

<sup>13</sup> El Contralor Carlos Ossa Escobar tuvo la buena idea de publicar una serie de libros “*Crónicas de la Corrupción*” entre las cuales se puede mencionar: la ruina de la Banca estatal, los casos del BCH y Banestado; los amigos de la Caja: Autopsia a la Caja Agraria; Conspiración en los puertos: relatos de una liquidación; Cartagena en la olla podrida; El señor de las Dragas, etc., los cuales fueron publicados en el 2001. Fueron elaborados por periodistas como Rolando López, Gloria Congote, etc.

7. Un Plan de Desarrollo que contempla en su capítulo séptimo, “Sopores Transversales de la Prosperidad Democrática”, las bases de una estrategia anticorrupción, que tiene como propósito el Buen Gobierno y como sus herramientas principales la participación ciudadana y el fortalecimiento de la Fiscalía, la Contraloría y la Procuraduría y que corrige buena parte de las deficiencias que han afectado el sector de agua potable y saneamiento. Y, claro está, todos los elementos del Buen Gobierno.
8. Un programa presidencial para este propósito dirigido desde la propia Presidencia de la República, tal como lo anunció en su discurso con ocasión de la sanción del Estatuto, el 12 de julio de 2011.
9. La elaboración de una estrategia anticorrupción, principalmente preventiva y de cultura de la legalidad, con la colaboración clave del Ministerio de Educación Nacional que para este efecto contaría con un préstamo de 12 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
10. Creo no exagerar al afirmar que la lucha anticorrupción en Colombia ha quedado presidencializada. No todos los analistas del tema apoyarían esta fórmula, esta receta. Es un experimento de alto riesgo...y, en consecuencia, de altos réditos. Por ello, sería muy útil documentar desde un principio el desarrollo de esta estrategia hasta ahora exitosa, muy exitosa. Es que en el mundo de la lucha anticorrupción son muy pocos los casos de éxito que se pueden imitar o trasplantar. El caso de la famosa Comisión Independiente Anticorrupción de Hong Kong (ICAC) es irrepetible en una democracia con tradición jurídica como la colombiana. Ofrecer al mundo un repertorio de instituciones y mecanismos eficaces en la lucha anticorrupción colocaría a Colombia en el cuadro de honor de los países transparentes. Es algo que no han logrado ni el Banco Mundial, ni el Fondo Monetario, ni el PNUD, ni Transparencia Internacional, etc. Y ello tiene un valor inigualable.

No sobra advertir que sería deplorable que una lucha exitosa contra la corrupción se viera empañada por riesgos que son bastante comunes. Voy a mencionar, entre otros, solamente cuatro:

1. La exageración. Como dice una vez más el profesor Deas: “*...un hábito que favorece la corrupción es precisamente la exageración. Comparto lo que una vez dijo Albert Hirschman sobre los colombianos: Juntan*

*problemas distintos hasta que tienen en frente un enorme problema, que obviamente no tiene solución, y entonces, lo dejan así. Si todo es corrupto, si todos somos corruptos, no hay nada qué hacer, entonces nada hacemos. La exageración lleva al fatalismo”<sup>14</sup>.*

2. La propaganda. El presidente Gaviria se expresó a este respecto así, en el Foro internacional de lucha contra la corrupción administrativa en 1994: “Sé que algunos de los catedráticos y expertos presentes estarán de acuerdo conmigo en señalar la importancia de no hacer de la corrupción una simple operación de propaganda, encerrada en un discurso basado en el rumor, la especulación y la calumnia, porque hacerlo comporta el riesgo y el peligro de desatar una cacería en la que no necesariamente van a dar a la cárcel los verdaderos culpables”<sup>15</sup>.
3. La politización. Es bien frecuente utilizar la lucha anticorrupción para desacreditar un gobierno, un partido político, una clase social. Es una manera de quitarle credibilidad a este esfuerzo. Y se corre el riesgo de romper lo que debe ser una tarea mancomunada, un propósito nacional. Al reeditar este libro, que fue publicado en 2004 y que recoge textos anteriores a esta fecha se está indicando la persistencia del fenómeno, los esfuerzos exitosos o fallidos de gobiernos anteriores y las lecciones que se pueden aprender.
4. La estigmatización de los servidores públicos. Esta es una equivocada consecuencia de una equivocada estrategia de comunicación en la lucha anticorrupción. En el discurso presidencial del 12 de julio se notó el cuidado en evitar este tipo de error. Es algo con respecto a lo cual hay que estar siempre con el ojo alerta. No ayuda estigmatizar a tírios y troyanos.

Y al lado de todo esto, hay que reconocer que existe en este año 2011, un ambiente de opinión pública que clama por acciones sostenidas y eficaces contra la corrupción y contra la impunidad. La lectura del periódico *El Tiempo* correspondiente al 17 de julio de 2011, así lo corrobora:

- En la primera página dos titulares principales dicen así: “Tras el cerebro del gran robo a la DIAN”. “Los tentáculos de esta mafia llegaron hasta la Registraduría Nacional y hay un corredor de bolsa involucrado”. Y

<sup>14</sup> Op. cit.

<sup>15</sup> La corrupción al descubierto, op. cit. p. 14.

al otro lado en la misma página: “Fraude. 37 mil millones para unos alumnos que no existen”.

- En la página segunda: “Tras los peces gordos del saqueo a la DIAN”. “Asesinan a ficha clave en el desfalco. Defraudadores vivían como nuevos ricos. Representante de R & D sobornaba y amenazaba”.
- En la página tercera: “Mafia infiltró a la Registraduría”. “Cédulas falsas. Montaban identidades para los supuestos apoderados que reclamaban el dinero de las devoluciones”. “Así van otros tres mega- escándalos de la corrupción: 1. Carrusel de la contratación. 2. La feria de bienes de la Dirección Nacional de Estupefacientes. 3. Carteles en el negocio de la salud”. “Bloque de búsqueda contra los corruptos”. “54% aprueba el manejo que el Presidente le está dando a la corrupción. 70%, según una encuesta de Gallup en el mes de julio, cree que el problema de la corrupción está empeorando en Colombia”. “Anticorrupción: la obsesión de Santos. Prevención, la herramienta más efectiva”.
- Página cuarta: “Audiencia de Arias. El exministro acude a una audiencia de imputación de cargos para responder por su posible responsabilidad en el escándalo de Agro Ingreso Seguro”.
- Página 5<sup>a</sup>: “Estado pagó por 34 mil alumnos que no existen. Bolívar, Cesar, Cúcuta y Soacha recibieron 37 mil millones de pesos por estudiantes que no pisaron las aulas”.
- Página 6<sup>a</sup>: “Juan Carlos Esguerra, el nuevo ministro de Justicia, dice que no puede haber tolerancia frente a una corrupción a la que llama «aterradora» y «patética»” (titulares a cinco columnas).
- Página 7<sup>a</sup>: “El patrón de patrones” que quiere gobernar al Caquetá, Arnulfo Gasca, en busca de aval, sale en un polémico video. Fue indagado por narcotráfico y su exmujer es la sancionada alcaldesa de Florencia (titulares a cinco columnas).
- Página 8<sup>a</sup>: “Los diez municipios con máximo riesgo. Investigación de trece organismos del gobierno determinó las poblaciones con mayor amenaza criminal para las elecciones”.
- Página 9<sup>a</sup>: “Piden cárcel común a militares condenados por falsos positivos”.
- Página 18: “Aquí sigue imperando la ley del más vivo”. “Hago un llamado a la gente para que compre las cosas legalmente. Lo otro es alimentar la delincuencia” (frases del general Francisco Patiño, Comandante de la Policía de Bogotá).
- Página 20: Se informa sobre los trabajos en la avenida 26, que son los que han dado lugar al escándalo del cartel de la contratación en Bogotá.

- Y en la página editorial, cuatro columnas sobre el tema y cuatro caricaturas, también, alusivas a la corrupción.

No cabe duda. La opinión pública está abrumada por la corrupción. El Presidente está obsesionado por erradicarla. Hay nuevas herramientas. ¿Por qué, entonces, formularse siquiera preguntas con respecto a la reedición de este libro?

Es apenas apropiado advertir que en esta nueva edición se suprime algunos capítulos y se añaden otros.

El capítulo segundo de la parte tercera, “La Evaluación de la Lucha contra la Corrupción en Colombia y Recomendaciones para Diseñar una Nueva Estrategia”, no se incluye. El capítulo tercero de esta misma parte, “Un caso de éxito, la pérdida de la investidura en Colombia”, también se suprime porque la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario ha decidido publicarlo como un libro. Y el Epílogo que amablemente nos cedió el ex Vicepresidente de la República, Humberto de la Calle, también se suprime comoquiera que requiere de una actualización que entiendo su autor está en proceso de realizar. Los países van cambiando las reglas sobre financiación, como es bien evidente en el caso colombiano.

Y, para poner al día el libro, se incluye la investigación de la empresa KPMG: Encuesta de Fraude en Colombia 2011, cuya reproducción fue amablemente autorizada por los directivos de esa entidad, gracias a los buenos oficios de Arturo del Castillo. También, se incluye una entrevista otorgada hace algunos meses al periódico El Tiempo por el ex zar anticorrupción de la administración Uribe (2002-2010), Oscar Ortiz. El artículo arriba citado del ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, enriquece la muy fugaz presentación que se hizo del nuevo Estatuto Anticorrupción.

En el anexo se publica la Convención Antisoborno de la OECD, los textos legislativos que recientemente entraron en vigencia (artículos más relevantes del Estatuto Anticorrupción, el Acto Legislativo 1 de 2009, la Ley estatutaria correspondiente de 2011).

Agradezco al Comité Editorial de ECOE Ediciones y a su gerente Enrique Cuéllar Cubides por acoger este nuevo libro y expreso mi gratitud por las

autorizaciones respectivas de KPMG, de Oscar Ortiz y del periódico El Tiempo.

El título de este libro incluye el concepto “narcotráfico”. Por décadas he criticado la utilización de esta expresión porque me parece que coloca en desventaja a países como Colombia, México, Perú, Bolivia, etc. Siempre he predicado la conveniencia de utilizar el concepto de drogas ilícitas o el del “problema global de las drogas”. Pero por razones que respeto, la editorial ha preferido el concepto de narcotráfico.

Fernando Cepeda Ulloa  
Bogotá, 30 de septiembre de 2011

## Capítulo I

# La corrupción como problema global

El tema de la corrupción adquirió una particular vigencia desde el momento en que se introdujo un nuevo modelo económico y, en consecuencia, un nuevo modelo político, todo ello como consecuencia del derrumbamiento del modelo comunista o totalitario. Sabemos que este fenómeno ocurrió en un proceso que tomó por lo menos dos años y tiene como momento emblemático la caída del muro de Berlín. La circunstancia de que no existiera un enemigo del capitalismo y de la democracia occidental, ni a la derecha ni a la izquierda, permitió que el capitalismo y la democracia encontraran el espacio para brillar en todo su esplendor.

Se impuso así el modelo del mercado, en el campo económico y el modelo de gobernabilidad, en el terreno político. ¿Por qué sorprenderse si se demandaba como una característica del modelo un patrón de transparencia? ¿Acaso tenía sentido promover el libre movimiento de capitales y de otro tipo de actividades económicas si los factores de competitividad iban a ser arbitrariamente alterados por las diversas formas de corrupción? Es apenas entendible que la transparencia se haya constituido en un tema central de la vida económica y política tanto en el nivel nacional como global<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tanto el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, la ONU, la OEA, la OECD, etc., a partir del final de la guerra fría han venido ocupándose del tema de la corrupción y creando unidades y programas específicos. Al respecto se pueden consultar los Capítulos de Eduardo Jarquín y Fernando Carillo-Florez (La Complejidad de las Políticas Anticorrupción en América Latina; de Ibrahim F. Shihata) (El papel del Banco Mundial en la lucha contra la corrupción); Mark L. Schneider (Los esfuerzos de la AID de los Estados Unidos); Stephen Quick (Las iniciativas anticorrupción del Banco Interamericano

## Otros títulos de interés:

- **Análisis del desarrollo, la pobreza y la desigualdad,**  
Ignacio Aguilar Zuluaga
- **Contratos de la administración pública,**  
Francisco Cuello Duarte
- **La historia de Colombia. Atrapada en un círculo vicioso,**  
Mauro Torres
- **Reflexiones sobre la violencia,**  
Camilo García
- **Ética general,**  
Edwin Horta V. y Víctor Rodríguez G.
- **Celebración y ejecución de contratos estatales,**  
Carlos Enrique Campillo Parra

# Narcotráfico, financiación política y corrupción



El fenómeno de la corrupción o, mejor, del crimen organizado, persiste. El indebido manejo del sistema de salud, de las pensiones, de las regalías petroleras y de las transferencias pone de relieve la precariedad de los controles institucionales y de la ciudadanía frente a los apetitos desbordados de quienes buscan el enriquecimiento ilícito. El impacto de las drogas ilícitas exacerbó todos los problemas de Colombia, catapultó los comportamientos corruptos y abrió espacio al crimen organizado. La financiación de la política mal regulada y peor controlada se ha convertido en un factor que afecta la confianza de los ciudadanos en sus autoridades y en las instituciones. Recientemente, la Corte Suprema de los Estados Unidos recordó que en esta materia es vital preservar, no solamente la más absoluta transparencia sino además todas las apariencias. Por ello, declaró inconstitucionales a las formas de financiación que se prestaban a dudosas interpretaciones. Este tema continúa congelado en Colombia. Se debate pero no se decide.

Las estrategias anticorrupción dejan mucho que desear, y su eficacia no se evalúa. Con todo, hay herramientas, como la pérdida de investidura de los congresistas, que han puesto en evidencia el poder de los ciudadanos en la lucha anticorrupción. Otros recursos constitucionales y legales no se utilizan en toda su potencialidad. Y los gremios organizados no han desarrollado estrategias anticorrupción sectoriales que serían definitivas para recuperar los niveles de transparencia que reclama la sociedad.

La monetización de la política la ha desacreditado. Las cosas y las personas no son lo que parecen. Los temas que aborda este libro pertenecen a la agenda global: financiación de la política, drogas ilícitas y crimen organizado, y algunas recomendaciones para recuperar la transparencia como elemento esencial de la gobernabilidad democrática. Es sorprendente que no haya interés en que se realicen trabajos académicos sobre estos problemas.

**Área:** Ciencias Políticas

**Colección:** Política

**ECOE**  
EDICIONES

