

# LA NARCOFINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA: UNA ASIGNATURA PENDIENTE EN AMÉRICA LATINA\*

## NARCO-FUNDING OF POLITICS: AN UNRESOLVED MATTER IN LATIN AMERICA

## O NARCOFINANCIAMENTO DA POLÍTICA: UM PROBLEMA PENDENTE NA AMÉRICA LATINA

Ana Claudia Santano<sup>a</sup>

anaclaudiasantano@yahoo.com.br

Fecha de recepción: 19 de abril de 2017

Fecha de revisión: 17 de mayo 2017

Fecha de aceptación: 05 de junio de 2017

### RESUMEN

El problema de la narcofinanciación de la política es uno de los más enrevesados en América Latina, una vez que ya demostró su capacidad de desestabilización de un sistema político, como también dejó profundas señales en la historia de muchos de los países de la región. La corrupción política, como un fenómeno presente y visible, se manifiesta constantemente en la financiación de campañas electorales y de candidatos, exponiendo las debilidades de la legislación. La financiación de la política, por sí sola, es una asignatura pendiente de una eficiente normativización, y la actuación del narcotráfico paralela a la actividad política de los partidos vuelve todo aún más dañoso para la democracia, lo que deteriora seriamente los principios y valores sociales, principalmente en las

*\*Este artículo de investigación surge de la ponencia "La corrupción en la financiación de la política y el narcotráfico: una gran amenaza para el desarrollo de la democracia de América Latina", presentada en el II Congreso Argentino de Derecho Electoral, durante la sesión de trabajos científicos, realizada entre los días 25 y 26 de septiembre de 2014. Su contenido fue actualizado y revisto para conformar este texto.*

*a. Profesora investigadora del programa de máster en derechos fundamentales y democracia en el Centro Universitario Autónomo de Brasil – Unibrasil. Postdoctora en Derecho Público Económico por la Pontificia Universidad Católica de Paraná, Brasil. Maestra y doctora en Ciencias Jurídicas y Políticas por la Universidad de Salamanca, España; se encuentra en la actualidad en estancia postdoctoral en la Universidad Externado de Colombia. Investigadora del Observatorio de Financiación Electoral, del Instituto Brasileño de Derecho Público – IDP, Brasil. Miembro de la AIDE – Asociación Iberoamericana de Derecho Electoral. Profesora de diversos cursos de posgrado en Derecho Electoral en Brasil y en países latinoamericanos. Autora de diversos artículos de investigación y libros en el área de Derecho Público en diversos países.*

### MISIÓN JURÍDICA

Revista de Derecho y Ciencias Sociales  
Bogotá, D.C. (Colombia)  
Colaboradores Externos Internacionales  
Núm. 14 Año 2018  
Enero - Junio, pp. 139 - 150  
ISSN 1794-600X

camadas más desfavorecidas de la población. En este trabajo se analizará algunos de los rasgos de la narcofinanciación de la política a partir de una descripción de su estado del arte. Es sabido que hay muchas dificultades para el examen de datos sobre el asunto, lo que no es un impeditivo para, al menos, exponer algunas líneas del problema propuesto. Al final, se llama la atención para algunos factores que pueden colaborar en el combate al problema, destacando algunas de las medidas ya aplicadas en algunos países que fueron directamente afectados por la infiltración de los recursos económicos del crimen organizado.

### **PALABRAS CLAVE**

Financiación; campañas electorales; partidos Políticos; corrupción política; narcotráfico.

### **ABSTRACT**

The problem of the drug money in politics is one of the most complexes to be solved in Latin America countries, considering its powerful capacity to disestablish the political and social systems. The political corruption, as a current phenomenon, can be frequently perceived in the financing of campaigns and political parties, exposing all the weaknesses of these democracies. The financing of politics, by itself, is still an undone measure towards democracy and with the drug trafficking in politics, all these delicate issues turn worse to deal with. In this paper, the problem of drug money in electoral campaigns and political parties is analyzed through a description of its state of art, although without reliable statistics. In the end, it is raised a problem to some elements which can contribute in the fight against this drug money infiltration in some countries where this problem was part of the reality once.

### **KEY WORDS**

Financing; electoral campaigns; political parties; political corruption; drug trafficking.

### **RESUMO**

O problema do narcofinanciamento da política é um do mais complicados na América Latina, uma vez que já demonstrou sua capacidade de desestabilização de um sistema político, como

também deixou profunda assina na história de muitos países e região. Corrupção política, como um fenômeno presente e visível, manifesta-se constantemente no financiamento de campanhas eleitorais e candidatos, expondo as fragilidades da legislação. O financiamento da política, por si só, é uma questão pendente para uma normalização eficiente, e o desempenho da droga paralela para a atividade política dos partidos torna tudo ainda mais prejudicial para a democracia, o que prejudica seriamente a princípios e valores sociais, principalmente as camadas mais pobres da população. Neste artigo, analisaremos algumas das características do narcofinanciamento da política a partir de uma descrição do estado da arte. Sabe-se que existem muitas dificuldades para o exame de dados sobre o assunto, o que não é um impedimento para, pelo menos, expor algumas linhas do problema proposto. Por fim, chama a atenção para alguns fatores que podem trabalhar juntos na luta contra o problema, destacando algumas das medidas já aplicadas em alguns países que foram diretamente afetados pelos recursos financeiros a infiltração do crime organizado.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Financiamento; campanhas eleitorais; partidos políticos; corrupção política; tráfico de drogas.

## **1. EL DINERO Y LA CORRUPCIÓN COMO ELEMENTOS DE LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA**

A partir del “paso” de la tercera ola democratizadora (Huntington, 1992, p. 3 y ss.) por América Latina, fueron surgiendo problemas que tenían estrecha conexión con la propia democracia moderna, y uno de estos era, indudablemente, la financiación de la política. No hay dudas que, hasta el día de hoy, la legislación referente al tema es uno de los nudos gordianos de todo sistema político, y dicho hecho toma proporciones aún más significativas cuando se habla de una región donde la cultura democrática todavía está arraigándose. La cultura, las costumbres, la historia y la tradición son factores que cambian significativamente de país a país y tienen directa influencia en la eficacia de las reglas que se pretende adoptar.

La corrupción depende tanto de la organización de los procesos legislativos y electorales, como

de la extensión que los intereses de los más favorecidos económicamente buscan en el sistema político. En sistemas proporcionales, los partidos y los candidatos centralizados operan de manera muy distinta. En el caso de haber un presidente, éste, naturalmente, va direccionado a la nación porque tiene incentivos de proponer políticas para una base social amplia. Por otro lado, en los sistemas parlamentaristas y en la ausencia de la figura del presidente, se pueden producir partidos que hacen apelaciones nacionales, pero con el objetivo de aumentar sus posibilidades de formar un gobierno, no porque efectivamente tiene un amplio electorado.

La clave de eso es que los partidos que son "líderes" eventualmente necesitan negociar con otros para crear un gobierno funcional, y dentro de este proceso puede suceder que los líderes de estas organizaciones partidistas no logren acumular riquezas sólo para ellos mismos, sino que también pueden organizar el Estado para facilitar los pagos que necesiten sus aliados. El punto importante es saber el nivel de competición política de un sistema en específico y la tolerancia de los votantes ante la corrupción que se revela de estas negociaciones (Rose-Ackerman, 2001, p. 40-45).

Los ingresos atípicos en las cuentas de los partidos y de las campañas son una realidad y, como se conectan mucho con la corrupción en su término genuino, suelen tener una connotación penal más fuerte, lo que no elimina otros parámetros de análisis una vez que ni todos estos ingresos están tipificados como delitos. Ellos representan una parte importante de las economías de los actores políticos, aunque, desafortunadamente, no existan datos oficiales o fiables sobre ello. En este sentido, el presente objeto de estudio gana relieve especialmente en América Latina, donde el riesgo de la interferencia de recursos fruto de la participación del crimen organizado es constante y todavía carente de neutralización.

Es importante señalar que aquí se tratará de la financiación de la política en general, incluyendo tanto la de los partidos como de las campañas, sin elegir uno u otro tipo de financiación. Como es sabido, el nivel de corrupción puede variar mucho dependiendo de la modulación del sistema político como un todo y de los incentivos que dicho sistema presenta para los vulnerables a los actos corruptos, aportando la idea de un

raciocinio económico (Medina, 2009). Por lo tanto, restringir el análisis solamente a la financiación de uno o de otro no traería un abordaje adecuado al problema. Así, se opta por la definición de Zovatto, que atribuye a la financiación política *"la política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para sus actividades electorales como permanentes"* (Zovatto, 1998, p. 2).

Ante esto, cabe subrayar que el factor dinero dentro de la política actual tiene una posición que, queriendo o no, debe ser considerada. Los recursos económicos son, por así decir, como "la leche materna" de la política (Nassmacher, 2001, p. 9), siendo una expresión que se renueva, considerando que es por medio del dinero que tanto partidos como candidatos tienen acceso a los bienes necesarios para el acceso a la política y, consecuentemente, al poder (Alexander, 1994, p. 1-2). Se trata, además, de una forma de participación política, una vez que el ciudadano, en el caso de que no quiera ceder su tiempo, podrá utilizarse del dinero como manera de hacerse presente en los procesos políticos, lo que es algo bastante común en los días de hoy (Alexander, 1989, p. 10; Williams, 2000, p. 1).

Claro está que el papel de la regulación de la financiación de la política es de renombrada importancia, incluso porque las distorsiones que se originan de ella suelen ser irreversibles. El desequilibrio entre las medidas de financiación pública y privada trae consecuencias distintas y que no se puede menospreciar, aún más porque, en ambos casos, son generados espacios para la entrada y la actuación de la corrupción (González-Varas, 1995, p. 22).

Lo que es cierto es que, hoy en día, no se tiene conocimiento si fue la corrupción que ha aumentado, o si fue la red de informaciones o la transparencia que se ha desarrollado.<sup>1</sup> El nivel de impunidad de los actores políticos que incurren en actos corruptos se traduce en otra situación, en la que hace nacer una significativa desconfianza hacia la clase política y también un sentimiento de incapacidad por parte de la sociedad para solucionar el problema (Andrés Ibañez, 1996, p.

1. Aunque en el informe consultado sobre la percepción global de la corrupción conste que se percibe que la corrupción ha aumentado en los últimos 5 años, principalmente en los EE.UU. y Unión Europea. (Barómetro Global, 2013, p. 1).

9-12). Además, por más que eventualmente existan canales formales para denuncias, los propios ciudadanos se sienten recelosos o incluso no confían en la eficacia de dichas herramientas, no usándolas al final (Barómetro Global, 2013, p. 2).

Aquí también cabe otra advertencia: al tratar de corrupción, no se puede caer en la tentación de evaluarla con la pretensión de eliminarla. Es una utopía pensar que la corrupción podrá ser extinguida totalmente, como tampoco que sea posible tratarla en todas sus vicisitudes. La corrupción se da básica y únicamente porque el individuo decidió practicar una conducta corrupta (Brooks, 1978, p. 59), independientemente de su entorno, y es justamente por esto que siempre habrá corrupción. No es factible construir un sistema de control totalmente eficaz como para impedir que un individuo tome la decisión de practicar corrupción. Dicho control es mucho más eficaz cuando es interno al individuo que cuando es solamente externo (J. Laporta, 1997, p. 28).

Por otro lado, es un hecho que existen unos casos de corrupción más graves que otros, lo que no significa que se deba tratar el tema con excesos de alarmismo (García, 2000, p. 71 y ss.; Murillo de la Cueva, 2010, p. 3). Tampoco se autoriza un análisis de la corrupción basándose en nociones de moral personal. Esto altera de manera profunda la conclusión del examen (Bustos Gisbert, 2010, p. 72-74).

En definitiva, como la corrupción política se ubica entre el derecho y la política propiamente dicha, es importante destacar la idea de que es corrupta la acción que alguien produce para obtener algo, y que traicione sus principios en favor de quien proporciona el beneficio, e igual daña al interés público y sus intereses, no importando si dicha conducta está o no tipificada en ley (Villoria Mendieta, 2006, p. 38-41). Si antes la noción de corrupción era una cuestión de la distribución de las riquezas y del poder,<sup>2</sup> con las sociedades modernas y fragmentadas, dicha noción se ha hecho más estrecha y alcanza solamente algunas acciones específicas de ciertos individuos (como los que ocupan cargos públicos,

2. De hecho, según Bustos Gisbert, el concepto de corrupción y poder son inseparables, porque toda forma de poder ha sufrido corrupción, siendo ésta a veces mayor, a veces menor (2010, p. 71).

por ejemplo). De esta manera, dicho concepto de corrupción acabó por montar también un proceso de clasificación de conductas (Johnston, 1996). Aunque se establezca éste como el marco inicial del análisis, es también una base insuficiente, porque existen conductas que son corruptas que no dependen del ordenamiento jurídico para que sean así consideradas (Malem Seña, 2002, p. 115), y también, que el ordenamiento jurídico no es capaz de abarcar todas las hipótesis de actos corruptos (Bustos Gisbert, 2010, p. 77).

El mayor coste de la corrupción en la democracia es que tiende a beneficiar a aquellos que tienen más, que ya son de una clase social que goza de más recursos de las demás, en un claro perjuicio de aquellos que tienen menos, tanto con relación a la riqueza propiamente dicha, como también a los recursos políticos (Malem Seña, 1997, p. 88). La corrupción política en la financiación de los partidos define el mal uso y el abuso del poder, tanto de origen público como también privado, con fines partidistas o personales, a través de la violación de normas referentes a dicha financiación (Navas, 1998, p. 481; Zovatto, 2005).<sup>3</sup>

## **2. LOS INGRESOS ATÍPICOS DE LOS PARTIDOS Y LA TRANSPARENCIA: LOS INCENTIVOS DE LOS PARTIDOS EN LA PRÁCTICA DE ACTOS DE CORRUPCIÓN A PARTIR DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN**

El análisis de los ingresos atípicos de los partidos políticos se ve muy perjudicado debido a la ausencia de datos fiables sobre ellos. Sin embargo, esto no impide que se haga se construya un estado del arte de la cuestión.

Lo que no se pone en duda es que dichos ingresos estarán presentes en las finanzas de prácticamente todos los partidos, sino en todos, siendo muchas veces resultado de prácticas

3. Es decir, aquí, la corrupción política siempre vinculará eventos como las contribuciones privadas que violen normas existentes de financiación de partidos; el uso para las campañas o partidos de dinero que el representante del partido haya recibido debido a una transacción corrupta; un uso no autorizado de recursos del Estado para fines partidistas; la aceptación de recursos a cambio de un favor no autorizado en el caso de la victoria de dicho partido en las elecciones; contribuciones venidas de fuentes de financiación de carácter poco acorde con la ética pública; y el gasto de recursos en propósitos prohibidos, como la compra de votos. (Pinto Duschinsky, 2002, p. 70-72).

corruptas o de actos irregulares (Martínez Sospedra, 1995, p. 22-23; Fernández-Llebrez, 2003, p. 179; Rodríguez López, 2011, p. 85). La financiación irregular es resultado de una disfunción del sistema de partidos, ya que hay un reemplazo del interés público por el interés privado de las organizaciones partidistas, ya sea para obtener ventajas, sea para mantener su supervivencia económica.

La transparencia debe ser la base de todo el sistema. Eso suele ser casi que un “mantra” para los que se involucran con el tema. Con todo, el modo de volver transparente el sistema debe, también, ser pensado basándose en la realidad sobre la que será aplicada. En este sentido, cualquier eventual dependencia de recursos (privados o públicos) de las formaciones políticas hará inevitable que haya un favorecimiento ante el Estado, o de los donantes o de los ya ocupantes de cargos, y por esto la transparencia, junto a un correcto y equilibrado sistema de sanciones, hace que los mecanismos de control previstos sean eficaces (Balmelli, 2001, p. 382-385). Si no es así, la legislación sobre financiación de partidos y campañas tiende a no generar efectos en la práctica.

Sin embargo, se debe considerar que la transparencia tiene su precio, ya que tanto las organizaciones políticas como las agencias públicas pueden tener que gastar cantidades significativas de dinero proveyendo los datos necesarios para un buen nivel de transparencia. Con eso, se debe evaluar la capacidad de cumplimiento de las reglas por parte de los partidos e de los candidatos, como también verificar si las estructuras de los órganos de control tienen las condiciones necesarias para realizarlo debidamente.

Por otro lado, también se debe considerar que, como resultado de una buena transparencia, puede que esto afecte a la confianza que la sociedad deposita en las formaciones políticas, y que esto, al mismo tiempo, elimine poco a poco el interés de los entes privados en general en hacer donaciones. Y aunque ocurra todo ello, no se puede garantizar que la transparencia sea capaz de evitar los escándalos políticos que involucran a las finanzas de los partidos (Fisher, Eisenstadt, 2004, p. 621).

Por más que no quepan falsos moralismos en la cuestión del control de los partidos y de las

campañas, y que elementos como la corrupción política o administrativa inevitablemente compondrán cualquier país, no se trata sólo de poner en las normas legales toda la esperanza de una solución satisfactoria. Sin embargo, es a partir de la legislación como las iniciativas reales y serias pueden dar buenos resultados, o por lo menos minimizar los problemas existentes, como ocurrió en muchos otros países (Zovatto, 2003, p. 59-63; Gutiérrez, 2011, p. 3-16).

Cuando las instituciones democráticas funcionan debidamente, la corrupción tiende a disminuir, siendo también verdadero el contrario. Si los partidos son corruptos, los grupos de presión mal intencionados estarán presentes y serán muy actuantes. Y si las organizaciones partidistas funcionan de acuerdo con la democracia, estos grupos tenderán a no actuar (Scott, 1978, p. 549).

Las reglas de financiación de los partidos y de campañas son comúnmente violadas por países de democracia desarrollada. Es algo sistemático. En otros países que tienen reglas dirigidas a actores específicos, no existe una violación de reglas singulares, sino mayormente de principios constitucionales relacionados al proceso democrático, como la igualdad de oportunidades, transparencia de las actividades gubernamentales, y otros (Smilov, 2002, p. 327).

Para que una dada financiación (tanto de partidos como de campañas) pueda ser considerada como corrupta, se deben tener presentes uno de estos tres supuestos. El primero es la financiación de captura, sea esta legal o ilegal, de puestos relevantes, políticas públicas o decisiones del gobierno. Sería como un pago anticipado por providencias que beneficiarían a los contribuyentes/financiadores del partido, también caracterizado por un acuerdo voluntario. El segundo es de la financiación ventajista, realizada a través de lagunas legales para obtener ventaja en la competición electoral. Es suficiente que exista la ventaja, no siendo necesaria previa captura. Y la tercera es la financiación coercitiva, la más grave, que es hecha por medio de extorsión y/o amenaza. Es más que la captura, es la amenaza de tomar alguna providencia que perjudique a los posibles donantes (Villoria Mendieta, 2006, p. 199-200).

Así, los intereses de los donantes poderosos pueden estipular donaciones sólo en aquellos sistemas políticos que se predisponen a conceder políticas públicas a los beneficiarios (Della Porta, Vanucci, 1999, p. 112-113). Sin límite de gastos, los políticos tienen mucha libertad de acción para favorecer a los grandes donantes, que igualmente pueden optar por regalos para influir en los votantes y en los candidatos sobre su posición y comportamiento.

Con todo, parece cierto afirmar que se debe intentar evitar la imposición de restricciones que por sí solas conducen a la ilegalidad. Los límites de donaciones son justificados como un camino para bloquear influencias corruptas (Argandoña, 2001, p. 13). Sin embargo, límites muy estrictos pueden motivar transferencias ilegales y no registradas, una vez que lejanas de la realidad. Si la manera moderna de hacer política cuesta (y mucho), estos límites deben permitir que se pague una campaña competitiva o que el partido recaude recursos suficientes para eso. En el caso que estos límites sean muy inferiores a esto, la probabilidad de que entren ingresos atípicos en la dinámica electoral será alta. Una solución para esto es la publicidad (Rose-Ackerman, 2001, p. 50-51).

Empero, el punto clave de la financiación corrupta es, indudablemente, la falta o ineficacia de los mecanismos de control, como también pasa lo mismo con la opacidad y el ocultamiento de datos. No es suficiente que exista un sistema de control. Con el desarrollo de conceptos como *accountability*, la transparencia debe contar con un sistema simplificado y de fácil divulgación, ya que introducir herramientas que dificultan el acceso a los datos por parte del público es algo que sólo contribuye para la permanencia de la corrupción, siendo una medida simbólica de transparencia (Villoria Mendieta, 2006, p. 238-239). De hecho, se nota que la mayoría de los países de democracia occidental cuentan con mecanismos de control, generalmente fruto de reformas legislativas poco reflexionadas sobre cómo realizarlo. Se puede decir que existen demasiadas leyes para tan poco control efectivo (Pinto-Duschinsky, 2002, p. 80-81).

Por ello, el principal reto de los sistemas democráticos es justamente conciliar la necesidad de financiación de la política sin que esto se convierta en la venta de políticas a los donantes y la cooptación del Estado por parte de los partidos.

La financiación de las organizaciones partidistas y de las campañas es una pieza fundamental para determinar la dirección de su conducta y su comportamiento en el poder. La conformación del sistema de financiación de la política actúa sobremanera sobre los resultados de las urnas, una vez que no es lo mismo si dichas fuerzas políticas reciben periódicamente una cantidad considerable de contribuciones de pequeño valor o si reciben pocas donaciones, pero de elevado valor, por ejemplo (Weber, 1944, p. 301).

Está aquí la importancia de evaluarse bien estos factores en el momento de la elaboración de las reglas sobre la financiación de los partidos y de las campañas (Ware, 1998, p. 234-235).

Además, es evidente que el régimen regulador de la financiación generalmente cuenta con importantes lagunas que permiten a los partidos la obtención y el desvío de recursos públicos para fines poco éticos (Della Porta, Vanucci, 1999, p. 117 y ss.). Claro está que un sistema de financiación será insuficiente si el régimen de transparencia y el de control son deficientes. Esto permite a los partidos que no sólo no rindan sus cuentas, sino que también amplíen su base de captación de recursos privados, como puede pasar con las fundaciones y asociaciones vinculadas a las organizaciones partidistas (Malem Seña, 2002, p. 106-107). Éstas suelen captar grandes cantidades de recursos, sin que haya un acompañamiento de la utilización de ello, como ocurre en Argentina, para mencionar un ejemplo (Besada, 2003, p. 14-15). Ante unos ingresos insuficientes y unos gastos incontrolables, los partidos acaban por recurrir a fuentes irregulares de financiación privada, provocando grandes escándalos de corrupción (Della Porta, Vanucci, 1999, p. 120-121). En el caso de la narcofinanciación de la política, la fórmula que combina clientelismo, corrupción, violencia y mafia, sumada a un sistema de financiación de campañas carente de control o con controles débiles no abren camino para la incidencia de corrupción, sino para la corrupción misma del sistema (Cepeda Ulloa, 1999, p. 4).

Ante ello, se puede indicar que la mayor motivación de los agentes políticos para practicar conductas corruptas es la falta de transparencia; la no publicación de los datos internos de sus finanzas; y la correspondiente ausencia de sanciones. Lo que se debe considerar también es que el sistema de sanciones es la última pieza

de una larga cadena, porque si la verificación, comprobación y enjuiciamiento de las irregularidades no son eficaces, las penas serán igual de inadecuadas. Hay un gran desequilibrio entre la cifra de delitos que son investigados y los que terminan siendo penados, y esto también es peligroso para la estabilidad del sistema (Malem Seña, 2002, p. 108).

### 3. LA PERCEPCIÓN DE LA NARCOFINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA EN LATINOAMÉRICA

Los partidos existentes en los países de América Latina no sólo han sufrido con la crisis que arrastró a todas estas organizaciones a nivel mundial, sino que también cargaron la responsabilidad de desarrollar jóvenes democracias instauradas posteriormente a duros períodos dictatoriales o a la quiebra institucional de sus sistemas políticos. Ante esto, se produjo un campo bastante propicio para el aumento de la influencia y utilización del dinero fruto del crimen organizado y del narcotráfico en la política. Si bien estos ingresos atípicos son difíciles de rastrear justamente por las infinitas formas que pueden tomar, su volumen en las arcas de las organizaciones partidistas no puede ser ignorado y su fuerza se puede verificar a partir de los escándalos ya habidos involucrando la narcofinanciación de la política en diversos países.<sup>4</sup>

Es importante destacar que se considerará la narcofinanciación como un acto corrupto directo, porque por más que la donación de recursos fruto de estas actividades atienda a las reglas de financiación privada, no se puede consentir que un miembro del crimen organizado quiera simplemente participar en la política como los ciudadanos comunes que realizan donaciones. Claro está que, si un criminal destina un cierto valor que por sí solo ya tiene origen ilícito a una opción política, está esperando algo a cambio. Los casos de lavado de dinero del narcotráfico por medio de la financiación de campañas abundan y parecen cada vez más comunes.

Es bastante interesante para grupos delictivos de esta naturaleza tener un apoyo formal en el Parlamento, de modo que no se puede ser ingenuo e ignorar sus intenciones cuando

4. Para un resumen de algunos de los escándalos más expresivos involucrando la narcofinanciación de la política, véase <<http://manoslibresgd.com/articulo/74>> Acceso el 11.08.17.

dichas organizaciones realizan donaciones. Si bien es cierto que el narcotráfico suele apoyar a partidos de su propio país, con el aumento de la red delictiva se ha creado un crimen organizado transnacional que prolifera, aumentando la probabilidad de que los narcotraficantes decidan invertir en partidos o candidatos de otros países que podrán colaborar con sus actividades delictivas, como aprovecharse de fronteras en países clave en la ruta utilizada para el tráfico, o aún de las ventajas que el desarrollo económico ofrece a los narcotraficantes en un determinado país, abriéndose un abanico tanto para la venta de la droga, como para la ampliación de esta red.<sup>5</sup> Esto concretamente dificulta la realización de unas tareas eficaces de represión y control.

Cuando se hace presente la narcofinanciación en la política, considerada la naturaleza de sus actividades, ellos suelen poner una mayor cantidad de recursos que los demás donantes, tan sólo para al menos garantizar que ellos no serán perseguidos o combatidos durante el mandato de su candidato o partido (Zovatto, 1998). El caso colombiano es emblemático en este sentido, pues la crisis institucional que vivió este país en los ochenta y noventa tuvo como punto central la presión de que el gobierno negociara con los narcos la su no extradición para los EE.UU. Por razones éticas, legales y políticas, claro estaba que el gobierno colombiano no podía justificar una negociación con estos contornos, principalmente cuando la respuesta para la negativa de alcanzar un acuerdo en este sentido venía por medio de lo que se denominó de narcoterrorismo (Orlando Melo, 1996; Cepeda Ulloa, 1999, p. 5).

El objetivo de la narcofinanciación generalmente es comprar impunidad a través de donaciones para campañas (Casas, Zovatto, 2011, p. 20). La descentralización política suele permitir que los niveles inferiores sean más fácilmente captados por el crimen organizado. Con el coste limitado de sus campañas, se aumentan las posibilidades de que el narcotráfico local interfiera en las campañas electorales en su sentido económico, multiplicando aún más los canales de envío de dichos recursos a sus destinatarios políticos (Casas, Zovatto, 2011, p. 21). No se puede afirmar que los sistemas centralizados no cuenten con dicha interferencia, ya que los beneficios existirían, aunque de manera concentrada. Con

5. Véase el caso chileno (Huneus, 1998).

todo, en sistemas descentralizados la red suele aumentar a favor del crimen organizado, y debido a ello que cualquier solución dirigida a combatir este problema deberá ser fortalecida hacia estos sistemas, mereciendo especial atención a nivel local, como en las elecciones municipales.

Otro punto que también merece atención es que, por más que no haya datos fiables sobre la captación de recursos fruto de actividades de narcotraficantes, la percepción que se tiene es de que dichos recursos suelen tener una mayor facilidad para entrar en la dinámica electoral a través de los candidatos considerados individualmente, que a través de los partidos, aunque no se descarta dicha hipótesis (Ryan, 2005, p. 176). Por lo tanto, al regular la materia, también se debe incluir una especial atención a la fiscalización y control de los candidatos individualmente, por más que sea una tarea de complicada concreción.

La relación entre políticos, candidatos y partidos con los narcotraficantes tampoco es tan pacífica como aparenta ser. Se trata de una red tan compleja de relaciones que acaban por destruirse mutuamente. Hay ocasiones en que los narcotraficantes invierten en una opción política específica, y que ésta al final tiene una carrera corta (lo que puede ocurrir por diversos motivos). Con esto acaban también por frustrar las intenciones de los delincuentes, que no obtienen los beneficios que esperaban (Restrepo, 2011, p. 211-212). Sin embargo, también puede ocurrir que los narcotraficantes inviertan en más de una opción política, aumentando su abanico de colaboradores y las posibilidades de alcanzar sus objetivos dentro del Estado (Zovatto, 1998).

De esta forma, lo que se puede es alertar sobre este creciente problema, que no tiene un área específica de actuación, sino que está proliferándose en países que antes no eran tan directas víctimas de ello, como puede ser México. Otros como Bolivia<sup>6</sup>, Guatemala<sup>7</sup>, Panamá<sup>8</sup>,

Venezuela<sup>9</sup> y Colombia<sup>10</sup> han sufrido graves intervenciones de la narcofinanciación en la política, y erradicar esta amenaza no es en absoluto sencillo, y en otros casos, como el brasileño,<sup>11</sup> este problema ya ha dado señales de estructuración, sin la debida atención de las autoridades. Existen iniciativas importante en el combate a la narcofinanciación, como la colombiana y la prohibición expresa de los partidos y movimientos políticos en recibir donaciones de personas físicas vinculadas al narcotráfico (Ley Estatutaria 1475 de 2011), y la peruana con el compromiso ético contra el narcotráfico en la política suscrito por veintidós partidos y movimientos políticos importantes el 19 de abril de 2010.<sup>12</sup> Esto lleva a concluir que una de las mayores barreras para un combate efectivo de la narcofinanciación de la política es la debilidad de la justicia, presionada por la actuación de los delincuentes externa e internamente, lo que dificulta sobremanera el manejo de una política autónoma contra el narcotráfico (Orlando Melo, 1996, p. 17).

#### 4. EXPECTATIVAS PARA COMBATIR EL PROBLEMA

La carta democrática interamericana, en su art. 5º, establece que el tema de la financiación política debe ser una prioridad, principalmente en lo que se refiere al problema del encarecimiento de las campañas electorales, como también una regulación equilibrada y transparente, justamente por ser uno de los pilares esenciales para la obtención y manutención de la confianza de la sociedad en las instituciones del Estado y de la legitimidad de los procesos electorales. Por tener este perfil tan complejo y que alcanza a tantas ramas científicas, la infiltración de recursos ilícitos del narcotráfico no afecta solamente al ámbito jurisdiccional o a la seguridad pública. Se hace imperioso que también se evalúe qué hacer ante esto, saber identificar la medida en que dichos

6. Ejemplo es el caso "Drogas, Mentiras y Videos" en 1989, que involucró al expresidente Jaime Paz Zamora.

7. Caso del exdiputado Manolo Castillo, condenado en 2010 por delitos practicados en 2007, siendo algunos de ellos vinculados con el narcotráfico.

8. Caso del expresidente Ernesto Pérez Balladares, que admitió haber aceptado dinero del narcotráfico en su campaña electoral, y que fue condenado por blanqueo de capitales de narcotraficantes en febrero de 2012.

9. Caso de la familia Makled y el escándalo de las narco-maletas, entre 2008 y 2010.

10. Colombia desgraciadamente tiene un considerable histórico de escándalos de dicha naturaleza. Como destacado, el caso del ex presidente Ernesto Samper y los narco-casetes, que acabó por generar una grave crisis institucional, en 1994.

11. En 24 de noviembre de 2013, la policía federal brasileña interceptó un helicóptero de propiedad de una empresa del entonces diputado provincial de Minas Gerais, Gustavo Perrella, hijo del senador Zezé Perrella, con 450 kilos de cocaína. No hubo ninguna demanda judicial, ni siquiera para investigar el caso.

12. <[http://idei.pucp.edu.pe/docs/Compromiso\\_Etico\\_contra\\_el\\_Narcotrafico\\_-\\_DEVIDA.pdf](http://idei.pucp.edu.pe/docs/Compromiso_Etico_contra_el_Narcotrafico_-_DEVIDA.pdf)> Acceso el 11.09.13.



recursos están presentes tanto a nivel nacional como regional, resultado de prácticas delictivas y que son utilizados para participar activamente de la política del país desde dentro, lo que altera sobremanera tanto el equilibrio en la igualdad de oportunidades de las fuerzas políticas, como en la propia representación (Gutiérrez, 2011, p. 13-14).

En el caso de América Latina, el mayor peligro del narcotráfico y en general del crimen organizado en participar formalmente de las estructuras de poder es que se busca la impunidad directa por sus crímenes y la protección estatal para su libre actuación. Asimismo, existe la propia manipulación de las políticas de seguridad pública para su perpetuación en la sociedad. Dicha interferencia puede ocurrir tanto por la vía pacífica (a través de la aceptación de recursos económicos para las campañas), como también por la violencia, en que el Estado se siente a merced de los delincuentes y la sociedad se siente incapaz de superarlos.

Lo que sí es cierto es que cualquier reforma que tenga como objetivo la solución de dicho problema no debe preocuparse únicamente en el texto de la ley, a partir de evaluaciones abstractas, sino también en la aplicación de dichas reglas, buscando descifrar consecuencias que se producirán con esta aplicación. Ninguna solución podrá enfocar solamente a la narcofinanciación, siendo necesario considerarla una parte del sistema político-electoral. Se debe pensar que los resultados obtenidos a partir de una reforma no alcanzarán solamente a la financiación de la política, sino también a otras ramas del sistema. Ante todo esto, no se puede olvidar que todo este proceso será parte de una red de soluciones que tendrán que ser implantadas (Zovatto,

1998). Nuevas reglas siempre generan nuevas situaciones que también necesitarán eventuales ajustes. No es por casualidad que la legislación sobre la financiación en la política sea conocida por ser la “legislación interminable” (Murillo de la Cueva, 1993, p. 21).

Y como no podría ser de otra manera, de nada servirán tantas reformas y tantos análisis si no se produce un cambio en la propia manera de hacer política. Los grupos organizados actúan porque, entre otros factores, se sienten cómodos entre los agentes políticos. Es una vía de doble dirección que hace que la sociedad no esté protegida, y que los narcotraficantes continúen con sus actividades delictivas sin muchos problemas. Es un claro negocio donde hay dos partes que muchas veces hacen acuerdos sin mayores desacuerdos. Aquí, la transparencia y la información pública se hacen esenciales, porque por más poder que los grupos organizados posean, no pueden condicionar el voto informado de los electores. La opinión pública tiene un fuerte protagonismo en esta parte.

Finalmente, la cultura que el narcotráfico ha implantado en muchos países de la ansia del enriquecimiento fácil, lo que resulta conjuntamente en un vuelco de valores donde la ostentación, la sensación de un falso poder venido desde el comportamiento mafioso y el despilfarro aparentan ser valorados positivamente, y eso contribuye fuertemente para la permanencia y el aumento del problema. Estar de acuerdo con la ley parece carecer de sentidos y esta situación “límite” escapa del alcance legislativo. Por lo tanto, se debe también invertir en procesos de concientización de la población, para que dichos comportamientos corruptos también tengan la barrera social para que impida su concreción.

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. "Encuesta: Corrupción Política". In: *Teoría y Realidad Constitucional*. n° 25, 1º semestre. UNED, Madrid, 2010. p. 15-55.
- ALEXANDER, Herbert E. "Introduction". In: ALEXANDER, Herbert E.; SHIRATORI, Rei (eds.): *Comparative Political Finance Among the Democracies*. Westview Press, USA, 1994. p. 1-11.
- ALEXANDER, Herbert. E. "Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework". In: ALEXANDER, Herbert E. (ed): *Comparative Political Finance in the 1980's*. Cambridge University Press, UK, 1989. p. 9-23.
- ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto. "Introducción". In: ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto (ed.): *Corrupción y Estado de Derecho: El Papel de la Jurisdicción*. ed. Trotta; Madrid; 1996.
- ARGANDOÑA, Antonio. "La Financiación de los Partidos Políticos y la Corrupción en las Empresas". In: *Papeles de Ética, Economía y Dirección*. n° 6, [s.l.], 2001. p. 1-20.
- BALMELLI, Tiziano: *Le Financement des Partis Politiques et des Campagnes Électorales: Entre Exigences Démocratiques et Corruption*. Universitaires Fribourg, Suisse, 2001.
- Barómetro Global Sobre la Corrupción; Transparencia Internacional; <[http://issuu.com/transparenciainternacional/docs/2013\\_globalcorruptionbarometer\\_en/19?e=2496456/3903358](http://issuu.com/transparenciainternacional/docs/2013_globalcorruptionbarometer_en/19?e=2496456/3903358)> Acceso el 13.08.17.
- BESADA, Maria Eugenia. "Cultura y corrupción política: financiamiento privado de las campañas electorales en Argentina". Trabajo presentado en el 6º Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Del 5 al 8 de noviembre, 2003.
- BROOKS, Robert C. "The Nature of Political Corruption". In: HEIDENHEIMER, Arnold J. (ed.): *Political Corruption - Readings in Comparative Analysis*. ed. Transaction, New Jersey, 1978. p. 56-61.
- BUSTOS GISBERT, Rafael. "Corrupción Política: Un Análisis desde la Teoría y la Realidad Constitucional". In: *Teoría y Realidad Constitucional*. n° 25, 1º semestre. UNED, Madrid, 2010. p. 69-109.
- CASAS, Kevin; ZOVATTO, Daniel. "Para Llegar a Tiempo: Apuntes Sobre la Regulación del Financiamiento Político en América Latina". In: GUTIÉRREZ, Pablo; ZOVATTO, Daniel. (coord.): *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*; IDEA/OEA; UNAM; México; 2011. P. 17-70. Disponible en <[http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento\\_partidos\\_s.pdf](http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento_partidos_s.pdf)> Acceso el 08.08.17.
- CEPEDA ULLOA, Fernando. "La Financiación de la Política y la Corrupción". Memorias del 9th International Anti-corruption Conference (IACC), 10-15 Octubre, Sudáfrica, 1999. Disponible en: <[http://9iacc.org/papers/day2/ws5/dnld/d2ws5\\_fculloa.pdf](http://9iacc.org/papers/day2/ws5/dnld/d2ws5_fculloa.pdf)> Acceso el 11.09.17.
- DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto: *Corrupt Exchanges*. ed. Aldine de Gruyter, NY, 1999.
- FERNANDEZ-LLEBREZ, Fernando. "La Financiación de los Partidos Políticos: Evolución y Rasgos Principales". In: VV.AA.: *Curso de Partidos Políticos*. Ed. Akal, Madrid, 2003 (¿). p. 171-196.
- FISHER, Justin; EISENSTADT, Todd A. "Introduction Comparative Party Finance. What is to be Done?". In: *Party Politics*. v. 10. n° 6. Sage, London, 2004. p. 619-626.
- GARCÍA, Eloy: *El Estado Constitucional ante su 'Momento Maquiavélico'*. ed. Civitas, Madrid, 2000.
- GONZÁLEZ-VARAS, Santiago: *La Financiación de los Partidos Políticos*. Dykinson, Madrid, 1995.
- GUTIÉRREZ, Pablo; ZOVATTO, Daniel. "Balance

- Regional: Financiamiento Político en América Latina 2004-2010". In: GUTIÉRREZ, Pablo; ZOVATTO, Daniel. (coord.): *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*; IDEA/OEA; UNAM; México; 2011. p. 3-16. Disponible en < [http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento\\_partidos\\_s.pdf](http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento_partidos_s.pdf)> Acceso el 08.08.17.
- HUNNEUS, Carlos. "El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Chile". Disponible en: < [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_publica/Financiacion/HUNNEUS.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Financiacion/HUNNEUS.htm)> Acceso el 08.08.17.
  - HUNTINGTON, Samuel P.: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. ed. University of Oklahoma Press, US, 1992.
  - J. LAPORTA, Francisco. "La Corrupción Política: Introducción General". In: J. LAPORTA, Francisco; ÁLVAREZ, Silvina (eds.): *la Corrupción Política*. ed. Alianza, Madrid, 1997. p. 19-38.
  - JOHNSTON, Michael. "La Búsqueda de Definiciones: La Vitalidad de la Política y el Problema de la Corrupción". In: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. n° 149, 1996. Disponible en: <<http://www.fsa.uva-val.ca/personnel/vernag/eh/f/ethique/lectures/RISS/definiciones.html>> Acceso el 06.08.17.
  - MALEM SEÑA, Jorge F. "El Fenómeno de la Corrupción". In: J. LAPORTA, Francisco; ÁLVAREZ, Silvina (eds.): *La Corrupción Política*. ed. Alianza, Madrid, 1997. p. 71-90.
  - \_\_\_\_: *La Corrupción*. Aspectos Éticos, Económicos, Políticos y Jurídicos. Ed. Gedisa, Barcelona, 2002.
  - MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel. "La Financiación de los Partidos Políticos. Ensayo de Aproximación". In: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n° 11/12, Valencia, 2ª época, 1995. p. 5-40.
  - MEDINA, Fernando. El conflicto armado en Colombia: nuevas tendencias, viejos sufrimientos. *Misión Jurídica*. 2(2) 2009, p.p. 161 - 177
  - MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. "La Financiación de los Partidos y de las Elecciones: La Legislación Interminable". In: *Revista Vasca de Administración Pública*. n° 37, sep./dic., IVAP, Bilbao, 1993. p. 21-56.
  - NASSMACHER, Karl-Heinz. "Comparative Political Finance in Established Democracies". In: NASSMACHER, Karl-Heinz (ed.): *Foundations for Democracy - Approaches to Comparative Political Finance*. ed. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001. p. 9-33.
  - NAVAS, Xiomara. "La Financiación Electoral: Subvenciones y Gastos". In: NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia; ZOVATTO, Daniel (comp.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Ed. Fondo de Cultura Económica, DF, México, 1998. p. 454-488.
  - ORLANDO MELO, Jorge. "Narcotráfico y democracia: la experiencia colombiana". In: <<http://www.jorgeorlandomelo.com/narcotrafico.htm>> Acceso el 11.09.17.
  - PINTO-DUSCHINSKY, Michael. "Financing Politics: A Global View". In: *Journal of Democracy*. n° 4, vol. 13, oct. ed. John Hopkins University Press, Washington, 2002. p. 69-86.
  - RESTREPO H., Nydia. "Financiamiento de los partidos, movimientos políticos y campañas electorales en Colombia". In: GUTIÉRREZ, Pablo; ZOVATTO, Daniel. (coord.): *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*; IDEA/OEA; UNAM; México; 2011. P. 185-224. Disponible en < [http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento\\_partidos\\_s.pdf](http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento_partidos_s.pdf)> Acceso el 08.08.17.
  - RODRIGUEZ LÓPEZ, Ángel: *Contabilidad y Financiación de los Partidos Políticos*. ed. CISS, Madrid, 2011.
  - ROSE-ACKERMAN, Susan. "Political Corruption and Democratic Structures". In:

- JAIN, Arvind K. (ed.): *The Political Economy of Corruption*; ed. Routledge; NY; 2001. p. 35-62.
- \_\_\_\_: *La Corrupción y los Gobiernos: Causas, Consecuencias y Reforma. Siglo XXI, Madrid, 2001.* RYAN, Selwyn. "Disclosure and Enforcement of Political Party and Campaign Financing in the CARICOM States". In: GRINER, Steven; ZOVATTO, Daniel. (eds.): *Funding of Political Parties and Election Campaigns in the Americas*; IDEA/OEA; San José; 2005. P. 161-172. Disponible en < <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/25403/1/Funding%20of%20political%20parties%20and%20election%20campaigns%20in%20the%20Americas.pdf?1>> Acceso el 08.08.17.
  - SCOTT, James C. "Corruption, Machine Politics and Political Change". In: HEIDENHEIMER, Arnold J. (ed.): *Political Corruption - Readings in Comparative Analysis*. ed. Transaction, New Jersey, 1978. p. 549-563.
  - SMILOV, Daniel. "Structural Corruption of Party Funding Models: Governmental Favoritism in Bulgaria and Russia". In: KOTKIN, Stephen; SAJÓ, András (eds.): *Political Corruption in Transition - A Skeptic's Handbook*. CEU Press, Hungary, 2002. p. 327-351.
  - VILLORIA MENDIETA, Manuel: *La Corrupción Política*. Ed. Síntesis, Madrid, 2006.
  - WARE, Alan. "Conclusions". In: BURNELL, Peter; WARE, Alan (eds.): *Funding Democratization*, Manchester University Press, UK, 1998. p. 229-243.
  - WEBER, Max: *Economía y Sociedad I: Teoría de la Organización Social*. Ed. Fondo de Cultura Económica, Derechos Fundamentales, Mexico, 1944. p. 221-232; 299-316.
  - WILLIAMS, Robert. "Aspects of Party Finance and Political Corruption". In: WILLIAMS, Robert (ed.): *Party Finance and Political Corruption*. McMillan Press, London, 2000. p. 1-14.
  - ZOVATTO G., Daniel. "La Financiación Política en Iberoamérica: Una Visión Preliminar Comparada". In: CASTILLO, Pilar del; ZOVATTO G., Daniel (eds.): *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. 1º ed. IIDH/CAPEL, San José, 1998. Disponible en: <[http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_publica/indice-financiacion.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/indice-financiacion.htm)> Acceso el 07.08.17.
  - \_\_\_\_\_. "Financiamento dos Partidos e Campanhas Eleitorais na América Latina: Uma Análise Comparada". In: *Opinião Pública*. v. 11. nº 2. Campinas, 2005. Disponible en: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762005000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002)> Acceso el 16.08.17.
  - \_\_\_\_: *Dinero y Política en América Latina: Una Visión Comparada*. International IDEA, Lima, 2003..