

Desfinanciar la guerra: blindaje de rentas



Agradecimientos

Colaboración: capitán Esteban Arias, Édgar Cataño, Jorge Gaviria, César González Muñoz, Alexandra Guáqueta, Juan Felipe Laverde, Astrid Martínez, Carlos Miguel Ortiz, Juan Camilo Restrepo, Andrés Soto y Rodolfo Uribe.

Los dos capítulos anteriores se ocuparon de cómo sacar gente de la guerra. Este capítulo y el próximo se refieren a cómo cerrar sus grifos financieros. En el Capítulo 3 clasificamos los ingresos de los grupos armados en función de su papel como factor de degradación del conflicto; para efectos de interrumpir ese flujo de recursos, en este capítulo usaremos una tipología diferente y donde se distinguen tres modalidades: las rentas extorsivas, los intercambios ilegales en los mercados negros paralelos y la simbiosis o infiltración en la economía legal.

- Las *rentas extorsivas* comprenden secuestro, extorsión y clientelismo armado. Frente al primero propondremos fortalecer la prevención, desmontar las bandas y redes criminales que interactúan con los grupos armados, y ciertas reformas de orden legal para reducir el pago de rescates. Ante la extorsión se formulan medidas para inhibir los desembolsos, y sanciones de la comunidad internacional a las empresas involucradas en el pago de extorsiones en Colombia. Respecto del clientelismo armado, sugerimos establecer algunos seguros para proteger los recursos públicos, en particular las finanzas municipales y las regalías.

- Los *mercados negros paralelos* abarcan intercambios ilegales de diversos bienes legales como el oro, las esmeraldas y los hidrocarburos. Sobre estos mercados se plantea eliminar las fallas de regulación estatal a cuyo amparo ocurren los intercambios ilegales.

- La *infiltración o simbiosis con la economía legal* resulta de invertir recursos de origen ilícito en actividades legales. Esta infiltración permite que el grupo armado acceda al sistema financiero y se adueñe mediante testaferros de un sinnúmero de negocios como estaciones de gasolina, tiendas de víveres, joyerías y finca raíz. El capítulo propone bloquear estas prácticas mediante el refuerzo de los controles al lavado de activos.

A. Composición de los ingresos

No es fácil establecer cuál es el volumen de ingresos que perciben los grupos armados ilegales. Aunque las cifras difieren bastante entre una y otra fuente, el Cuadro 12.1 intenta consolidar los estimativos parciales más confiables para el caso de las Farc y el ELN. El gobierno nacional estima que los ingresos anuales de las autodefensas alcanzan los 286 millones de dólares, de los cuales 70% corresponden al tráfico de drogas (Presidencia de la República, dnp, 2003: 33).

Cuadro 12.1 Ingresos estimados de la guerrilla (millones de dólares anuales)

	FARC	ELN	Total aproximado	%
Narcotráfico	204	(**)	204	41,9
Extorsión	96	59	155	31,8
Secuestro	32	74	106	21,8
Otros (*)	10	11	21	4,3
Total	342	144	486	100

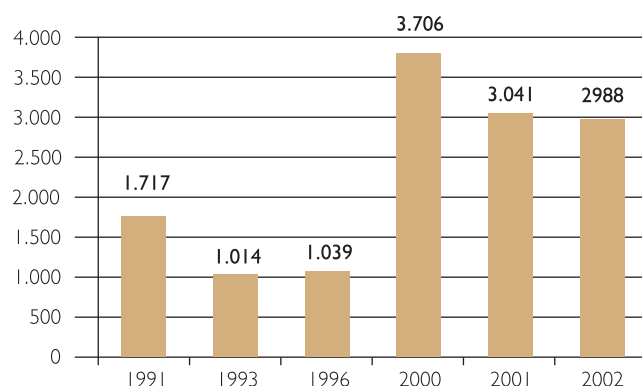
* "Otros" incluye captura de fondos públicos, asaltos a entidades, abigeato.

** Algunas estimaciones plantean que el narcotráfico puede llegar a representar 8% de los ingresos del ELN. Sin embargo, se sabe que este grupo es bastante reacio a participar en el negocio de las drogas (Thoumi, 2002).

Fuentes: Uiaf, 2002; Echandía, 1999; Rocha, 2000; Thoumi, 2002 y cálculos del INDH 2003.

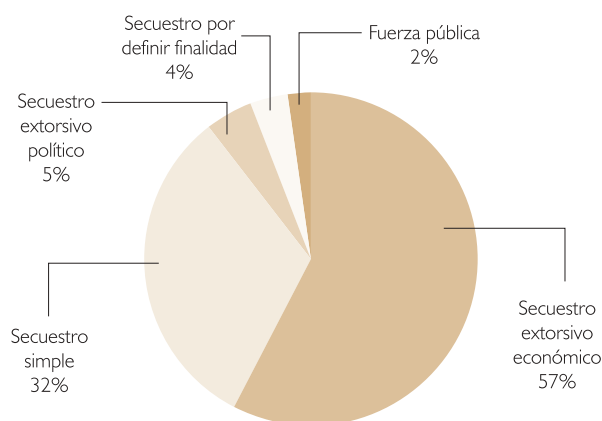
En todo caso, es probable que muchas de las cifras estén subestimadas dada la infiltración de estos grupos en la eco-

Gráfico 12.1 Secuestros en Colombia



Fuente: Policía nacional – Fondelibertad.

Gráfico 12.2 Modalidades de secuestro 2002



Fuente: Fondelibertad.

nomía legal. Tanto las autodefensas como las guerrillas parecen manejar un portafolio diversificado y sujeto a muy poca gestión de costos. Esto se ve en el hecho de que las ganancias de una nueva actividad, más que sustituir otras fuentes de ingreso, constituyen rentas adicionales, como corresponde a organizaciones militares en expansión.

B. Rentas extorsivas

I. Secuestro extorsivo de carácter económico

a. Diagnóstico

El secuestro es un horror moral y al mismo tiempo una próspera industria. Las estimaciones más conservadoras señalan que unas diez mil personas son secuestradas cada año en el mundo. Sin embargo, algunos sostienen que los secuestros pueden llegar a los veinte o treinta mil anuales si se consideran todos los raptos no reportados y los que duran sólo unas horas, conocidos como *secuestros express*.

De acuerdo con la teoría económica del crimen, el secuestro es un delito muy rentable: el valor obtenido suele ser exorbitante, los costos del acto son bajos y el rendimiento es mayor que el de otras actividades ilegales¹. De otra parte, pese al aumento legal de las penas, la probabilidad de conde-

na de quienes más lo cometen —es decir, las guerrillas— es muy baja.

Un informe de Hiscox Group —subsidiaria de la compañía británica de seguros Lloyds— señala que entre 1992 y 1999 los secuestros con fines económicos crecieron 70% en todo el mundo. Colombia ocupa el primer lugar en el ranking mundial, seguida de México, Brasil, Filipinas y algunos países de la antigua urss. La tasa colombiana de secuestros por cada cien mil habitantes pasó de 3,5 en 1995 a 6,8 en 1998, para saltar a 8,7 en 2000.

A pesar de la disminución en el total de secuestros entre 2000 y 2002 (Gráfico 12.1), el peso relativo de los cometidos con fines económicos ha seguido en aumento. Mientras en el 2001 se presentaron 890 casos de esta índole (correspondientes al 29% del total), en 2002 aumentaron a 1.715 casos (57% del total). Se estima que “en los últimos años se han transado cerca de 1.500 millones de dólares producto del secuestro realizado tanto por los actores ilegales del conflicto como por bandas de delincuencia común” (Presidencia de la República, dnp, 19: 2003).

Es probable que la presión tributaria ejercida sobre los habitantes de las zonas de mayor influencia de un grupo armado le esté significando a éste unos costos de recaudación muy altos, asociados con gastos administrativos y con la provisión de justicia y otros *bienes colectivos* en esas re-

1. Según informes periodísticos citados por Rubio (2001), todos los ingresos obtenidos por las Farc por cuenta del gramaje en las zonas de cultivos ilícitos equivalen a unos cuantos secuestros.

giones². Los actores armados y en especial la guerrilla valorarían así la *eficiencia tributaria* que resulta de un *impuesto aleatorio* que como el secuestro no está sujeto a contraprestación distinta de los gastos asociados con la alimentación y cuidado del secuestrado.

El Cuadro 12.2 muestra cómo dos terceras partes de los secuestros se deben a la guerrilla. Este delito ha sido más importante dentro de las finanzas del ELN; sin embargo, los casos perpetrados por este grupo disminuyeron 15% en 2002, mientras las Farc —cuya participación en secuestros políticos y de miembros de la fuerza pública es mayor— y la delincuencia común aumentaron sus acciones en 3% y 51% respectivamente. Las autodefensas, de su lado, disminuyeron los secuestros en 30% durante el año (Gráfico 12.2).

Cuadro 12.2 Autores de secuestro 2002

AUTORES	CASOS	%
Farc	943	31,58
ELN	777	26,02
Sin establecer	526	17,62
Delincuencia común	441	14,77
Autodefensas	183	6,13
ERP	64	2,14
EPL	35	1,17
ERG	17	0,57

Fuente: Fondelibertad.

La ley 40 de 1993, conocida como *ley antisequestro* y primera ley surgida de la iniciativa popular, se inspiró en la experiencia italiana y quiso quitarle rentabilidad al secuestro: endurecimiento de penas (mayor costo) y menor probabilidad de cobrar el rescate (menor beneficio). Para el segundo efecto, la ley ordenaba:

- Vigilancia administrativa por parte del Fiscal General de la Nación, o su delegado, de los bienes del secuestrado, así como los de su cónyuge, compañera o compañero permanente, y parientes dentro del tercer grado de consanguini-

dad, segundo de afinidad y primero civil (artículo 18). Esta vigilancia se extendía a las sociedades de las que el secuestrado formara parte e impedía cualquier operación ajena al giro ordinario de los negocios, sin autorización previa del Fiscal.

- Pérdida del derecho a alegar cualquier acción o excepción legal de quien entregue a cualquier título dineros destinados al pago de rescates (artículo 19).

- Multas de la Superintendencia Bancaria a aquellas entidades financieras que otorguen créditos a los familiares de secuestrados o a las sociedades donde ellos sean parte (artículo 20).

- Obligación de las entidades financieras de informar inmediatamente sobre cualquier solicitud excepcional de retiro de fondos o sobre cheques girados contra cuentas de los familiares o de las sociedades vinculadas al caso (artículo 21).

- Multas a las entidades financieras que otorguen créditos o avales para facilitar el pago del rescate, y nulidad de dichas operaciones (artículo 24).

Mientras estuvieron vigentes esos artículos (entre el 29 de enero y el 24 de noviembre de 1993) se dio una reducción cercana al 20% en el número de secuestros. Sin embargo, es posible que la caída también estuviera asociada con el aumento de casos no reportados que inducía la propia ley. Aunque no hay consenso sobre el efecto predominante durante este corto período, la experiencia italiana sugiere que, en efecto, estas normas reducen el beneficio esperado del secuestro y son, por ende, desincentivos claros a ese delito (Mejía, 2001: 193).

Con todo, la Corte Constitucional, en sentencia C-542/93, declaró inexecutable los cinco artículos anteriores. Los argumentos principales de la Corte aluden al estado de necesidad y al principio de solidaridad.

- El estado de necesidad. La indefensión de la víctima de un secuestro, de sus parientes y amigos, hace que éstos cedan fácilmente ante las exigencias del secuestrador. A diferencia de las autoridades, la víctima, sus parientes y amigos no están en el deber de actuar con heroísmo; y además, cuando el Estado no puede garantizar los derechos fundamentales a la vida y a la libertad, es legítimo que el particular actúe en procura de ellos.

2. Informes periodísticos citados por Rubio (2001) señalan que durante la vigencia de la zona de despeje las Farc debieron montar una *oficina de quejas y reclamos* para tramitar entre cuarenta y sesenta asuntos diarios relacionados con pagos de deudas, problemas familiares, y *segundas instancias* de casos que ya habían sido fallados por los jueces ordinarios (Recuadro 2.2)

Sin embargo, el argumento anterior pasa por alto que pagar el rescate tiene dos efectos distintos: uno nocivo y cierto que consiste en hacer del delito una actividad rentable, y otro deseable e incierto que consiste en la liberación del secuestrado. En el estado de necesidad del secuestrado, de sus parientes y amigos, se da *precisamente* la tendencia a subestimar el efecto nocivo y a sobrestimar la probabilidad del efecto deseable. Apenas 35% de las víctimas de secuestro en 2002 han sido liberadas (<http://www.mindefensa.gov.co>).

Por esa razón es claro que el dilema entre pagar y no pagar debe ser resuelto por la sociedad en su conjunto, y no por quienes tienen todas las desventajas para decidir sobre el interés colectivo. La seguridad del fin nocivo y la incertidumbre sobre el fin deseado hacen aún menos justificable el pago de rescates: “En múltiples oportunidades se ha observado que aún pagando el rescate, la víctima del secuestro no recupera su libertad, y aún llega a ser asesinada por sus captores. Y no sólo eso: muchas veces, tras pagar el rescate, la víctima no es liberada y los delincuentes siguen exigiendo sucesivos rescates, aún después de que la han asesinado, o ha fallecido por otras causas” (Naranjo, 1993). Porque las personas son fines en sí mismos y no medios, la sociedad no puede aceptar el costo seguro de convertir a las víctimas en mercancías, en aras de una potencial e incierta liberación.

- El principio de solidaridad. Estima la Corte que la víctima de un delito de secuestro enfrenta, además de la pérdida de su libertad, el riesgo inminente de perder la vida. Puesto que el Estado y los particulares están obligados por el principio de solidaridad, “nadie podrá negar que emplear los bienes propios para proteger la vida y la libertad de un semejante es acción humanitaria” (sentencia C-542/93).

La interpretación que hace la Corte da por sentado que el pago de un secuestro protege la vida y la libertad de un semejante, cuando lo cierto es que ambos bienes quedan supeditados al capricho del secuestrador. Esa interpretación tampoco toma en cuenta la correspondencia que debe existir entre el ejercicio de la solidaridad y el interés de todos: la solidaridad con una persona —el secuestrado— implica faltar a la solidaridad con las demás personas, pues el hecho del pago aumenta el riesgo objetivo en que se encuentran.

En éste como en otros asuntos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha enfocado sobre casos particulares, sin valorar suficientemente las consecuencias de ciertas decisiones para el conjunto de la sociedad. En palabras téc-

nicas se diría que la jurisprudencia no suele tener en cuenta las externalidades, y esto conlleva serios perjuicios para el conjunto de los asociados.

En el marco de la teoría de juegos y de la teoría económica del crimen, Mejía (2001) muestra cómo el pago de un secuestro individual acarrea enormes costos sociales y cómo éstos se derivan del *efecto reputación*: los secuestradores perciben —con cada pago— que la sociedad está dispuesta a ceder de nuevo, de modo que aumentan los beneficios netos esperados del delito.

b. Recomendaciones

De lo dicho hasta aquí se desprenden tres recomendaciones básicas tocantes al secuestro extorsivo con fines económicos:

- Desarticulación de bandas y redes criminales. Conforme a lo dicho en el Capítulo 7 sobre la prioridad relativa de la acción policial, deben fortalecerse las tareas de inteligencia para desarticular las redes criminales que participan del mercado del secuestro, muchas veces en conexión con los grupos armados. Para esto es preciso que las entidades del Conase y las instituciones encargadas de luchar contra el lavado de activos compartan información sobre movimientos financieros sospechosos de estar relacionados con este delito. Tal información debe ser la base para elaborar planes operativos conjuntos. Como dijera el Capítulo 9, se trata de dar prioridad a la labor preventiva de desmontar las bandas sobre las operaciones de rescate, ya que aquella es mucho más eficaz y mucho menos riesgosa. A este propósito deben aplicarse también los 25 millones de dólares aportados por los Estados Unidos para la creación de un sistema de información que actuaría como una suerte de central antisecuestro.

- Medidas que impidan el pago de secuestros. El intento de propiciar una cultura del no pago se enfrenta al hecho perfectamente comprensible de que casi cualquier persona colocada en la situación de la víctima o de sus familiares —estado de necesidad— optaría por pagar el rescate. Pero por eso mismo se requiere de una toma de conciencia colectiva que permita frustrar las intenciones aviesas de quienes practican el secuestro extorsivo. Por tanto sería bueno que las entidades del Conase, juntamente con la Comisión de Seguimiento a las Políticas contra el Secuestro creada por la ley 40 de 1993, promuevan el debate público, el análisis de cons-



titucionalidad más detenido y la búsqueda de medidas alternativas para impedir el pago de nuevos secuestros.

- Sanciones a empresas multinacionales. Otra fuente de pagos son las compañías extranjeras que operan en Colombia, incluso de aseguradoras que amparan el riesgo de secuestros y aun de firmas especializadas en negociar secuestros (Recuadro 12.1). De acuerdo con Pax Christi, sólo catorce de las doscientas compañías europeas que trabajan en Colombia respondieron una encuesta sobre las condiciones reales de su trabajo en el país. Ninguna de las catorce quiso hablar sobre el pago de extorsiones. Como dijera un alto ejecutivo: “Para una empresa, el secuestro de uno de sus empleados es una tragedia enorme y aunque oficialmente no pagar será siempre la primera opción, la mayoría de las veces cedemos pues no queremos correr con la responsabilidad de jamás volver a ver a nuestros trabajadores” (<http://www.mindefensa.gov.co>).

Dado que la Corte declaró parcialmente exequibles las normas que sancionan a las empresas que pagan secuestros y a las aseguradoras que amparan este riesgo (artículos 25 y 26 de la ley 40 de 1993, y artículo 12 de la ley 282 de 1996) y dada también la indiferencia con que algunas empresas asumen estas normas, urge que la comunidad internacional —ahora tan sensible al desafío del terrorismo— tome medidas frente a un drama que aunque más silencioso que el macabro asesinato masivo de civiles, constituye un poderoso factor de deterioro de la seguridad humana y de paso una fuente de financiación para seguir perpetrando aquellos otros horrores.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas podría adoptar una resolución, complementaria de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional aprobada en el 2000, que inste a los estados miembros y especialmente a los países sede de grandes multinacionales a imponer sanciones drásticas sobre aquellas involucradas en el pago, aseguramiento de pagos y negociación de secuestros en Colombia.

A través de los acuerdos binacionales o multilaterales de cooperación judicial, el gobierno colombiano debe además buscar que sus socios comerciales adopten medidas en igual sentido y, en particular, que la Unión Europea adopte un código de conducta más severo.

No menos, la Secretaría del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales (gafi), debería incorporar al listado de recomendaciones para sus 29 países miembros (incluidos los de la ocde), la adopción de sanciones contra las empresas que paguen, aseguren pagos o negocien secuestros.

2. Extorsión

a. Diagnóstico

Mientras el secuestro suele ocurrir en ciudades y zonas donde el grupo armado tiene poca capacidad de control, la extorsión es característica de regiones donde su presencia está más consolidada, aunque por supuesto las dos actividades no se excluyen.

Las modalidades de extorsión varían según el tipo de actividad económica. Cuando se aplica al sector ganadero y agrícola es denominada *vacuna*³ y su monto se fija en función del tamaño y productividad del predio según resulte de un censo que efectúa el grupo armado.

Cuando la extorsión recae sobre compañías petroleras u otras grandes empresas, adquiere el carácter de un *contrato de seguridad*. Ésta es una fuente de jugosas ganancias para los armados y en especial para el en, que no se inhibe de secuestrar aunque invoque cierto moralismo y aun cierta religiosidad para no participar tanto como otros en el comercio de drogas ilícitas.

Existen contratos de seguridad sobre otras actividades extractivas (oro y carbón), y de servicios (transporte de mercancías y pasajeros). La actividad aurífera paga una tarifa mensual en función del tipo de maquinaria y equipo utilizados, de modo que quien usa retroexcavadoras paga más que quien usa dragas o motobombas, y éste a su vez paga más que el artesano o *barequero*. Pero a todos se les cobra, incluso a los tenderos y cantineros de las áreas próximas a las explotaciones (Rangel, 2001: 398).

En el caso del carbón, los vehículos que lo transportan cancelan una tarifa de libre circulación que depende del tamaño de la tolva y del número de ejes. Incluso hay bases para pensar que la disminución del secuestro en departa-

RECUADRO 12.1

Firmas internacionales que aseguran secuestros*

La firma Lloyd's de Londres empezó a vender pólizas de seguro contra el secuestro después de la desaparición del hijo de Lindbergh en 1932. En el presente, el Grupo Hiscox —perteneciente a Lloyd's— emite alrededor de cinco mil pólizas al año, que representan aproximadamente 60% del mercado mundial. Además, controla 50% del mercado de seguros anti-secuestro en América Latina. Se cree que Hiscox (Lloyd's) cubre cerca de treinta secuestros anuales, pero el grupo se niega a suministrar nombres de sus clientes o detalles sobre el monto de los rescates pagados hasta ahora. La aseguradora norteamericana aig ocupa el segundo lugar en el mercado mundial, seguida por Chubb, con sede en Nueva Jersey. Algunas de las pólizas que ofrecen cubren también los casos de extorsión.

La póliza siempre se paga en dólares. Al principio este negocio se realizaba en Panamá, luego en otros países centroamericanos o en Miami y, finalmente, en Europa misma. Por ejem-

plo, la empresa Seitlin & Company —con sede en Miami— utiliza esta vía alterna y se ha convertido en una de las vendedoras más importantes de pólizas antisecuestro en Colombia, a las que denominan *seguro especial de indemnización*. La ya mencionada empresa Lloyd's de Londres opera de la misma manera en Colombia, bajo el nombre de Nicholson Leslie Group Special Risks.

Muchas empresas extranjeras que envían a sus empleados a Colombia, evaden la ley colombiana mediante la compra de la póliza en el país donde se encuentra radicado el asegurador. En otras palabras, el empleado llega a Colombia asegurado.

* Pax Christi Holanda, 2002. *La industria del secuestro en Colombia: ¿un negocio que nos concierne?* Bogotá, Pax Christi Holanda.

mentos carboníferos como La Guajira (Vergara, 2000: 92) pudo deberse al aumento de pagos por este tipo de extorsión (Rangel, 2001: 399).

b. Recomendaciones

El pago de vacunas y de contratos de seguridad es una fuente de externalidades negativas: cada pago aumenta los beneficios netos esperados de la siguiente extorsión. Por ende, las políticas deben basarse en un principio similar al que invocamos respecto del secuestro.

La prioridad, por supuesto, es mejorar el servicio de seguridad y justicia penal para evitar y castigar esas prácticas. Pero entretanto habrá que concentrarse en la cultura del no pago.

Aunque al interior de cada gremio deberían suscribirse acuerdos de no pago, es difícil —como ocurre con el secuestro— lograr que estos convenios se cumplan cuando llega el

momento. Es necesario entonces apelar a herramientas legales paralelas a las del acápite anterior, sólo que acá el control está aún mejor justificado porque no estamos ante un *estado de necesidad* tan claro. El Conase y el Congreso de la República habrían pues de evaluar la forma jurídica más apropiada para ejercer vigilancia sobre los activos de aquellas personas o empresas donde haya pistas serias de haber sido sometidas a *vacuna o seguro*. Esos indicios podrían derivarse de inspecciones que la Superintendencia de Sociedades realice sobre los negocios y empresas asentados en zonas de muy alto riesgo. La entidad remitiría los más graves a la Fiscalía General de la Nación, en un mecanismo comparable al *reporte de operaciones sospechosas* (ros) que hoy envían las entidades financieras a la Superintendencia Bancaria. Más aún, los ros podrían cobijar no sólo los ingresos sospechosos de provenir del enriquecimiento ilícito sino los egresos aparentemente destinados al enriquecimiento ilícito de un tercero.