

Conflicto armado y cultivos ilícitos: efectos sobre el desarrollo humano en el Catatumbo

Miguel Serrano López

TRABAJOS DE GRADO
CIDER

Conflicto armado y cultivos ilícitos: efectos sobre el desarrollo humano en el Catatumbo

Miguel Serrano López

Este trabajo contribuye al conocimiento de las dinámicas por medio de las cuales el conflicto armado y la producción de cultivos ilícitos afectan el desarrollo humano al nivel subnacional, abordando en forma particular los efectos sobre los sistemas institucionales encargados de su agenciamiento desde el punto de vista de la Nueva Economía Institucional.

La investigación se llevó a cabo como un análisis de tres casos, correspondientes a los municipios de El Tarra, Hacarí y Teorama, en la región del Catatumbo (Norte de Santander) y aborda con particular énfasis los sucesos ocurridos entre 1996 y 2007, período durante el cual hace su aparición el cultivo de coca como componente importante de la economía regional, coincidiendo parcialmente con la reactivación de la fuerza pública en la región, con la entrada en escena y la posterior desmovilización parcial de los grupos paramilitares y con la subsiguiente reacción de los grupos guerrilleros orientada hacia la recuperación del control territorial, eventos que modificaron de manera sustantiva el patrón de afectación de las comunidades y de los subsistemas institucionales bajo estudio.

TRABAJOS DE GRADO
CIDER

20

ISBN 978-958-695-398-6

Enero de 2009

Bogotá, D. C.

 **Universidad de los Andes**
Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo - CIDER



1. INTRODUCCIÓN	13
2. CARACTERIZACIÓN DE LA ZONA DE ESTUDIO.....	15
2.1 Localización y características fisiográficas.....	15
2.2 Importancia geopolítica.....	16
2.3 Rasgos sobresalientes de la economía.....	16
2.4 Dinámica de población y desplazamiento	18
2.5 Presencia de actores armados	19
2.6 Desempeño fiscal municipal.....	21
2.7 Situación de la educación y la salud	22
3. MARCO TEÓRICO Y APROXIMACIÓN METODOLÓGICA	22
3.1 El paradigma de desarrollo humano	23
3.2 Estado, Desarrollo Humano e Instituciones.....	24
3.3 Desarrollo humano y conflicto	26
3.4 Actores armados y cultivos ilícitos en el conflicto colombiano	27
3.5 Aproximación desde la Nueva Economía Institucional	29
3.6 Algunas precisiones conceptuales.....	31
3.7 Aproximación metodológica.....	32
4. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS EN LA TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LOS MUNICIPIOS	33
4.1 Municipio de El Tarra	33
4.2 Municipio de Hacarí.....	35
4.3 Municipio de Teorama	35
4.4 Similitudes y diferencias en la intervención de los actores	36
5. RÉGIMEN POLÍTICO Y LÍMITES DE LA DEMOCRACIA EN EL CATATUMBO	38
5.1 El problema de origen: fallas de legitimidad del Estado en el Catatumbo.....	38
5.2 Afectaciones al régimen político: alteraciones en el Pacto Social.....	40
5.3 Límites de la democracia en el Catatumbo	41
5.4 Efectos sobre el subsistema institucional Gobierno local.....	41
6. RÉGIMEN ECONÓMICO Y SISTEMA DE INCENTIVOS	44
6.1 Afectación de los derechos de propiedad.....	44
6.2 Afectaciones a las organizaciones económicas	46

6.3	Afectación de los costos de transacción	47
6.4	Afectaciones provocadas por los cultivos ilícitos.....	49
7.	AFECTACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS DE INGRESO, EDUCACIÓN Y SALUD	51
7.1	Subsistema ingreso	51
7.1.1	Afectaciones provocadas por el conflicto armado.....	51
7.1.2	Afectaciones provocadas por la presencia de cultivos ilícitos	53
7.1.2.1	Diferencial de ingresos para los productores de coca.....	53
7.1.2.2	Otros incentivos a la producción de coca	54
7.1.2.3	Afectaciones al ingreso de los no cultivadores de coca.....	58
7.2	Subsistema de Educación.....	59
7.2.1	Fallas de origen en la provisión de servicios educativos	59
7.2.2	Afectaciones provocadas por el conflicto armado.....	60
7.2.3	Afectaciones provocadas por la presencia de cultivos ilícitos	61
7.3	Subsistema de Salud	62
7.3.1	Fallas de origen en la provisión de servicios de salud.....	62
7.3.2	Afectaciones provocadas por el conflicto armado.....	63
	CONCLUSIONES.....	64
	BIBLIOGRAFÍA.....	69
	ANEXOS	
Anexo 1	Datos sobre productividad del cultivo de coca por variedad y edad del cultivo	75
Anexo 2	Precio pagado a los productores campesinos en mercados mayoristas por diez productos tradicionales y por tres variedades de coca cultivadas en la región de Catatumbo	76
Anexo 3	Datos sobre tiempos y costos de desplazamiento para acceso a educación, salud y transporte de carga en 28 veredas de los municipios de El Tarra, Hacarí y Teorama.....	77
Anexo 4	Costos directos de producción, costos netos e ingreso bruto para diez especies tradicionales y tres variedades de coca en la región del Catatumbo	79
Anexo 5	Costo de comercialización de diez productos tradicionales y tres variedades de coca durante un período de seis años	81
Anexo 6	Tasa de sustitución de ingresos con diez especies tradicionales respecto de tres variedades de coca el Catatumbo	81

I. INTRODUCCIÓN

Esta investigación contribuye al conocimiento de las dinámicas por medio de las cuales el conflicto armado y la producción de cultivos ilícitos afectan el desarrollo humano al nivel subnacional, abordando en forma particular los efectos sobre los sistemas institucionales encargados de su agenciamiento desde el punto de vista de la Nueva Economía Institucional.

La investigación se llevó a cabo como un análisis de tres casos, correspondientes a los municipios de El Tarra, Hacarí y Teorama, en la región del Catatumbo (Norte de Santander), a partir de la realización de un amplio conjunto de entrevistas y talleres con grupos focales en cada escenario municipal, enfocando el estudio en la identificación de las afectaciones sobre cinco ámbitos institucionales específicos: régimen político, régimen económico, ingreso, educación y salud. Los dos primeros tienen que ver con el ámbito de las oportunidades para la realización, mientras que los últimos tres corresponden al ámbito de las capacidades y fueron seleccionados por ser los descriptores que utiliza el Sistema de Naciones Unidas para el establecimiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH) a nivel mundial.

El trabajo aborda con particular énfasis los sucesos ocurridos entre 1996 y 2007, período durante el cual hace su aparición el cultivo de coca como componente importante de la economía regional, coincidiendo parcialmente con la reactivación de la fuerza pública en la región, con la entrada en escena y la posterior desmovilización parcial de los grupos paramilitares¹ y con la subsiguiente reacción de los grupos guerrilleros orientada hacia la recuperación del control territorial, eventos que modificaron de manera sustantiva el patrón de afectación de las comunidades y de los subsistemas institucionales bajo

¹ El término paramilitares se utiliza en este estudio como sinónimo de Autodefensas. Para una caracterización detallada, véase El poder paramilitar (Rangel et al., 2005).

estudio. Como contexto, se hace necesario considerar también algunos eventos ocurridos a partir de mediados de la década de los años sesenta, momento en el cual los grupos guerrilleros empezaron la competencia con el Estado colombiano por el control territorial en la región del Catatumbo, dando lugar al inicio en la rotación de la agencia de protección.

El segundo capítulo presenta una caracterización de la región, en la cual se señala su importancia geopolítica y se resaltan los rasgos más sobresalientes de su economía, de la dinámica de población y desplazamiento, y de la presencia de actores armados en el territorio. El capítulo finaliza presentando algunos indicadores importantes del desempeño fiscal y de la situación de la educación y la salud, de modo que puedan tenerse como referencia concreta para vincular la discusión con los indicadores del IDH.

En el tercer capítulo se propone el marco teórico que ha servido de base para el análisis de los casos, así como la aproximación metodológica utilizada. Tras presentar el paradigma del desarrollo humano de manera sintética, se señalan los ámbitos de relación entre desarrollo humano, Estado e instituciones, así como los efectos que sobre el desarrollo humano provoca la presencia del conflicto armado. Igualmente, se aborda la relación que, para el caso colombiano, se establece entre el conflicto armado y la producción y tráfico de cultivos ilícitos. Estos elementos de análisis se articulan a partir de una lectura desde la Nueva Economía Institucional, considerando la dinámica política y el comportamiento de los diferentes actores en función de las alteraciones sobre el ámbito económico.

A partir del conjunto de entrevistas realizado en el transcurso de esta investigación, el cuarto capítulo presenta las similitudes y las diferencias en la trayectoria histórica reciente de los tres municipios, mostrando la forma particular en la que fueron afectados por las dinámicas del conflicto armado y la producción de cultivos ilícitos. Tomando esto como base, se propone una breve caracterización del modo de intervención de los actores armados ilegales sobre el conjunto de la región, señalando la

naturaleza particular de su acción como generadores de cambios en los sistemas institucionales.

El Capítulo 5 presenta las afectaciones específicas del régimen político que se producen en las zonas afectadas, señalando las alteraciones sobre el Pacto Social y sobre la operación del sistema democrático; también se discute la vigencia del Estado de Derecho en esa porción del territorio nacional, afectado por profundas fallas de legitimidad derivadas de una larga trayectoria de abandono de la región.

En el Capítulo 6 se analiza la problemática del subsistema económico regional, mostrando la manera como el conflicto armado ha dado lugar a modificaciones críticas en el sistema de asignación y observancia de los derechos de propiedad, y señalando las bruscas alteraciones en el sistema de incentivos provocada por la presencia de cultivos ilícitos, cuyos diferenciales de comercialización permiten explicar, por lo menos parcialmente, el comportamiento de los actores armados y su intención de consolidación de su dominio territorial.

Los subsistemas institucionales de ingreso, educación y salud son analizados en el Capítulo 7, resaltando las fuertes limitaciones para su desarrollo derivadas del bajo nivel de atención e inversión estatal y de las intervenciones de los grupos guerrilleros desde la década de los setenta. Ahora bien, es durante el período de 1996 a 2007 cuando se presenta el nivel más alto de afectación en los tres subsistemas: producción de cultivos ilícitos, incremento extraordinario de la violencia generalizada, desplazamiento masivo, desactivación de las redes sociales y de las organizaciones económicas locales, y una larga serie de eventos, que derivaron en la desactivación casi total de sus equipos de trabajo y en la destrucción o deterioro de su infraestructura. En suma, el ingreso, la educación y la salud están afectados por fallas de seguridad y costos de transacción tan elevados, que permiten explicar con relativa facilidad su precariedad actual.

En el ámbito del ingreso, específicamente, llama la atención que la acción reciente del Estado para lu-

char contra los cultivos ilícitos y contra las guerrillas incluye dos incentivos con fuertes efectos perversos: la restricción en el paso de insumos agrícolas, de una parte, y de artículos de primera necesidad, de otra, que afectan con mucho mayor rigor a la gran mayoría de productores que continúan trabajando con productos lícitos y se constituyen en un nuevo incentivo para la siembra de cultivos de coca.

El análisis económico de diez alternativas lícitas de producción agropecuaria y de tres variedades de coca sembradas en la región del Catatumbo, realizado en este trabajo, permite demostrar que el cultivo de la coca no genera rentas extraordinarias para los pequeños productores campesinos, y que sólo una de las variedades de coca genera ingresos mensuales promedio superiores a un salario mínimo legal mensual vigente por hectárea. Ahora bien, se demuestra igualmente que el cultivo de coca presenta una innegable superioridad para la generación de utilidades respecto de las opciones lícitas tradicionales, varias de las cuales producen pérdidas netas para el productor en las condiciones actuales.

En las conclusiones se presenta una síntesis del conjunto de afectaciones que provocan el conflicto armado y los cultivos ilícitos sobre los diferentes arreglos institucionales y sobre el desarrollo humano. Resalta el hecho de que el conflicto armado provoca, sin duda, las alteraciones de mayor intensidad en todos los ámbitos del orden social, pero que la presencia de cultivos ilícitos no sólo constituye un incentivo fuerte para el establecimiento de los grupos armados ilegales, sino que además incide bruscamente sobre la dinámica económica regional y sobre el subsistema educativo de manera crítica, provocando en este último un conjunto de efectos perversos de largo plazo que atentan contra las opciones futuras de desarrollo de las comunidades del Catatumbo.

Ahora bien, los hallazgos de esta investigación abren la puerta a varios interrogantes que requieren ser abordados a partir de investigaciones complementarias. En primer lugar, una vez identificadas las afectaciones provocadas por el conflicto armado

y los cultivos ilícitos, sería pertinente realizar la caracterización de su dinámica a escala municipal y regional, y realizar un ejercicio para analizar alternativas de intervención desde la teoría de juegos que permitiese anticipar, aunque fuera parcialmente, los efectos de la puesta en marcha de políticas públicas y proyectos de inversión sobre el escenario social. En segundo lugar, y desde una perspectiva más general, sería pertinente abordar el estudio de las relaciones que pueden establecerse entre el modelo de Estado, la política agraria y el establecimiento de grupos que compiten por el control territorial, con el fin de identificar la importancia estratégica del escenario rural en el marco de la construcción de alternativas perdurables de paz.

De otra parte, son pocos los casos en los que se determina el Índice de Desarrollo Humano a escala municipal. Si así se hiciera, los resultados en el caso de los municipios de la región del Catatumbo estarían probablemente a la par con los de los países más pobres del mundo. Es posible que estos niveles críticos de desarrollo humano, infortunadamente, sean comunes a varias de las regiones del país caracterizadas por la presencia del conflicto armado y de los cultivos ilícitos.

El autor espera que este estudio contribuya a aclarar el escenario de referencia para el diseño de políticas públicas y de intervenciones de actores privados que intenten contribuir al desarrollo de estos escenarios sociales, y que se reflexione sobre el hecho de que, si bien el 70% de la población colombiana que habita actualmente en las ciudades es la que escoge a los gobernantes y define la asignación del gasto público, los costos de la guerra que paga la Nación provienen en buena medida de los combatientes extraídos de ese discreto y disperso 30% que ha sido condenado, durante generaciones, a vivir dentro del país, pero fuera del Estado.

3.4 Actores armados y cultivos ilícitos en el conflicto colombiano

El conflicto ha tomado diversos nombres en Colombia de acuerdo con el actor que lo define. De este modo, ha sido llamado por algunos analistas como “guerra civil de 40 años”, mientras que otros lo consideran una clásica guerra de guerrillas que incorpora un componente de “guerra sucia” contra las fuerzas políticas de izquierda. El Estado colombiano lo ha llamado “guerra contra la sociedad” y posteriormente lo calificó como una “guerra contra las drogas”, al limitar la definición de las guerrillas a narcotraficantes; en el último período ha planteado que no se trata de un conflicto armado, sino de simple criminalidad definida como terrorismo (Malean, 2002). En cualquier caso, y como propone Salamanca (2006), es pertinente considerar el escenario colombiano como un “complejo de conflicto” en el que el conjunto de actores presentes interactúa en confrontaciones no lineales.

Los actores armados que participan en el conflicto colombiano corresponden a cuatro categorías básicas:

1. Ejército y Policía Nacional como constituyentes del Estado.
2. Guerrillas con orientación política de izquierda.
3. Crimen organizado derivado del narcotráfico.
4. Autodefensas o paramilitares, que operan como “señores de la guerra”.

El surgimiento de las guerrillas se remonta a la década de los sesenta. En el caso de las Farc, corresponde a la operación Marquetalia de mayo de 1964, bajo el gobierno de Guillermo León Valencia, tras la cual se produjo la emisión del Programa Agrario de julio del mismo año y la posterior constitución en Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia en la segunda conferencia guerrillera de abril de 1966 (Corporación Observatorio para la Paz, 1999). El ELN, segundo grupo en importancia, surge también en 1964 con la primera Marcha Guerrillera, pero tiene su primer documento político en el Manifiesto de Simacota, de enero de 1965 (Corporación Observatorio para la Paz, 2001). En ambos casos, se trata de movimientos con intención política clara que los ubica como competencia por el control del Estado a partir de la conformación de ejércitos estructurados. En el caso de las Farc, principalmente, se presenta un proceso de transformación importante cuando se vincula en forma estructural al proceso económico del narcotráfico, pasando de agente recolector de tributos hasta coordinador de siembras, procesamiento y tráfico, en lo que Huey (2001) define como nuevo pragmatismo de la guerrilla; los recursos de las Farc por impuesto a la pasta de coca y amapola corresponderían al 52% de los recursos totales de financiación, y al 19% de los del ELN (Pärssinen, 2006, con base en datos de Richani, 2004).

De otro lado, las bandas de crimen organizado surgen a comienzos de la década de los ochenta como producto del crecimiento del narcotráfico como renglón económico de importancia en el país. Inicialmente tenían como propósito brindar seguridad a los narcotraficantes sin que existiese intención de dominio territorial, ya que al comienzo el negocio en Colombia consistía en el procesamiento y el tráfico de pasta de coca importada del Perú y Bolivia. Posteriormente, con los programas de control realizados en estos países, el cultivo se estableció en Colombia en forma masiva, por lo que se hizo más importante el control territorial. Estos actores no se encuentran constituidos como ejército unificado y no tienen una intención política definida al nivel de control del Estado.

Los grupos paramilitares y de autodefensa surgen a comienzos de la década de los noventa como un híbrido de los dos procesos. En primer lugar, como estrategia privada de respuesta a las acciones de los grupos guerrilleros, en algunos casos con colaboración o participación directa de las Fuerzas Armadas colombianas (Isaacson, 2001), de donde proviene precisamente su designación como “paramilitares”; en segundo lugar, como consolidación de los grupos armados del narcotráfico. En este sentido, es pertinente la afirmación de Duffield (1998) en relación con que el cambio de la arquitectura del Estado producida por la globalización, relacionada con la reducción del mismo Estado y la disminución de la gobernabilidad, generó una demanda de protección privada en su interior, la cual fue satisfecha en el caso colombiano por los grupos de autodefensa. Como en el caso de los grupos armados del narcotráfico, los de autodefensa no tienen un ideario político estructurado ni funcionan como actores unificados al nivel nacional, sino como “señores de la guerra” (Duncan, 2006) que progresivamente se articulan al comercio internacional de la coca.

Pero no sólo existen diferencias importantes en la trayectoria de conformación de los grupos guerrilleros y las autodefensas. En su análisis comparativo sobre las Farc y las autodefensas, Gutiérrez (2008) señala que pueden establecerse importantes diferencias que tienen que ver con el perfil de los combatientes, la estructura de dirección y las formas de operación. En primer lugar, las Farc presentan una alta proporción de campesinos, jóvenes y mujeres, con bajos niveles de educación, lo que presenta un comportamiento sensiblemente distinto entre los grupos paramilitares; por otro lado, las Farc se constituyen con una estructura equiparable a la del Ejército Nacional, mientras que las AUC cuentan con una red extensa y es flexible, sin un mando único.

Por otra parte, la vinculación de los diferentes actores armados con los cultivos ilícitos es una expresión común del problema del narcotráfico en la región andina de América, incluyendo a Colombia (Vargas, 2003 y 2005). Tinoco y Cáceres (1999) y

González (1989) señalan para el caso del Perú que durante el período entre 1981 y 1992 se presentó un proceso de establecimiento de estructuras privadas para la provisión de seguridad que estaban claramente vinculadas con Sendero Luminoso, y mencionan que, como en el caso colombiano, las mafias del narcotráfico intentaron acceder a escenarios políticos para incrementar sus niveles de control sobre las decisiones relativas al control de la producción, la transformación y el tráfico de drogas al nivel del Estado. Un caso similar presenta Oporto (1989) para Bolivia y Reid (1989) para el conjunto de las democracias andinas con potencial de cultivos ilícitos. Señala Duffield (1998) que en estas situaciones es esperable que los actores armados generen instituciones que se establecen como competencia con el Estado por traslape de jurisdicción y de funciones, y que se aumenten las áreas geográficas y sociales donde no existe el imperio de la ley; adicionalmente, los actores aspiran a generar procesos de integración vertical que conectan toda la red de producción, transformación y comercialización.

Propone Echeverri que el factor determinante en el negocio de la coca es su carácter de ilegalidad, el cual le asigna condiciones de rentabilidad extraordinarias que permiten manejar una estructura de costos muy altos y genera externalidades perversas para lograr su sostenibilidad (Echeverri, 2000). Esta afirmación coincide con el planteamiento de Caicedo, quien señala que los índices de ganancia por cultivo de coca son entre 10 y 100 veces superiores a los que puede obtener por la producción de cualquier cultivo lícito (Caicedo, 2006). Adicionalmente, la dinámica interna del precio del clorhidrato de cocaína presenta un comportamiento relativamente estable (entre 1400 y 1800 dólares durante un período de 14 años), según Naciones Unidas (Unodc, 2006), lo cual lo hace una alternativa eficiente puesto que disminuye el riesgo por precio en el momento de la comercialización. En la tabla 6 se presenta la Tasa de sustitución de cultivos para generar una equivalencia de ingresos en el caso del Perú (Rementería, 1989).

Tabla 6
Tasa de sustitución para la generación de equivalencia de ingresos con cuatro cultivos sustitutos de la coca en el caso del Perú

	Coca	Café	Cacao	Achiote	Maíz	TS Promedio menos coca
Tasa de sustitución (TS) a precio histórico	1,00	4,91	3,72	8,27	7,42	6,08
TS a precio histórico + tecnología avanzada en coca	1,00	9,82	7,44	16,53	14,85	12,16
Promedio	1,00	7,37	5,58	12,40	11,14	9,12

Fuente: elaboración del autor con base en datos de Rementería (1989). *La sustitución de cultivos como perspectiva.*

Vargas y Uribe (2004) proponen que los bajos niveles de presencia del Estado en varias zonas del territorio relajan las restricciones sociales, generando una “brecha de ilegalidad” que facilita la economía de la droga; en consonancia con lo anterior, en el estudio sobre Valores, Instituciones y Capital Social adelantado por Cuéllar (2000), sobresale el hecho de que la población colombiana considera que la profesión más exitosa (si bien no la más respetable) es el narcotráfico, seguida por la participación en política (la cual tampoco es considerada como respetable, en tanto existe una percepción ampliamente extendida entre la población que ubica a los políticos como simples cazadores de rentas). Esta brecha de ilegalidad se ve favorecida adicionalmente por el hecho de que existe una fuerte falla de legitimidad del Estado, en tanto la tributación no se expresa en bienes públicos de acuerdo con las expectativas de los electores (Uribe, 2008).

Para la población de los sectores rurales el problema tiene un agravante adicional; como propone Vargas (2000), “el entrelazamiento de la guerra a las drogas junto con el conflicto armado interno contribuye a borrar las diferencias entre combatientes y no combatientes. Sobre el campesino recae la condición criminalizada propia del discurso antidroga y la connotación de auxiliador financiero de las guerrillas. La doble criminalización borra la condición de sujeto social con derechos y obligaciones. Por consiguiente, lo sustrae como interlocutor del Estado”.

3.5 Aproximación desde la Nueva Economía Institucional

El complejo escenario social descrito anteriormente puede ser objeto de una lectura a partir de los planteamientos teóricos de la Nueva Economía Institucional. La selección de esta aproximación proviene del hecho de que este enfoque permite considerar los diferentes elementos y procesos mencionados como parte de sistemas económicos dinámicos, y entender los intercambios que se realizan entre los actores (transacciones), facilitando la incorporación de las dimensiones política y ética a partir del uso de categorías comunes, y haciéndolas compatibles con el análisis económico de la actividad productiva regional.

Para Williamson (1989), la transacción es la unidad básica de análisis económico, en tanto constituye el hecho real de intercambio entre los actores. Ahora bien, esta transacción está fundamentada en la existencia de derechos de propiedad, sin los cuales los actores no podrían realizar efectivamente el intercambio.

Los derechos de propiedad son definidos por Williamson como el derecho a usar un activo, apropiarse los retornos de éste y cambiar su forma y/o sustancia. Ahora bien, estos derechos se asignan socialmente (Whitby, 1994) mediante un proceso por el cual el propietario se hace titular del consentimiento de sus pares para permitirle actuar de determinadas maneras y en espera de que la comu-