

# Economía criminal y poder político

Jorge Giraldo Ramírez  
(editor académico)

Michel Misse  
Francisco Thoumi  
William Reno  
Gustavo Duncan  
Santiago Tobón Zapata  
Julián Arévalo  
Juan Ricardo Ortega

## **Economía criminal y poder político**

Primera edición

Medellín, marzo de 2013

© Centro de Análisis Político – Universidad EAFIT

### **Editor académico:**

Jorge Giraldo Ramírez

### **Autores:**

Michel Misse

Francisco Thoumi

William Reno

Gustavo Duncan

Santiago Tobón Zapata

Julián Arévalo

Juan Ricardo Ortega

Jorge Giraldo Ramírez

### **Editan:**

Universidad EAFIT

Departamento Administrativo de Ciencia,  
Tecnología e Innovación – Colciencias

### **ISBN:**

### **Diseño e impresión:**

Pregón Ltda.

# Contenido

|  |    |
|--|----|
| Presentación .....   | 5  |
| <i>Jorge Giraldo Ramírez</i>   |    |
| Estado y mercados ilegales en Latinoamérica:<br>reflexiones a partir del concepto de mercancía política..... | 9  |
| <i>Michel Misse</i>  |    |
| El gobierno del oro en el Bajo Cauca.<br>Una lectura weberiana sobre la explotación<br>aurífera aluvial..... | 33 |
| <i>Jorge Giraldo Ramírez</i>   |    |
| Problemas de la <i>mafia</i> ,<br>crisis de los señores de la guerra .....                                   | 69 |
| <i>William Reno</i>  |    |

|  |     |
|--|-----|
| La división del trabajo en el narcotráfico:<br>mercancía, capital y geografía del Estado ..... | 113 |
| <i>Gustavo Duncan</i>  |     |
| Instituciones y cultivos ilícitos .....  | 161 |
| <i>Santiago Tobón Zapata</i>   |     |
| Políticas de drogas ilegales:<br>¿dónde, cómo y qué debatir? .....                             | 227 |
| <i>Francisco E. Thoumi</i>   |     |
| Comercio delictivo, lavado de activos<br>y captura del estado .....                            | 269 |
| <i>Julián Arévalo</i><br><i>Juan Ricardo Ortega</i>  |     |
| Nota sobre los autores.....  | 285 |

## Presentación

Desde hace aproximadamente cinco años, el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT, en alianza con diversas entidades públicas y privadas, viene desarrollando una línea de investigación en torno a las economías criminales y las formas de captación de rentas desde la ilegalidad. En esta línea de investigación se han publicado los libros *Economía criminal en Antioquia: narcotráfico* (2011) e *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia* (2012).

La actividad de divulgación del conocimiento y deliberación pública en torno a los hallazgos de los trabajos de nuestros investigadores y estudiantes, así como de otros estudiosos nacionales y extranjeros, ha sido más intensa aún. Recientemente (10 al 12 de octubre del 2012) realizamos el seminario “Economías criminales y poder político”, con el auspicio de Colciencias y el apoyo de la Gobernación de Antioquia y la Empresa de Seguridad Ur-

bana del Municipio de Medellín. Algunos de los resultados de investigación presentados en ese escenario contribuyen a formar este libro.

Complementando los dos libros anteriores, este trabajo tiene como centro la política. La mala ventura del término “economías criminales” o “*crime economics*” es que oculta el papel crucial que el poder político juega en su configuración y permanencia. Debemos insistir en que la criminalización real o la ilegalización formal siempre se originan en decisiones políticas. También en que los vasos comunicantes entre poder político y crimen son variados e intrincados, y que tienen mayor profundidad que la que se les atribuye en las historias oficiales en construcción y la farándula mediática.

La manera como la política se entiende desde las economías criminales organiza los trabajos que aquí se presentan y configuran las partes del libro, así la disposición formal no las evidencie.

En primer lugar, se presenta una reflexión sobre los mercados y las mercancías políticas a partir de los casos de Río de Janeiro y el Bajo Cauca antioqueño, que muestran cómo los mercados no legales discurren por lógicas políticas y no solo, a veces ni siquiera principalmente, lógicas económicas. En torno a esto, se desarrollan los trabajos de Michel Misse de la Universidad Federal de Río de Janeiro y de Jorge Giraldo Ramírez de la Universidad EAFIT.

Los dos artículos siguientes se centran en el proceso de producción de poder de las mafias y sus efectos en el orden político de la sociedad. El tema central es la naturaleza del orden político que surge de la articulación de organizaciones de coerción privada y políticos profesionales en la dirección de las instituciones

que regulan el orden social como resultado de la proliferación de economías criminales, a partir de los casos ruso, africano y colombiano. William Reno, profesor en Northwestern University, y Gustavo Duncan, candidato a doctor en ciencia política de la misma universidad, son sus autores.

La tercera y última parte se concentra en temas de narcotráfico. Santiago Tobón Zapata demuestra la relación entre la precariedad de los derechos de propiedad sobre los cultivos de hoja de coca en Colombia. Julián Arévalo y Juan Ricardo Ortega, de la Dirección Nacional de Impuestos de Colombia, presentan el panorama nacional en materia de lavado de activos. Finalmente, y gracias a la generosidad del autor y de la Friedrich Ebert Stiftung, reproducimos uno de los trabajos más recientes del profesor Francisco Thoumi en relación al debate de la política internacional sobre drogas.

Apreciamos y agradecemos el entusiasmo y la deferencia de los autores por seguir estrechando lazos con nuestro Centro y nuestro programa de Ciencias Políticas. Sin el esfuerzo y el trabajo denodado de los politólogos Jose Antonio Fortou, Isabel Gutiérrez Ramírez y Andrés Felipe Preciado, este libro no hubiera sido posible. Finalmente, esta publicación se hizo gracias al aporte económico de Colciencias.

Jorge Giraldo Ramírez  
Medellín, 25 de enero de 2013





**Estado y mercados ilegales  
en Latinoamérica: reflexiones  
a partir del concepto de  
mercancía política**

Michel Misse

*Universidade Federal do Rio de Janeiro*



# I

José está a mi lado cuando su coche es detenido por una redada. Me mira y revela que su licencia de conducir ha expirado. Si se cumple la regla institucional, nos quedaremos sin el coche y sin su licencia. La negociación, entonces, como siempre, empieza después de una actuación ritual de ambas partes: el oficial de policía pide los documentos, José se tarda en encontrarlos, pero finalmente los entrega al policía, que luego identifica el plazo vencido y pide a José salir del coche. Acompaño a la distancia el ir y venir de las compensaciones, el cálculo de José en relación al costo (incautación del coche y la cartera y la multa), el argumento (casi siempre indirecto) del policía sobre sus propios riesgos.

Asisto a este tipo de escena desde hace 40 años, desde que comencé a circular en automóviles, y su frecuencia en varios estados de Brasil, aunque variable, indica una práctica moralmente reprobable aunque común, ilegal, aunque relativamente

justificable. Se nota una comprensión generalizada de que este es un asunto privado relativamente legítimo en relación a un al que ninguno de los participantes en el intercambio parece importarles mucho. La transgresión es más cercana que la regla informal estatal que, sin embargo, informa la posibilidad de canje. El Estado es claramente abstraído en el canje, excepto cuando se trata de evaluar los costos –los costos del conductor infractor y del policía en su función, si son flagrados en la transacción ilegal. La exclusión del Estado permite que una nueva relación de poder sea invertida en el intercambio, aquella que se refiere a la posibilidad de reintroducir el estado a cualquier momento y detener el canje. El entrelazado entre autoridad abstraída en relación ilegal de poder y economía ilícita constituye el sentido del canje.

Recientemente, un caso policial llegó a los titulares de los medios de comunicación brasileños, después del atropello mortal de un joven, hijo de una conocida actriz, en un túnel cerrado por obras. El conductor atropellador, supuestamente corriendo de manera ilícita con otros coches en ese lugar, negoció un soborno a la policía que lo detuvo en el acto. Mientras que el cuerpo del joven atropellado aguardaba auxilio, los policías y el conductor incriminable salieron en fila india del túnel en busca de un taller donde se pudieran deshacer las marcas del delito y donde se desarrollaría el pago negociado. Las cámaras de vigilancia grabaron al acuerdo ilícito. La prensa reveló, días más tarde, que todavía no se conocía quién era el corruptor “activo” (que propone) y “pasivo” (que acepta), ya que la ley discrimina esa diferencia para agravar los casos de extorsión practicados por agentes del Estado.

Pueden existir transacciones o acuerdos ilícitos sin mercados ilícitos, como en estos casos. Pero no hay mercados ilegales sin

corrupción. Cuando la extensión de estas prácticas que involucran diferentes formas de corrupción se vinculan a los mercados ilegales, entonces el proceso generalizado de abstracción real del Estado en las transacciones sociales alcanza la magnitud de un nuevo tipo de mercado, ilegal, obviamente, pero cuyos productos no pueden definirse como únicamente económicos. Aquí entra en cuestión una serie de premisas que definen el Estado como el detentor del monopolio de la violencia legítima y de la regulación soberana de las actividades como legales e ilegales en su territorio. Eso es lo que trataremos aquí.

La prensa en Río de Janeiro informa a menudo la existencia de intercambios ilícitos entre la policía y los traficantes, denominados en la jerga “*arrego*”. En trabajos de campo, he observado, el alcance de estos canjes y la naturalidad con la que los traficantes reservan parte de sus ingresos para pagar o “comprar” (como dicen) la omisión de la policía (en detenerlos) o, si ya están detenidos, medidas para ponerlos en libertad, o informarles de una operación policial o brindarles protección de diferentes maneras. El sentido de “*arrego*” se mueve entre la libre negociación de interés para ambas partes, y la extorsión que obliga una parte a negociar con la otra. De todos modos, el canje se establece y obtiene el significado de una transacción que, si es exitosa, satisface a las partes involucradas.

Los tres ejemplos citados involucran a la policía, ya que son los funcionarios públicos que están directamente relacionados con la detección de delitos y la identificación incriminadora de sus autores. El proceso de incriminación depende especialmente de la acción de este agente, pero no termina con él. La visibilidad pública es mayor en estos casos y la gravedad del intercambio ilícito indica un grave deterioro moral del Estado. Sin embargo,

canjes ilícitos de todo tipo, que involucran también una variada gama de funcionarios públicos, desde funcionarios elegidos para un mandato hasta funcionarios de carrera (aunque menos visibles), acompañan la tendencia observada entre los policías. Siguen una lógica que tampoco se limita a las funciones públicas, sino que se extiende a todo el tejido social.

Las negociaciones como éstas son triviales, ya que nadie conoce exactamente desde cuándo suceden, ni su variabilidad por regiones, en la sociedad brasileña y en muchos países de Latinoamérica. No me refiero a la corrupción como una práctica de excepción, que es universal, pero la existencia de un mercado estable que comercializa lo que he llamado “mercancía política”. Para entender mi propuesta, hay que reconocer que las normas morales universalmente aceptadas en el Estado moderno se pueden relajar y reinterpretar contextualmente. Es evidente que existen variaciones de tolerancia moral y legal hacia crímenes, cuya extensión también dependerá de su comparación con los intereses en cuestión. El sacrificio del interés personal en favor de la regla moral depende del grado de normalización y la internalización del auto-control sobre los intereses. El sacrificio del auto-interés en beneficio de la norma jurídica, es decir, a favor del Estado, también puede depender de la normalización, pero sin duda es una elección racional entre el peso de los intereses y los gastos derivados de la capacidad del Estado para transformar en un delito lo que contextualmente está justificado o neutraliza la culpa. Entre el personalismo apropiado al uso del “por favor” y el “arreglo informal” en la colusión y en el clientelismo tradicional, y la operación individualista y anónima del soborno y la extorsión, existen sin duda, los límites que las asocian como también que

las distinguen. Así como no hay, en su propia “lógica en uso” cualquier malestar moral en favor de las relaciones que no se derivan exclusivamente de la asimetría jerárquica de relación patrón-cliente, no parece haber ninguna desconfianza grave que impida la oferta (o cobranza) de pago para obtener una ventaja frente a un mayor costo en consecuencia de la administración del monopolio de la justicia por parte del Estado.

De un modo distinto, pero en la misma línea, el detentor, por la violencia o la astucia, de un bien monopólico ilegal (por ejemplo, en el secuestro), podrá proponer a negociar un pago a cambio de su retorno a aquellos que están dispuestos a tenerlo de vuelta. Que este último tipo sea conocido como “extorsión”, mientras que otros no lo son, indica apenas la implicación directa, explícita, de la relación de poder que en los demás casos se esconde tras la legitimidad de la autoridad que, aunque abstraída de su función estatal. La oferta, obligatoria o no, de un bien monopólico ilegal, a individuos, grupos e instituciones (formales o informales) por parte de individuos, grupos y instituciones informales, completa el cuadro que nos proponemos analizar aquí. El carácter más o menos monopólico puede derivar de una relación de fuerza, de subterfugio, hurto o robo, como puede ser derivado del poder conferido a la autoridad constituida. Lo que hay en común, en cualquier caso, es que su costo es necesariamente político<sup>1</sup>, pues es lo que le da la condición de monopolio en el canje. Sin el poder para obtenerlo, tal canje no podría ocurrir.

---

1 En este caso, “político” se toma en el sentido amplio de “relaciones de poder”, pero también implica una clasificación jurídico-penal y, por lo tanto, la dimensión criminalizadora propia del Estado moderno.

## II

Hace mucho se sabe que en la modernidad el delito no existe en la evidencia de la situación, sino en la interacción social en la cual una parte acusa moralmente la conducta de la otra y, siendo exitosa, obtiene la institucionalización de aquel curso de acción, idealmente tipificado como “crimen”, en los códigos penales (Becker, 1973, p. 147 y ss). La condición moderna de este proceso, que a menudo se llama “criminalización”, es que haya un Estado que detenga el control territorial de la administración de justicia y, por lo tanto, el monopolio del uso legítimo de la violencia. No importa aquí si esa parte que prevalece es también el estamento o la clase social dominante, o si existe hegemonía de esa clase en la sociedad, o si su victoria en la consagración de esa ley se debió a su posición de poder o dominación legítima. Para nuestro argumento, sólo interesa subrayar que, en los tiempos modernos, la reacción moral victoriosa –por haber dado continuidad a la conciencia moral tradicional o haber producido una nueva reacción moral– fue capaz de institucionalizar en código escrito una conducta como conducta criminal.

Si la reacción moral ahí descrita sale victoriosa, se puede considerar que habrá una mayoría moral que apoyará la norma jurídica en las interacciones cotidianas y en el cumplimiento de la ley. También se debe creer que el Estado tratará de criminalizar



efectivamente por igual a todos los ciudadanos que violen esta norma moral, ya que ella se encuentra, también, jurídicamente institucionalizada. Por lo tanto, en esta sociedad, la representación social de la voluntad común será que las transgresiones serán comúnmente administradas por el Estado una vez que los ciudadanos las den a conocer a sus agentes. Para estos serán reservadas unas responsabilidades morales e institucional aún mayores, porque representan los dos colectivos aquí expresados por las categorías políticas de la “sociedad” y “Estado”.

Todo esto parece un truísmo, una obviedad, pero no lo es. ¿Por qué no? Porque existe una confusión ideológica entre la definición de una situación social típica-ideal y sus formas de vida, incluyendo cómo creencia compartida. Cuando estudiamos nuestra propia sociedad, tenemos la tentación de confundir las normas, como las hemos interiorizado típico-idealmente, con las situaciones concretas que observamos. La distancia empírica entre una y otra será la noción de “desviación” (*deviance*). Puede ser etnografiada, y por lo general lo es, pero su interpretación analítica la distancia del contexto observado para refugiarse en nuestros preciosos tipos ideales. Cuando no lo hacemos, nos vemos sorprendidos por los informes contradictorios que nuestros nativos (incluyendo, cuando sinceros, nosotros mismos, los modernos) nos dan de la situación y de cómo la trasgresión puede ser entendida como una norma.

Es propio de la norma moral la aspiración a la universalidad. Si no es posible, como en las sociedades tradicionales, se cree que la “debe tener”. Esta es la razón de las luchas modernas por significados morales que puedan aspirar a la universalidad. Cuanto más abstracto, más fácilmente se puede obtener un significado negociado en el plano retórico y más confuso y menos evidente

será llegar a él en el plano de los conflictos de interés locales. De todos modos, hay una gradación en las normas, que también está representado en las leyes penales. Uno de los principios más generales de la norma penal moderna es, más allá de su universalidad, el de la proporcionalidad de la pena (o de la multa) según la gravedad de la transgresión. En todos los países modernos, incluso hay leyes diferentes de acuerdo con la representación social de la gravedad de la infracción, así como cada ley tiene gradaciones en relación a la aplicabilidad y el peso de la pena<sup>2</sup>.

También en situaciones concretas hay gradaciones de valoración moral, que no siempre se corresponden con la inflexibilidad de las leyes penales. En cada contexto, a nivel cognitivo, los ciudadanos y los agentes estatales interpretan la validez o no del evento para cada caso contemplado en los códigos, y también realizan una adecuación de sentido entre la norma moral y el (presunto) sentido de la ley para realizarla. Algunas afinidades entre una y otra son o parecen ser obvias, otras no. Donde la ambigüedad encuentra espacio para crecer, los intereses de las partes encuentran espacio para negociar informalmente el sentido final. Cuando la negociación falla, la interpretación inicial se transfiere a las etapas posteriores. La neutralización de la culpa funciona con todo tipo de argumentos, universalistas (“todo el mundo lo hace”) o particularista (“la ley no prevé una situación como ésta”, o “es un caso especial”).

---

2 En el primer caso, las diferentes leyes como el Código Penal, el Código de Contravenciones, o leyes especiales. En el segundo, el aumento o disminución de las sanciones, de acuerdo con los agravantes o atenuantes morales institucionalmente considerados en cada artículo de la ley. Para una visión general de los argumentos que conducen a la aprobación de una legislación atenuante o agravante en el *Congreso Nacional* (como en el caso de los llamados “crímenes atroces” o la famosa “*Ley Maria da Penha*”), ver Pinto (2006, 2008).

## **Criminar no es criminalizar ni incriminar**

Para distinguir el proceso de criminalización (que llevó a instituir en ley la norma victoriosa) de la interpretación efectiva de los hechos como delitos por individuos en contextos particulares y por agencias encargados de hacer cumplir la ley, he sugerido el uso del término “*criminación*”. Aquí, interesa seguir los procedimientos específicos que seleccionan qué eventos son efectivamente tratados como delitos y no sólo su referencia típico-ideal en los códigos criminalizadores. Del mismo modo, también hay que distinguir entre los acontecimientos tratados como delitos, los que conducen a la “criminalización” de su supuesto autor. En pocas palabras, no toda criminalización de un curso de acción definido en ley será realizada en todos los eventos que sean experimentados por individuos; apenas una parte será criminada, es decir, interpretada como crimen. De ésta, sólo una parte será señalada a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, como lo demuestran las encuestas de victimización. Y, por último, sólo una fracción de los acontecimientos criminados (por lo tanto que son efectivamente interpretados como delitos) será finalmente seleccionado para el procesamiento legal de estos organismos, que llevan a la criminalización de su supuesto autor (Misse, 2008).

Para que exista *criminación*, no es suficiente tener en cuenta sólo la dimensión cognitiva que interpreta el hecho como un crimen, sino que debe agregarse el interés por perseguir el conocimiento cognitivo al conocimiento de una agencia de protección (en este caso el Estado), para convencerla de que no sólo en el aspecto cognitivo, sino también en cuanto a la validez y la racionalidad de iniciar el proceso de incriminación. Cuando hay una situación que facilita esta manifestación, como en los llamados

“crímenes atroces”, donde hay evidencias por testigos y pruebas, el proceso es casi inmediato, de un punto de vista institucional. Cuando la demostración no es clara, y requiere investigación y presentación de pruebas, es posible iniciar la investigación o no, en función de la evaluación de la autoridad policial. De todos modos, en ambos casos, hay selección institucional de los ilegalismos que obtendrán la calificación de crimen y la búsqueda de los presuntos responsables, sea en la agencia de policía como en la fiscalía (Lima, 1994, 2006; Misse, 2006, 2010). Comprender la lógica en funcionamiento durante esa selección institucional es el primer paso para llegar a la explicación de cómo una transgresión puede convertirse en una norma y otra transgresión en un crimen.

Hay delitos que permiten intercambios para ocultarlos, infracciones que permiten negociaciones para que no sean registradas, investigaciones que permiten manipulaciones para no seguir adelante, juicios cuyas sentencias son negociables. Así como se puede enumerar los delitos que involucran la participación de servidores públicos, también se puede enumerar los delitos que a menudo involucran a políticos y empresarios, cuya frecuencia es también baja, casi cero, en las cuentas oficiales. ¿No sería la mayor parte de todos esos crímenes e ilegalismos desviada del proceso de discriminación y persecución simplemente por la interposición de un mercado ilegal que realiza transacciones exactamente de desvío? Mercancías como “criminar” o “in-criminar” o no, pueden ser valiosas si son ofrecidas de forma obligatoria a los clientes. Identificar la capacidad del Estado para controlar efectivamente lo que puede ser crucial para describir conceptualmente la variedad de estas prácticas y cómo se conectan a otras que reciben una reacción legal y moral menos

tolerantes o más fuerte. Eso permitirá evaluar qué parte de estas prácticas es integrada o no en el reconocimiento hegemónico de su “normalidad”, por así decirlo, esto es, de aquello que siendo ilegal es sin embargo ampliamente tolerado en una sociedad.

¿Cómo se puede suponer que haya más asesinatos que crímenes en contra de los consumidores, más violaciones que fraude en el comercio o los crímenes contra la economía popular? ¿O que haya mil veces más robos con arma de fuego que delitos de evasión de impuestos? Las estadísticas policiales nos indican el ocultamiento tácito de lo que el Estado no *crimina*, aunque lo criminalice. Las rutas habituales seguidas por la policía tienden a seleccionar los delitos más impacto moral, como los crímenes violentos. Sin embargo, incluso estos, cuando se vinculan a mercados ilegales, alcanzan tal extensión que son ellos mismos trivializados, especialmente cuando la mayoría de las víctimas son consideradas como miembros o participantes de estos mercados.

### III

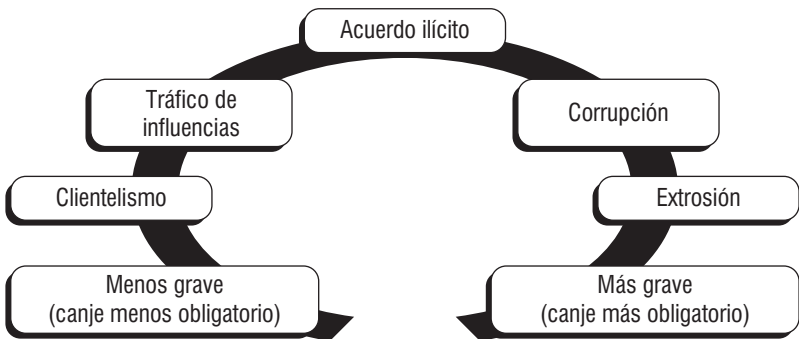
He propuesto el concepto de “mercancía política” (Misse, 1997, 1999, 2006, 2009) para operar mejor analíticamente esta variedad de canjes y negociaciones ilícitas que corresponden en gran parte a las representaciones sociales de “corrupción”, “clientelismo”, “extorsión”, “tráfico de influencias”, “fraude económico”, etc. En todos estos casos, he insistido en la necesidad analítica de abstraer la dimensión moral para comprender estos

procesos sociales como otra forma, no exclusivamente económica, de *mercado ilegal*. El método consiste en poner entre paréntesis la reacción moral que ha llevado (y aún lleva) a la criminalización de ciertas conductas, para tratarlas luego sin su representación moral como práctica de rutina. El investigador abstrae o ignora, de forma provisional, las mismas cosas que los actores investigados también abstrajeron o ignoraron en sus prácticas. Con esto, se pueden identificar mejor las prácticas sociales efectivamente seguidas para, sólo entonces, incluir en el análisis cuánto contribuye la reacción moral y legal para medirla en relación a otras prácticas delictivas. El proceso de neutralización de la culpa siempre es comparativo y ayuda a aclarar el sentido de las acciones que estamos tratando de entender. También se pueden identificar intereses capaces de disponer o de producir neutralización moral y principalmente legal de esas prácticas.

Mi insistencia en este caso se debe a la constatación de que se trata, casi siempre, de transacciones que hieren más a la moral pública que a la privada, que alcanzan más al Estado que al individuo, las empresas o las familias, y que aspiran a alguna legitimidad particularista o, por lo menos en algunos casos, buscan alguna justificación contextual. Cuando alcanzan al Estado, llegan a su soberanía, sea su monopolio de regular al mercado económico, administrar la justicia y criminalizar conflictos y cursos de acción con base en el empleo legítimo de la violencia. Sin embargo, este delito no gana, en el plano moral, la misma dimensión que la ley le otorga. La distinción entre la moral pública y la moral privada no siempre está clara para los actores y varía de acuerdo con los intereses en juego, basado en el *ethos* democrático moderno en un extremo y el *ethos* egoísta

individualista en el otro. El “familismo amoral”, descrito por Banfield (1958), es un ejemplo de tal situación, pero hay muchos otros. Nuestro análisis tiene como objetivo el descubrimiento de un *continuo* de variación en el mismo sentido, que va desde la negociación moralmente ambigua, hasta la más censurable. En cualquier caso, hay que destacar que la mayor o menor desaprobarción moral seguirá la misma línea que va de la moral pública a la privada, del Estado al propietario, al individuo y, finalmente, a la familia. La repugnancia moral sigue el mismo camino (Gráfica 1).

**Gráfica 1: Escala general de mercancías políticas (con una selección de cinco tipos).**



Fuente: Elaboración propia.

La gama combina cinco indicadores de “gravedad” (mayor costo) de la transacción política: i) la criminalización; ii) la reacción moral efectiva; iii) la eficacia de la neutralización; iv) el monopolio de la mercancía; y, finalmente, v) carácter más o menos obligatorio en el que se presenta la posibilidad de intercambio/transacción. La criminalización, como hemos visto, reúne tanto la existencia de legislación penal como los procesos concretos de crimiación-incriminación; estos procesos, a su vez, dependen

de la mayor o menor efectividad de la reacción moral en cada contexto; la disuasión puede ser menor si es mayor la eficacia de la neutralización de la culpa frente a la reacción moral; la existencia de un monopolio de la mercancía y el carácter más o menos obligatorio completan el marco en que se puede dar el intercambio de mercancías políticas y el cálculo de sus costos (políticos y económicos) para los participantes.

Consideremos ahora la relación entre los indicadores de agravantes o atenuantes morales y los pasos neutralizadores entre moral pública y privada (Tabla 1). Una parte importante de la neutralización moral de un intercambio ilícito negociado que, desde el punto de vista de la moralidad pública, se representa como “corrupción”, viene dado por el paso a una representación de “protección” de su interés propio, mitigándola moralmente. Lo mismo sucede en el paso de lo que en la moral pública se representa como una práctica clientelar, pero que obtiene, en el marco del interés individual o de familia, el sentido de la protección del interés propio. Finalmente, en el ámbito de la moral privada, una situación de extorsión aparente puede llegar a ser representada (aunque instrumentalmente) como de protección. Ejemplos de esta variación de las mercancías políticas se presentan en las Tablas 2 y 3.

**Tabla 1**  
**Mercancías políticas**

|                                  | <i>Moral pública</i> | <i>Moral privada</i> |
|----------------------------------|----------------------|----------------------|
| <i>Agravante Moral</i>           | Corrupción           | Extorsión            |
| <i>Mitigante/Atenuante Moral</i> | Clientelismo         | Protección           |
|                                  | Estado               | Individuo / Familia  |

Fuente: Elaboración propia.



**Tabla 2**  
**Mercancías políticas**

|                                  | <i>Moral pública</i> | <i>Moral privada</i> |
|----------------------------------|----------------------|----------------------|
| <i>Agravante Moral</i>           | Evasión Fiscal       |                      |
| <i>Mitigante/Atenuante Moral</i> |                      | “Caja dos”           |
|                                  | Estado               | Individuo / Familia  |

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3**  
**Mercancías políticas**

|                                  | <i>Moral pública</i> | <i>Moral privada</i> |
|----------------------------------|----------------------|----------------------|
| <i>Agravante Moral</i>           | Milicia              |                      |
| <i>Mitigante/Atenuante Moral</i> |                      | Seguridad Privada    |
|                                  | Estado               | Individuo / Familia  |

Fuente: Elaboración propia.

La lógica de la “caja dos”<sup>3</sup> tiene sus propias justificaciones, que se alejan del principio de la evasión fiscal, tan querida por el Estado. Del mismo modo, en la Tabla 3, lo que desde el punto de vista de la soberanía del Estado aparece como una “milicia ilegal”, que practica extorsión sobre residentes, puede ser mitigado dentro de la moral privada como una forma de “seguridad privada popular”, capaz de sustituir a la incompetencia del Estado para asegurar la paz y el orden público en algunos barrios.

Todas estas formas de conversión de la ilegalidad en mercancías transables no pueden ser entendidas sino como un mercado ilegal que ofrece, en privado, bienes y servicios monopolizados por la soberanía del Estado moderno. En este sentido, la pro-

3 *N. del T.*: “*Caixa dois*” en el original. Hace referencia a la práctica de llevar una doble contabilidad y a la existencia de recursos financieros no contabilizados e informados a las autoridades de control.

pia regulación de los mercados económicos por el Estado, por ejemplo, criminalizando la producción y la comercialización de determinados productos, crea a la vez la posibilidad de aparición de la oferta ilegal de estos bienes. Del mismo modo, un mercado ilegal, en base a las relaciones de poder y la violencia, puede ofrecer, reemplazando al Estado, operaciones con garantía real, como en el caso de la mafia siciliana (Gambetta, 1995), protección a narcotraficantes y contrabandistas, como en el caso de “comandos” de Río de Janeiro y São Paulo, así como ciertas formas de control social a través de las “milicias”, como en Río, o el “debate”, como en São Paulo (Misse, 2010; Cano, 2008; Biondi, 2010; Dias, 2009; Feltran, 2008). Lo mismo sucede en el caso de la desobediencia fiscal a gran escala (Roitman, 2004).

Vera da Silva Telles y Daniel Hirata llaman la atención sobre lo que observaron en su trabajo de campo en Sao Paulo: “No es tanto el tráfico de drogas en sí, sino que la creciente zona de indiferenciación entre lo legal y lo ilegal, lo lícito y lo ilícito, y que se procesa en las relaciones redefinidas entre lo informal, lo ilegal y lo ilícito” (2007, p. 177). En otro artículo, Vera da Silva Telles (2010) redefine mejor el problema:

La primera cuestión se refiere al lugar de ese conjunto variado de ilegalismos en el tejido urbano. En primer lugar, es importante hacer hincapié en esta transitividad entre lo legal y lo ilegal que parece ser hoy el centro de la dinámica urbana de nuestras ciudades. Si hay porosidad entre lo formal y lo informal, legal e ilegal, eso no significa indiferencia entre ellos. Leyes, normas y codificaciones formales tienen efectos de poder, delimitan campos de fuerza y es en relación a ellas que esa transitividad de las personas, bienes y mercancías, debe ser situada (...). [Y concluye:]

Aquí entran en operación otras tantas redes y actores en la interfaz del poder público (fiscales, gerentes urbanos, concejales, fuerzas policiales), oscilando entre acuerdos sobre el reparto de los ganos, la “compra de facilidades” (soborno y corrupción), el intercambio de favores y el clientelismo, la compra de protección y practicas de extorsión que son más o menos feroces y violentas de acuerdo a los contextos, las micro-coyunturas políticas, el juego de alianzas y también, o sobre todo, el grado de incriminación que pesa sobre estas actividades (pp. 101, 111-112).

Por su parte, Lénin Pires (2010) llama la atención sobre diferencias entre las prácticas argentina y brasileña de negociación de mercancías políticas. En su trabajo, muestra que en Buenos Aires el “arreglo” significa un acuerdo,

una combinación de partes desiguales involucradas en una negociación impulsada por intereses distintos, poseedores de distintos aportes materiales e insumos y, en algunos casos, de poder. Sin embargo, estas desigualdades parecen mínimamente compensada con la representación que los partidos son moralmente iguales (p. 379).

En el “*arrêgo*” que encontramos en Río de Janeiro, donde la policía, guardias municipales, vigilantes negocian parte de los ingresos producidos por agentes de mercados ilícitos, “la desigualdad es una condición para la definición de los parámetros que deciden la duración del *contrato*” (Pires, 2010, p. 388). El autor sostiene, siguiendo los diferenciales del concepto de mercancía política, que en un caso, la “coima”, el pago combinado en el acuerdo bonaerense, aparece como un resultado justo, mientras que la “propina”, en el acuerdo carioca, resulta de una asimetría basada en el uso potencial de la violencia por parte del

funcionario público, lo que lo lleva a las cercanías de la extorsión y con un significado negativo, injusto para la parte subordinada.

De todas formas, basándose o no en la presunción de la violencia, de la autoridad o de la fuerza en la relación de canje, la mercancía adquiere un carácter especial y un valor que son, en gran parte, resultado de esa presunción y no de una completa libertad de elección de intercambio, que sería propia del canje exclusivamente económico. En parte constreñida por el poder y por la autoridad o violencia del otro, en parte decurrente del interés en realizar la transacción por parte de aquél que acepta participar del canje negociado, la mercancía política aparece como el recurso más importante para obtener ventajas económicas y políticas en las riberas del mercado regulado Estado. Para Daniel Veloso Hirata (2010),

el concepto de mercancía política tiene el potencial descriptivo y analítico para iluminar el camino por el que la ciudad se revela en la relación con los dispositivos de poder. El punto preciso de interés de este concepto son las áreas de producción y reproducción de los mecanismos poder, que se manifiestan cotidianamente en las prácticas observadas en situaciones que atraviesan el campo abierto a las negociaciones sobre la mercancía política. [...] La escuela pertinente de la mercancía política es la ciudad donde hay negociaciones en torno a la protección que garantiza el funcionamiento de los mercados ilegales e ilícitos en relación con los poderes que organizarían su control (p. 29).

La representación de una sociedad en la que las fronteras entre las instituciones y el mundo criminal son tenues si no indiscernibles es común en los informes de criminales, y más aún cuanto más creíble es la referencia que sirve para neutralizar la

culpa de su propia conducta, como nos muestra Carlos Augusto Magalhães en la entrevista que le da un convicto: “La justicia es una mafia. La policía es mafia. El promotor es mafia. Todo es bandidaje. Todo es delito. Todos son bandidos. El bandido con universidad cursada roba con la pluma” (2006, p. 176).

No tanto el mar, no tanto de la tierra. Toda la dificultad teórica que parece derivar del hecho de que el alcance y la persistencia de las negociaciones y canjes ilícitos hacen frente a la soberanía estatal legal de una manera que le hace pensar en su fracaso (o su “ausencia” en muchas zonas de la ciudad y el país) surge de la insistencia con que se trabajamos con una imagen del Estado que no coincide con lo que se observa. Como advierte Akhil Gupta (1995), refiriéndose al caso de la India:

En lugar de tomar la noción de “el Estado” como punto de partida, hay que dejar abierta la cuestión analítica sobre las condiciones en virtud de las cuales el Estado opera como conjunto unitario y coherente. [...] En lugar de partir de las nociones de Estado y de la sociedad civil que se forjaron en el yunque de la historia europea, me centro en las modalidades que permiten al Estado (y, de forma simultánea, a lo que no sea el Estado) ser construido discursivamente. Observar las prácticas cotidianas, incluidas las prácticas de representación y las representaciones de práctica (de estado) en la cultura pública, nos ayuda a llegar a un entendimiento históricamente específico e ideológicamente construido de “el Estado” (p. 397).

Del mismo modo, la noción de mercado (que ya supone su regulación por el Estado, en cierta medida, como argumentaba Polanyi) –tal como aparece en las prácticas cotidianas y los discursos de los economistas, medios de comunicación y la cultura

pública en general— enfatiza en la criminalidad, la ilegalidad y la ilicitud (como si fuera un mundo separado y cohesivo) de las numerosas prácticas de poder y violencia que atraviesan la barrera imaginaria de las distinciones entre formal e informal, legal e ilegal, correcto e incorrecto, para mostrar en cada contexto local, en cada situación y en cada interpretación la maleabilidad de las categorías y la victoria o la derrota de un principio moral supuestamente universal.

## Referencias

- Banfield, E. C. (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: Simon & Schuster.
- Becker, H. S. (1973). *Outsiders. Studies in the Sociology of Deviance*. New York: The Free Press.
- Biondi, K. (2010). *Junto e Misturado. Uma etnografia do PCC*. São Paulo: Editora Terceiro Nome/Fapesp/Nau-USP.
- Cano, I. (2008). “Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas ‘milícias’ no Rio de Janeiro”. En *Justiça Global* (Ed.), *Segurança, Tráfico, Milícias no Rio de Janeiro* (pp. 48-103). Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll.
- Dias, C. C. (2009). “Ocupando as brechas do direito formal: o PCC como instância alternativa de resolução de conflitos”. *Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 2(4), 83-106.
- Feltran, G. S. (2008). *Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência na periferia de São Paulo*. (Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales). São Paulo, UNICAMP.

- Gambetta, D. (1995). *The Sicilian Mafia*. Oxford: Oxford University Press.
- Gupta, A. (1995). “Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State”. *American Ethnologist*, 22(2), 375-402.
- Hirata, D. V. (2010). *Sobreviver na Adversidade: entre o mercado e a vida*. (Tesis de Doctorado en Sociología). São Paulo, FFLCH-USP.
- Lima, R. K. (1994). *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense.
- Lima, R. K. (2006). *Ensaio de Antropologia e de Direito*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris.
- Magalhães, C. A. T. (2006). *O crime segundo o criminoso: um estudo de relatos sobre a experiência da sujeição criminal*. (Tesis de Doctorado en Sociología). Rio de Janeiro, PPGSA-IFCS-UFRJ.
- Medeiros, R. & Calado, S. A. (2010). *“Um novo Espírito Santo” – Onde a corrupção veste toga*. Rio de Janeiro: Editora Capital Cultural.
- Misse, M. (1997). “As ligações perigosas. Mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio de Janeiro”. *Contemporaneidade e Educação*, 2(1).
- Misse, M. (1999). *Malandros, marginais e vagabundos. A acumulação social da violência no Rio de Janeiro*. (Tesis de Doctorado en Sociología). Rio de Janeiro, IUPERJ-UCAM.
- Misse, M. (2006). *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo. Estudos de sociologia do crime e da violência urbana*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.
- Misse, M. (2008). “A construção social do crime no Brasil: Esboços de uma Interpretação”. En M. Misse (Ed.), *Acusados e Acusadores. Estudos sobre ofensas, acusações e incriminações* (pp. 13-32). Rio de Janeiro: Revan/Faperj.
- Misse, M. (2009). “El delito como parte del mercado ilegal: violencia, mercancia política y narcotráfico en Rio de Janeiro”. En R. Stanley (Comp.), *Estado, violencia y ciudadanía en América Latina* (pp. 109-127). Madrid: Entimema.
- Misse, M. (Ed.) (2010). *O Inquérito Policial no Brasil. Uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Editora Booklink/Fenapef/Necvu.

- Misse, M. (2010). “Les organisations criminelles au Brésil: la complexité des marches illégaux em milieu urbain”. *Problèmes d’Amerique Latine*, 76, 43-60.
- Pinto, N. M. (2006). *Penas e Alternativas. Um estudo sociológico sobre agravamento da pena e despenalização no Brasil*. (Tesis de Doctorado en Sociología). Rio de Janeiro, PPGSA-IFCS-UFRJ.
- Pinto, N. M. (2008). “Recrudescimento penal no Brasil: simbolismo e punitivismo”. En M. Misse (Ed.), *Acusados e Acusadores. Estudos sobre ofensas, acusações e incriminações* (pp. 237-268). Rio de Janeiro: Revan/Faperj.
- Pires, L. (2010). *Arreglar não é Pedir Arrego. Uma etnografia de processos de administração institucional de conflitos no âmbito da venda ambulante em Buenos Aires e Rio de Janeiro*. (Tesis de Doctorado en Antropología). Niterói, PPGA-UFF.
- Roitman, J. (2004). *Fiscal Disobedience: An Anthropology of Economic Regulation in Central Africa*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Teles, V. S. (2009). “Nas dobras do legal e do ilegal: Illegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade”. *Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 2(5-6), 97-126.
- Teles, V. S. & Hirata, D. V. (2007). “Cidade e Práticas Urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito”. *Revista de Estudos Avançados*, 61, 173-192.



# **El gobierno del oro en el Bajo Cauca.**

## **Una lectura weberiana sobre la explotación aurífera aluvial no legal<sup>1\*</sup>**

Jorge Giraldo Ramírez

*Universidad EAFIT*

---

<sup>1</sup> \* Este trabajo hace parte de la línea de trabajo sobre economías criminales del grupo de investigación “Estudios sobre política y lenguaje” de la Universidad EAFIT. Agradezco los aportes y comentarios de los politólogos Jose Antonio Fortou e Isabel Gutiérrez, y de los economistas Adolfo Eslava y Oswaldo Zapata, lo mismo que al estudiante de Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT David Murcia Sánchez.



El propósito de este trabajo es sugerir tres modelos de gobierno del oro en los márgenes del Estado colombiano a partir del caso de la región administrativa del Bajo Cauca antioqueño en las últimas cuatro décadas, es decir, desde comienzos de la década de 1970 hasta el presente. Qué se entiende por gobierno del oro es algo que se enunciará más adelante.

La tesis que se quiere sostener es que el Estado colombiano, históricamente, se ha desentendido de la regulación de la explotación aurífera y que ello ha traído consigo varios intentos por parte de diversos agentes sociales de establecer reglas propias –informales y regionales– de gestión de la economía del oro y, con ella, de la población, sus asentamientos y sus relaciones sociales y políticas. Las líneas gruesas del análisis son compatibles con algunas categorías de Max Weber, razón por la cual se echó mano de ellas.

Se intenta cumplir este objetivo argumentando, en la segunda sección, que el Estado colombiano ha descargado –en el sentido weberiano del término– su función gubernamental respecto a la explotación y comercialización del oro, así como de la tributación intrínseca a esa actividad económica. Luego se expondrá la diferencia entre gestión económica y gobierno del oro, y se enunciarán los principales agentes de este último. En la última sección se presentarán los modelos anunciados de gobierno del oro mediante la narración de las relaciones entre los principales agentes regionales de la actividad económica aurífera. Preliminarmente se explicará la delimitación espacial y temporal de esta reflexión.

En esta región la explotación aurífera es aluvial y fundamentalmente no legal, por tanto, siempre que se aluda a ella su comprensión no debe extenderse a la minería de veta, ni a la minería legal. Tampoco se pretende extrapolar estos rasgos a otras regiones que pueden tener características similares.

## La región y el periodo

El Bajo Cauca es una de las zonas de explotación aurífera más antiguas de Colombia, datando de mediados del siglo XVI (West, 1972, pp. 35-39). Su denominación también proviene de tiempos coloniales y alude a un territorio comprendido entre el río San Jorge al occidente, la cordillera de San Lucas al oriente, la ciénaga de Ayapel al norte y el final de las tierras planas y cálidas al sur, en lo que hoy es Puerto Valdivia<sup>2</sup>. Esto significa

---

2 El historiador Roberto Luis Jaramillo refiere la denominación “país del Bajo Cauca” ya en el siglo XVIII (citado en García, 1993, p. 29). En adelante, y por razones de economía de lenguaje, se usará la expresión indistintamente para referirse a esta zona geográfica o a la subregión administrativa de Antioquia.

que geográficamente y hasta cierto punto social, económica y culturalmente comprende municipios que hoy están ubicados en el oriente de Córdoba, el sur de Bolívar y Antioquia. En Antioquia, el nombre alcanzó estatus administrativo con la subregionalización que se hizo en la segunda mitad de los años noventa. Este trabajo gira alrededor de información referida a la parte antioqueña de la región –la más importante demográfica y económicamente– aunque es presumible que describa bien el conjunto<sup>3</sup>.

A pesar de la temprana noticia de sus yacimientos, la dinámica de la explotación aurífera ha sido inconstante. Desde la segunda mitad del siglo XVI, Cáceres y Zaragoza fueron centros importantes en la producción y transporte del oro, hasta el colapso de la región hacia 1700 (West, 1972, p. 39). Según Clara Inés García, desde entonces hasta principios del siglo XX, la región prácticamente se extinguió con temporales reactivaciones durante la guerra de Independencia –como avanzada militar– y con la concesión Moore a mediados del siglo XIX –como experimento colonizador (1993, pp. 33-34).

Durante el siglo XX se producen dos procesos de poblamiento desatados ambos por la economía aurífera aunque bajo

---

3 La parte antioqueña estuvo constituida hasta 1979 por los municipios de Cáceres, Cauca y Zaragoza; desde 1982 hasta hoy, ha estado integrada por tres municipios adicionales: Tarazá (1979), Nechí (1982) y El Bagre (1980), segregados cada uno respectivamente de los anteriores, y que cubren todos ellos una extensión de 8.485 km<sup>2</sup>. Por razones estratégicas relacionadas con la presencia de cultivos de hoja de coca y la dinámica del conflicto armado, se creó en 2009 una zona de intervención nacional bajo la denominación “Bajo Cauca” que incluía, amén de los mencionados, a Anorí, Briceño, Ituango y Valdivia (Presidencia de la República, 2009, p. 4). Para una síntesis de la configuración de la región, véase Arango (2000, 34-46).

patrones distintos: el primero, con la incursión de las compañías extranjeras Francesa del Nechí, Pato Consolidated y Frontino Gold Mines, en las dos primeras décadas y principalmente en la cuenca del río Nechí; el segundo, con la fiebre del oro de 1972 principalmente conformado por pequeños y medianos mineros informales, con mayor presencia en la cuenca del río Cauca. Otros factores como la Guerra de los Mil Días (1899-1903), la construcción de la Troncal del Norte y la actividad ganadera contribuyeron a esta “segunda génesis” de la región (García, 1993, pp. 37-38). Es evidente que la guerra de mitad de siglo, conocida eufemísticamente como “La violencia”, fue un factor determinante en el poblamiento de la región (Tabla 1).

**Tabla 1**  
**Evolución de la población del Bajo Cauca antioqueño, 1951-2005**

| Año         | Urbana  | Rural   | Total   | Var. % |
|-------------|---------|---------|---------|--------|
| <b>1951</b> | n.d.    | n.d.    | 19.530  |        |
| <b>1964</b> | 8.161   | 46.584  | 54.745  | 180,3% |
| <b>1973</b> | 24.509  | 45.933  | 70.442  | 28,7%  |
| <b>1985</b> | n.d.    | n.d.    | 102.428 | 45,4%  |
| <b>1993</b> | 104.970 | 77.736  | 182.706 | 78,4%  |
| <b>2005</b> | 141.966 | 101.101 | 243.067 | 33%    |

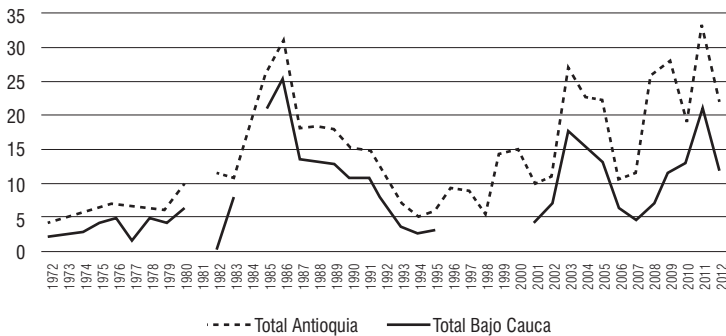
Fuente: Gobernación de Antioquia. Cálculos propios.

El periodo que nos interesa es el que comienza en 1972 y viene hasta hoy. No sólo es claro que en 1972 comienza un periodo de auge minero provocado por el aumento en los precios internacionales, los que se duplicaron de 1970 a 1972 y luego en 1973, sino también que la actividad minera era escasa y que el centro de la actividad económica de la región estaba en la ganadería y, en menor medida, la agricultura (López & Arango, 1977, p. 189; García, 1993, p. 38). Esto implicó que, mientras,

Cáceres y Caucasia produjeron 16 kilos en 1960 y 1970, ya en la producción registrada en 1974 había llegado a 347 y en 1976 había triplicado esta cifra.

Estas cuatro décadas no han sido homogéneas en cuanto a la actividad económica y social que gira alrededor del oro. La bonanza que comenzó en 1972 terminó abruptamente en la región en 1987 y después de una recuperación lenta a fines de los noventa se presenta una nueva fiebre del oro desde 2008 (Gráfica 1).

**Gráfica 1**  
**Producción de oro (ton.)**  
**para Antioquia y Bajo Cauca 1972-2012 (sept.)**



Fuente: Gobernación de Antioquia. Cálculos propios.

Para el estudio del gobierno del oro en esta región y en este periodo, el material básico utilizado es el resultante de los trabajos de campo realizados por Hugo López y Mariano Arango en 1976 (1977), Juan Carlos Echeverry y Luis Felipe Jaime en 1988 (1988), de nuevo López con Jaime Cardona y Gonzalo Giraldo en 1994 (1995) y, recientemente, por Juan Carlos Muñoz y Jorge Giraldo en 2011 (2012).

## Un punto de partida: la descarga del oro

La economía aurífera colombiana no ha sufrido grandes cambios en los últimos 40 años en cuanto a su participación en el producto interno bruto, el origen geográfico de la producción y el peso de la producción no legal en el total nacional. La contribución del oro al PIB nacional se situó en 0,48% en 2005. A lo largo de estas 4 décadas los departamentos de Antioquia, Bolívar y Chocó han concentrado poco más del 70% de la producción, mientras 7 departamentos adicionales contribuyen con el resto de la producción (Giraldo & Muñoz, 2012, p. 39). A su vez, la procedencia municipal de la producción ha permanecido con pocas alteraciones en cada uno de estos departamentos productores<sup>4</sup>.

Para lo que concierne a nuestra hipótesis sobre la descarga del Estado central de la gobernabilidad del oro, el factor más importante es el peso que tiene la producción no legal de oro. Preliminarmente llamamos producción no legal de oro a toda aquella que procede unidades productivas que carecen de los títulos legales de exploración y/o explotación, característica que usualmente va anexa a otros atributos de ilegalidad, tales como la carencia de licencias ambientales e incumplimiento de la normatividad laboral (Tabla 2)<sup>5</sup>.

---

4 En el caso antioqueño esta composición de la producción ha permanecido inalterada, en grandes líneas, prácticamente desde la era republicana. Para 1842 las minas de “oro corrido” entre Santa Rosa (hoy Norte y Bajo Cauca) y Nordeste representaban el 85,5% del total departamental (Botero, 2007, p. 51).

5 El censo nacional minero efectuado por el Departamento Nacional de Estadística en 1988 muestra pocas diferencias con las cifras de esta tabla pues el 81,2% de los trabajadores mineros del departamento fueron clasificados como “informales”, 11.438 sobre un total de 13.597 (López, Cardona & Giraldo, 1995, p. 23).



**Tabla 2**  
**Características de las unidades productivas**  
**en Antioquia y Bajo Cauca, 2010**

|                               | <b>Antioquia</b> | <b>Bajo Cauca</b> |
|-------------------------------|------------------|-------------------|
| Unidades productivas ilegales | 81%              | 99,7%             |
| Sin figura empresarial        | 79,8%            | 91,8%             |
| Sin autorización ambiental    | 82,6%            | 97,3%             |
| No paga regalías              | 78,8%            | 89,2%             |

Fuente: Gobernación de Antioquia, Censo Minero.

Durante el periodo observado la producción no legal –anotando la heterogeneidad de las tipologías usadas en los diversos estudios– inició con una participación del 70% del total nacional en 1976 (López & Arango, 1977, p. 77)<sup>6</sup> hasta un 81% al final en 2011 (Giraldo & Muñoz, 2012, p. 170). López, Cardona y Giraldo describen este comportamiento refiriéndose a que la producción de la pequeña y mediana minería aluvial “extraía cerca del 85% del tonelaje total a comienzos de los ochenta, el 94% en el pico máximo 1985/86 y cerca del 90% hacia 1991/92” (1995, p. 15).

No disponemos de muchas ni suficientemente confiables fuentes sobre la participación de la producción no legal en la producción mundial de oro. Una estimación disponible, y probablemente alta, establece un rango entre el 35% y 45% (Fernández, 2009)<sup>7</sup>, es decir, entre 945 y 1.215 toneladas métricas (United States Geological Survey, 2011). Si fuera así, esto supondría que la producción no legal colombiana dobla aproximadamente el promedio mundial y deberíamos concluir, entonces, que, en lo fundamental, la economía aurífera colombiana se realiza al mar-

6 Estimada como producción procedente de la pequeña y mediana minería.

7 Referida como extraído por mineros artesanales.

gen del Estado y que los intentos por establecer una legislación minera de orden nacional, representan básicamente una ficción.

Pero, ¿cómo se llegó en Colombia a esta configuración tan estable? Probablemente este sea el resultado de la incidencia de dos vectores distintos: el de la liberalización y el de la baja capacidad del Estado.

Ambos se revelan ya desde los comienzos de la república. El país heredó las instituciones coloniales que prohibían la exportación de metales preciosos y establecían una alta tributación a la explotación, fundición y amonedación de los mismos, y las reafirmó en sucesivas legislaciones durante la década de 1820. En 1846 el país estableció la libertad de exportación de oro y, adicionalmente, en 1851 Antioquia eliminó todo gravamen sobre el comercio del metal (Botero, 2007, pp. 52-61). Los argumentos para adoptar estas reformas iban desde los propios del pensamiento económico y la ideología librecambistas hasta razones basadas en la impracticabilidad de la regulación pues, ya en 1835, se decía que “todo el oro que se explotaba en los ricos minerales del norte [antioqueño] se estaba escapando clandestinamente” (Botero, 2007, p. 55).

Durante el siglo XX la legislación colombiana mantendría una trayectoria pendular en este respecto. La liberalización se interrumpe en 1932 (Dec. 1683/1931) cuando se asigna al Banco de la República el monopsonio del oro, o sea, su condición de único comprador oficial. En 1953 (Dec. 1901) se restablece el libre mercado del oro hasta 1978 (López & Arango, 1977, p. 37). La liberalización económica que trajo consigo la Constitución de 1991, desreguló nuevamente el comercio de metales preciosos. Los cambios en la legislación fiscal fueron más frecuentes estableciendo, modificando y eliminando sucesivamente regalías, impuestos a las ventas y distintos tipos de subsidios (López, Cardona & Giraldo, 1995, p. 15).

De nuevo una política económica nacional de raigambre liberal –o una ausencia notoria de política, lo que a veces resulta equivalente– se encuentra con la realidad de la baja capacidad institucional. Para la región del Bajo Cauca antioqueño encontramos indicadores muy bajos de en la gestión de las administraciones municipales, uno de los *proxys* existentes para medir la capacidad de las instituciones, en este caso locales. Como puede verse en la tabla 3, todos los municipios de la región están en la mitad más baja de los ránquines departamental y nacional (el primero entre un universo de 125 municipios y el segundo en uno de 1.105)<sup>8</sup>. La excepción es Caucasia que, tal vez no casualmente, surgió como centro mercantil (García, 1993, pp. 36, 89) y que es el municipio menos importante desde el punto de vista del volumen de la producción de oro, tanto en el conjunto regional como en la composición de sus ingresos (Villarreal, 2011, pp. 78-79).

**Tabla 3**  
**Escalafón de desempeño integral municipal, 2011**

| Municipio       | Índice Integral | Posición |               |
|-----------------|-----------------|----------|---------------|
|                 |                 | Nacional | Departamental |
| <b>Cáceres</b>  | 58,4            | 721      | 93            |
| <b>Caucasia</b> | 77,5            | 162      | 15            |
| <b>El Bagre</b> | 62,0            | 627      | 76            |
| <b>Nechí</b>    | 58,7            | 714      | 91            |
| <b>Tarazá</b>   | 43,5            | 972      | 121           |
| <b>Zaragoza</b> | 48,7            | 901      | 118           |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

8 Este indicador, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, abarca cinco aspectos denominados eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales, gestión y entorno (DNP, 2005, p. 5).

Como no podía ser de otra manera, los ingresos que percibe efectivamente el Estado colombiano por concepto de la explotación del oro son insignificantes. Un estudio reciente sobre *government take* –entendido como el aporte del sector minero a los ingresos estatales– muestra que la composición de este se distribuye en un 40% por concepto de regalías y 60% de diversos impuestos, incluyendo un 8% de aportes parafiscales (Villarreal, 2011, p. 41). El 86% de las regalías provienen del carbón (Villarreal, 2011, p. 56), y como se deduce de las cifras expuestas en la tabla 2, los aportes por impuestos son nimios<sup>9</sup>.

En el trasfondo se evidencia un desconocimiento de las características de los procesos de extracción y comercialización del oro. El más protuberante es el que tiene que ver con los volúmenes de producción. Con sumo cuidado López y Arango dejaron claro que cuando hablaban de producción debía entenderse “producción aparente”, puesto que los datos oficiales se refieren a “oro fundido y comprado” (1977, p. 47). Es decir no se trata de oro extraído, y tampoco sólo fundido, puesto que una parte inestimable de la producción escapa al control de Estado. Lo era en La Colonia cuando el cronista Pedro Simón calculó a principios del siglo XVII que “por lo menos una tercera parte de la producción en Zaragoza... fue extraída de contrabando” (West, 1972, p. 37); y también a fines del siglo XX cuando los volúmenes de oro controlado por los llamados “arbitradores internacionales”, cuya tarea “es conducir ilegalmente el oro”, tenían un efecto “nada despreciable” en la balanza de pagos del país (Echeverry & Jaime, 1988, p. 21).

---

9 Según el mismo trabajo los ingresos provenientes del sector minero como porcentaje del PIB alcanzaron el 0,61% en Colombia en el 2010, mientras en Perú llegó a 1,7% a pesar de que su minería representa el 5,54% del PIB (Villarreal, 2011, p. 58), mientras para Colombia alcanza el 6,2%.

Por supuesto, esto implica que los estudios técnicos sobre la minería del oro dirigidos, directa o indirectamente, a apoyar la formulación de políticas públicas en el sector tampoco han contribuido a establecer un patrón unificado de diagnóstico. A veces se ha elegido el criterio del tamaño por capital, producción y fuerza de trabajo (López & Arango, 1977), otras las características técnicas (Echeverry & Jaime, 1988), unas más el tipo de vinculación laboral como en el censo minero de 1988 (López, Cardona & Giraldo, 1995, p. 23). Incluso en los últimos años, cuando cobró centralidad la perspectiva jurídica, las denominaciones mantienen su heterogeneidad. Por ejemplo, para el caso de la producción no legal unos usan el término “minería de hecho” (Defensoría del Pueblo, 2010), otros simplemente “minería ilegal”, como lo hace el censo minero de Antioquia (2010), mientras nosotros hemos preferido una tipología más compleja que distingue entre mineros tradicionales, emergentes y artesanales (Giraldo & Muñoz, 2012).

Puede concluirse, entonces, que el Estado colombiano carece de “legibilidad” –en los términos de James C. Scott– de la economía aurífera del país, esto es, del conocimiento detallado del terreno, la población, las unidades productivas, que “permita traducir este conocimiento en un parámetro común necesario para una visión sinóptica” (Scott, 1998, p. 2). Y de ese modo tampoco cumple con las funciones básicas estatales que se derivan de esa legibilidad como las de regulación, tributación, control de la ilegalidad y “prevención de la rebelión”.

El resultado al presente se puede caracterizar así: a) baja participación del oro en el producto interno bruto, b) insignificante participación de la economía aurífera en la composición de los ingresos nacionales, c) predominio absoluto de la explotación

aurífera no legal, d) conservación de casi todas las regiones productoras como zonas de frontera interior, con bajísima capacidad institucional local.

Así está sintetizado por el economista y exministro de Estado Rudolf Hommes: “El Estado colombiano parece ser incapaz de controlar la minería ilegal, otra manifestación del poder de las mafias que le compiten con bastante éxito en el territorio nacional y que a nivel regional son capaces de desplegar fuerza, capacidad de respuesta armada y apoyo comunitario que superan a los de la fuerza pública” (2012). Hay que ser reiterativos, el Estado colombiano no controla ni contiene la producción no legal de oro que supone más de cuatro quintas partes de la producción total nacional, lo que no quiere decir otra cosa que el Estado no controla la economía aurífera.

Dado este diagnóstico resulta plausible utilizar acá la noción de descarga *–unloading–* que Achille Mbembe elabora a partir de un análisis de Max Weber. La descarga consistiría en el traslado de “operaciones” cuyo legítimo titular sería el Estado hacia contratistas *–hired hands–* o delegados (Mbembe, 2000, p. 94). La descripción precisa de Weber es que el “imperante descargaba” la exacción de tributos en terceros tales como empresarios, funcionarios o soldados. De esta manera lo que para el campesino o minero era un tributo, para el vicario representaba un sueldo o renta concedida por el poder central. Este dispositivo de descarga obedecía a la falta de confiabilidad del aparato público y a la precariedad de sus técnicas administrativas (Weber, 1964a, p. 66).

En el caso que estamos examinando la descarga no se limita a la tributación, también incluye el conocimiento, la legitimidad derivada de la provisión de los medios de subsistencia y de bie-

nes públicos como la seguridad y en ocasiones, como veremos, la completa administración de una región. Si, como creemos haber demostrado, no es el Estado central quien rige la actividad económica y social que se da alrededor de la extracción y comercialización del oro, resta por determinar cuáles son los agentes sociales que lo hace y de qué manera.

## **Gestión económica, gobierno del oro y sus agentes**

Antes de esbozar los modelos de gobierno del oro, todavía debemos mantenernos en el plano conceptual para explicar el contenido de esa categoría y su diferencia con la simple gestión económica. Además, describiremos los agentes básicos intervinientes en esta relación social en el caso del Bajo Cauca antioqueño.

Para ir aclarando la noción de gobierno del oro, partiremos de la diferencia establecida por Weber entre gestión económica y dominación.

Para Weber, gestión económica es el “ejercicio pacífico de poderes de disposición, orientado en primer término económicamente” (Weber, 1964b, p. 46)<sup>10</sup>. Los términos de la definición se comprenden por sí mismos, aunque quizá convenga especificar que los poderes de disposición aluden a la capacidad efectiva de disponer de los bienes, mano de obra, utilidades, por parte de un imperante (Weber, 1964b, pp. 49-53).

De otro lado, dominación es “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre

---

10 Resaltados en el texto de origen. Vale para todos los énfasis posteriores que estén entrecorillados.

personas dadas” (Weber, 1964b, p. 43). La peculiaridad del concepto se comprende mejor distinguiéndolo del de poder, que tiene características más generales en cuanto al contenido de la voluntad impositiva y de los sujetos de la obediencia. Ese mandato específico puede ser económico, usar medios económicos o tener consecuencias económicas (Weber, 1964b, p. 695). Aunque Weber no confina su concepto de dominación a un tipo de poder orientado económicamente, este es el que nos interesa en este caso.

La diferencia determinante entre gestión económica y dominación estriba en que mientras el poder de disposición propio de la primera está configurado por el mercado y “el libre juego de los intereses”, la segunda se identifica con un “poder de mando autoritario” (Weber, 1964b, p. 699) que sugiere un ejercicio no pacífico de los poderes de disposición, para remitirnos a la definición expuesta antes.

Anticipándose a la eventual objeción de que el mercado capitalista demanda la protección del Estado con su capacidad coactiva, Weber aclara que la dominación sigue siendo distinta en cuanto supone “la apropiación inmediata y violenta de bienes y la compulsión real e inmediata de una conducta ajena por medio de la lucha” (Weber, 1964b, p. 47). Esta aclaración será importante para el argumento de la siguiente sección<sup>11</sup>. Dado que para Weber toda dominación “se manifiesta y funciona en

---

11 Aunque puede resultar muy interesante, aquí debemos eludir la discusión que propone Weber cuando sostiene que existe una fuerte oposición entre el “pragma de la violencia” y el de la economía (Weber, 1964b, p. 46), en velada confrontación con la idea de Marx de la acumulación originaria como “punto de partida del régimen capitalista” en el que la violencia y la expropiación juegan un gran papel (Marx, 1959, I, pp. 607-608).



forma de gobierno” (Weber, 1964b, p. 701), nos tomaremos la licencia de hablar en este trabajo de gobierno del oro, en lugar de dominación del oro, que sigue haciendo más énfasis en el carácter político y regulativo de esta acción social, pero puede hacer más contraste con el desgobierno desde el Estado central, que es lo que señalamos usando la noción de descarga.

Respecto a los agentes principales que resultan de la documentación sobre el caso del Bajo Cauca nos referiremos a cinco: la comunidad minera, el dueño de la tierra, el grupo militar privado, el comercializador y el jefe político local.

Al primero lo llamaremos, siguiendo la terminología weberiana “comunidad minera” (Weber, 1964a, pp. 166-167), comprendiendo como tal básicamente al dueño del “entable”, que hace 40 años podía ser simplemente una motobomba y que hoy puede suponer un planchón con más de una retroexcavadora a bordo, y a los trabajadores, que ocasionalmente son socios como ocurre en el sistema de “puestos”. No nos interesan las distinciones de Weber en cuanto a la participación del “señor de la mina” o no, o en cuanto a la transformación de dicha comunidad en una empresa capitalista con división del trabajo y separación entre poseedores y trabajadores. También nos apartamos de los hallazgos de los trabajos de campo en las décadas del noventa y lo que va del siglo XXI que incluyen en esta comunidad al dueño de la tierra (Echeverry & Jaime, 1988, p. 14; Molano, 2012). Partiremos de los hallazgos de López y Arango que suponen un conflicto originario entre la comunidad minera así entendida y el dueño de la tierra.

La condición del dueño de la tierra se entiende de suyo, aunque en el Bajo Cauca existen dos peculiaridades: la primera

tiene que ver con los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra, que llega al 29,9% del total de los predios<sup>12</sup> y que, por supuesto, hace al menos discutible la condición jurídica de dueño aunque de facto actúe como tal, no siempre sin rechazo; la segunda es que la titulación original es relativamente reciente y está atada, en muchos casos, a procesos de información privilegiada sobre la construcción de un ferrocarril o de la troncal (García, 1993, p. 37) que fueron usufructuados por distintas personas, presumiblemente como parte de las “primas políticas” de algunos gobernantes, y que durante mucho tiempo fueron tierras incultas o dedicadas a la ganadería extensiva.

Por grupo militar privado entenderemos básicamente a las guerrillas y los paramilitares, aunque en la última parte del periodo aparecieron las llamadas bandas criminales. En la primera mitad de nuestro periodo (1972-1991) con la presencia importante del Ejército de Liberación Nacional (Eln), que tuvo en la región algunos de sus frentes más antiguos y que se involucró directamente con algunos de los agentes de la explotación aurífera, y del Ejército Popular de Liberación (Epl), que nació en la parte cordobesa de la región y que sostuvo actividad allí hasta su desmovilización en 1991. En la segunda mitad del periodo (1992-2012) los autores relevantes son otros, el Bloque Mineros de las Autodefensas Unidas de Colombia (Auc) desde la llegada de su jefe Ramiro Vanoy a principios de los años noventa hasta la desmovilización del 2006, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) que extendieron la influencia de los frentes

---

12 Información proveniente del informe de investigación “Estructura de la propiedad de la tierra rural en Antioquia, 2006-2011, realizado por el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT y a cargo de los economistas Juan Carlos Muñoz y Oswaldo Zapata.

18 y 36 a la región, y bandas criminales identificadas desde 2007 con diversos y cambiantes nombres.

Dada la liberalización en el comercio del oro, el comercializador, como intermediario entre el productor del oro y el mercado nacional e internacional, es uno de los agentes más importantes en el gobierno del oro. De alguna manera, ya era importante cuando el Banco de la República era el titular formal del monopsonio del oro. Los comercializadores han sido clasificados de distinta manera, como compradores de oro en pueblo y arbitradores internacionales (Echeverry & Jaime, 1988, p. 17) o minoristas y mayoristas (López, Cardona & Giraldo, 1995, pp. 3, 11), como cabeza de intercambios legales o clandestinos (López & Arango, 1977, p. 171).

El jefe político local es, claramente, desde 1988 el alcalde. Detenta el poder municipal por elección popular. Pero normalmente es un alcalde que se hace reelegir intermitentemente y que delega entre períodos en otras figuras de su grupo político. Antes de ese año es un personaje menos visible, con nexos fuertes con los jefes políticos nacionales y departamentales que le permiten nominar a los candidatos más probables a alcaldías o inspecciones de policía.

## **El gobierno del oro**

En principio, y de acuerdo con lo hallado en los cuatro trabajos de campo referidos, podemos identificar tres tipos de regímenes de gobierno del oro en el Bajo Cauca antioqueño: el patronato del dueño de la tierra, el dominio del jefe político local y la usurpación del grupo militar privado. El uso del singular enfatiza el carácter estilizado de esta tipología.

Haber partido de diagnosticar la situación del Bajo Cauca y, más específicamente, de la regulación de la explotación aurífera aluvial implica que hemos dado una respuesta a la pregunta de Catherine Boone acerca de quién detenta el poder regional (2003, p. 37). Esa respuesta es taxativa: la élite regional. Partimos de que los agentes del Estado central no han detentado el poder regional, aunque podríamos admitir que el Plan de Consolidación y, tal vez los decretos de 2012 contra la minería aurífera no legal, procuran un desplazamiento del poder de la periferia hacia el centro.

En este punto también puede ser conveniente una pequeña digresión sobre la minería aluvial. Son ampliamente reconocidas, al menos, dos características de ella que la hacen menos propensa al control estatal, afín a los asentamientos estables y a la continuidad. Una está dada por la movilidad de los mineros y unidades productivas en la minería aluvial; en el Bajo Cauca con la notable excepción de la única gran empresa duradera de la región (Mineros S. A.). Una movilidad que, dada su acotación a un territorio relativamente extenso pero marcado por su tradición aurífera, podríamos llamar con Thomas Mann “superficial sedentarismo” (2000, p. 19). Aunado a la topografía propia del oro, este facilita las condiciones para que los mineros informales de aluvión se desempeñen prácticamente en condiciones de semiclandestinidad (López & Arango, 1977, p. 74). La otra característica es la alta sensibilidad de las explotaciones aluviales a las condiciones del mercado, dadas las condiciones técnicas que requiere (López & Arango, 1977, p. 50). En épocas de buenos precios los ríos y depósitos aluviales tradicionales se congestionan con mineros, entables y capitales; es común, incluso, que lleguen capitales de “personas ajenas a la extracción de metales preciosos” (Echeverry & Jaime, 1988, p. 16). Y, como

se comprenderá, con los tiempos cambian las circunstancias que definen los rasgos bajo los cuales se da curso a cada bonanza.

Estas aclaraciones ayudan a entender las dificultades propias de un Estado que sigue siendo relativamente débil, como el colombiano, y las condiciones idiosincrásicas de este tipo de explotación, que tienen antecedentes centenarios y que rebasan cualquier presupuesto basado en condiciones coyunturales o la voluntad aviesa de agentes ilegales.

### *El patronato del dueño de la tierra*

Desde los albores de la república se consideró que el subsuelo pertenecía a la nación, lo cual era simplemente la traducción de la soberanía de la corona sobre el mismo en el léxico republicano. La constitución de 1886 ratificó esta idea determinando que pertenecían a la república de Colombia “las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido descubridores y explotadores sobre algunas de ellas”<sup>13</sup>. A pesar de ello, el legislador se vio obligado en 1960 (Ley 20) a ratificar que el derecho sobre las minas es “un derecho personal y temporal garantizado por el Estado como dueño del subsuelo”<sup>14</sup>.

---

13 Constitución Política de Colombia 1886, Tít. XIX “Hacienda pública”, Art. 202, num. 3.

14 Según Iván Duque Escobar, Ministro de Minas durante parte de la Administración Betancur, alude a esta ley como una “transformación del derecho de propiedad” (Valdiri, 1988, p. 14). Esto indica que la propiedad estatal del subsuelo seguía cuestionada. De hecho, el código minero “unitario”, es decir nacional, adoptado por la Ley 38 de 1887 asumía íntegramente el código minero de Antioquia que databa de 1867 y contemplaba la posibilidad de que el dueño del suelo fuera también dueño de la mina. Al parecer esta posibilidad se mantuvo con la condición de que el dueño de la tierra hubiera descubierto la mina (Ley 20 de 1969).

La manera como se va perfilando la legislación minera en Colombia ilustra bien la tensión que Weber había identificado entre los defensores de la propiedad privada de las minas y los auspiciadores de la extensión de la soberanía a ese campo. La primera alternativa, *pars fundi*, parte del principio de que “el que disfruta del derecho de superficie, dispone también del subsuelo” o, como se solía decir, que el predio subía al cielo y bajaba al infierno. La segunda alternativa, la *regalía*, supone que el “señor político o el señor jurisdiccional son los únicos que tienen poder de disposición sobre el subsuelo” (Weber, 1964a, pp. 161-162).

En contra de los esfuerzos legislativos, el dueño de la tierra pudo apelar a los mecanismos de la dominación para hacer valer el *pars fundi* y apropiarse así, también del oro. Así lo afirman López y Arango: “el terrateniente no considera para nada la legislación de minas, sino que se apoya en el alcalde y la policía para desalojar a los mineros y en el gobierno departamental para organizar triquiñuelas jurídicas contra ellos” (López & Arango, 1977, p. 202).

Que esta modalidad fue generalizada lo confirma el relato de Juan José Hoyos sobre el conflicto social y sangriento por el oro del Alto Andágueda (Chocó) a finales de los años setenta. Hoyos pormenoriza esos mecanismos: a) uso de la influencia política municipal, pero más habitualmente departamental y nacional, incluyendo la peculiar “posesión verbal de la mina por parte de autoridad municipal”, b) financiación privada de los desplazamientos de los funcionarios públicos encargados de definir los litigios, c) uso recurrente de la policía en contra del minero y a favor del dueño, d) aprovechamiento ilegítimo del conocimiento legal y administrativo para “denunciar la mina”, operar sobre reservas forestales o baldíos, propiciar acuerdos

verbales fácilmente eludibles o como forma de ganar tiempo, etcétera (1994a, pp. 35-53).

Clara Inés García plantea que uno de los vectores más importantes para la presencia del Estado en el Bajo Cauca fue la acción de la fuerza pública inducida “por la presión de los hacendados” (1993, p. 69). La delincuencia común, los conflictos por la tierra y, después, la lucha por el oro cuentan entre las motivaciones para esta demanda al Estado central. En el caso del modelo que llamamos “patronato del dueño de la tierra” lo que interesa es el uso de la fuerza pública para viabilizar una apropiación ilegítima del mineral precioso y la instrumentalización, con pagos de por medio, de los funcionarios estatales. Algo que se ajusta a la descripción weberiana del “patronato político privado” (Weber, 1964b, p. 1044).

Por supuesto, el fin económico juega aquí un papel crucial, pero es evidente que no se trata de una gestión económica en el sentido mencionado antes. Ese fin económico no es otro que la apropiación de gran parte de la renta minera. López y Arango estimaron que un resultado probable del acuerdo forzoso derivado del patronato de dueño, instrumentalizando los entes del Estado, podría resultar en que un grupo de mineros le pagara a aquel “la finca entera cada cuatro o cinco días” (1977, p. 212)<sup>15</sup>.

Otro elemento definitivo de este modelo es el carácter de renta que adquirirían estos ingresos<sup>16</sup>. Para López y Arango se trata de una extracción de renta “encubierta como indemnización por

---

15 Según los avalúos oficiales, hoy se podría comprar una hectárea de tierra en la región con el equivalente a una onza troy de oro.

16 En la teoría marxiana, la renta es distinta al alquiler y define como una ganancia excedente sustraída del capital activo alegando derecho de propiedad sobre la tierra (Marx, 1959, III, p. 713).

desmoronos, defendida por las autoridades locales y aceptada como inevitable por los pequeños mineros”, con la frecuente “intervención de la policía para obligar a firmar letras por la renta” (1977, p. 201). Lo que, por supuesto, viola la propiedad estatal del subsuelo. Las razones de López y Arango para caracterizar este pago como renta minera son: a) se fija por la estimación de los depósitos de mineral, no por el precio de la tierra; b) “se trata de pagos periódicos, diarios o semanales para los barequeros, y mensuales cuando se trata de pequeños mineros”; c) es consecuencia de un “acuerdo entre las partes, resultado de su correlación de fuerzas en el momento del mismo (1977, p. 206). Tal vez lo más importante es que mientras el precio comercial de la tierra por hectárea en la zona era de \$8.000, la renta minera podía oscilar entre \$9.000 y \$10.000 por motobomba y monitor, esto en 1976 (López & Arango, 1977, p. 235)<sup>17</sup>.

Para fines de la década de 1980, este tipo de arreglo se habría estabilizado de tal forma que el dueño de la tierra se habría incorporado a la comunidad minera, según las descripciones de Molano y Echeverry y Jaime, citadas antes. Esta normalización significaba, de un lado, que había desaparecido la coerción armada como mecanismo extraeconómico y que podía pensarse esta nueva comunidad minera como un agente puramente económico; de otro lado, que uno de los agentes de la extracción minera dejaba de fingirse como agente legal y que integrado en el conjunto de la comunidad minera actuaba ya al margen de la legalidad.

---

17 Hoyos reportó pagos de 15 mil pesos por motor en 1979 en el Bajo Cauca (Hoyos, 1994b, p. 210) y Molano “un canon que oscila entre el 10% y el 12% de lo obtenido en oro limpio” para 2012 en la zona de Simití en el sur de Bolívar (Molano, 2012).



### *El dominio del jefe político local*

Durante los años setenta y ochenta la participación de los distintos niveles de gobierno en la renta se limitaba a los municipios, que recibían del Banco de la República el 2% del valor de las compras; los departamentos y la Nación no percibían nada (Valdiri, 1986, p. 20). A partir de 1993 (Ley 6 de 1992) esto cambió otorgándole participación a los últimos y, a su vez, incrementando los recursos disponibles para las autoridades locales, que pasaron del 2% al 3,48% (López, Cardona & Giraldo, 1995, p. 37). Así como la producción de oro es aparente, la procedencia del mismo también lo es, pues –durante todo el periodo hasta hoy– el Estado depende de la declaración de origen del comercializador. Esto hizo que se presentara el fenómeno de tráfico de declaraciones de origen, al que se le dio poca importancia y sobre el que prácticamente no existen estudios anteriores a 1990, a pesar de que implicaba evasión del impuesto de ventas –mientras existió– y desvío de las regalías.

Este fenómeno “adquirió fuerza desde 1990” y se intensificó con el tiempo, pues se llegó a sostener que entre el 68% y el 80% de las transacciones de oro extraído de forma no legal, se realizaban por estos mecanismos irregulares (López, Cardona & Giraldo, 1995, p. 36)<sup>18</sup>. Se comprende que el catalizador del problema haya sido la descentralización municipalista aprobada en 1986 y en plena operación en 1988, cuando se dio la primera elección popular de alcaldes. De hecho, antes de 1990, la desviación de regalías –al menos entre el Bajo Cauca y Bolívar

---

18 La afirmación proviene de las casas fundidoras; los cálculos propios de López, Cardona y Giraldo, arrojaban un 33% desviado del monto total de las regalías del Bajo Cauca, principalmente hacia municipios del departamento de Bolívar (1995, pp. 45-46).

“o no existía o tendía a cero” (López, Cardona & Giraldo, 1995, p. 45). El principal efecto de esta reforma constitucional fue la configuración e institucionalización del poder local –en una lógica de desconcentración o de poder compartido (Boone, 2003, p. 33)–, lo que fue interpretado por muchos como una ampliación de la democracia.

Los alcaldes, investidos de la nueva legitimidad proveniente del ejercicio del voto popular, autorizados para el recaudo del 87% de las regalías del oro, delegados por el gobierno central para el control de las explotaciones no legales y el transporte del oro, se erigieron en los nuevos señores del gobierno del oro. Por supuesto, se trató de una concentración de funciones sin el respaldo de una institucionalidad fuerte en el plano local. De ese modo, los alcaldes populares se encontraron en un dilema: o ser socios o mantenerse como reyes de burlas (Giraldo & Muñoz, 2012, p. 97). La nueva comunidad minera, conformada ahora por el dueño de la tierra, el dueño del entable y el minero, era íntimamente solidaria “frente a las autoridades o contra ellas” (Molano, 2012). Por tanto, todos los incentivos se orientaban a la primera alternativa, lo que hizo que la encrucijada fuera apenas aparente.

Los nuevos protagonistas de la disputa por la renta minera, y principales usufructuarios, son ahora, en este modelo, los alcaldes y los jefes políticos locales. Una parte de esa renta se traduce en la desviación de regalías, que para 1995 se estimaba en un 50% del total (López, Cardona & Giraldo, 1995, p. 48). Las diferentes fuentes concuerdan en que los alcaldes tomaron la iniciativa para ofrecer a los comercializadores las mejores condiciones para alterar el origen del oro; en algunos casos se les ofrecía a estos hasta el 35% del importe de las regalías (Giraldo

& Muñoz, 2012, p. 99). El efecto inmediato es la captación de la renta minera por parte de comercializadores y políticos locales, que a veces pueden ser las mismas personas, y la diseminación de las compras hacia municipios que no son productores o no son significativamente, alterando por completo las estadísticas de producción entre municipios y departamentos. Las anomalías son evidentes y han sido identificadas anecdóticamente en diversos trabajos.

Pero el poder de los jefes políticos locales va mucho más allá de la desviación de las regalías. Las atribuciones de controlar el transporte del oro, promover la legalización de las explotaciones o denunciarlas, fueron transformadas por muchas autoridades locales en su contrario: ejercieron facultades de autorización y, en la práctica, incluso, de titulación. Hoyos narra el caso de un alcalde que “dejaba sacar oro a todo el que quisiera, siempre y cuando pagara un tributo en especie” (Hoyos, 1994b, p. 223). Un acuerdo explícito entre policía y alcaldes incrementaba la eficacia de estos abusos de poder. De este modo, los jefes políticos locales se hicieron a un elemento de negociación frente a la comunidad minera que les permitió apropiarse de mayores porciones de la renta aurífera.

Por su parte, la comunidad minera se hizo visible, se legitimó y comenzó a ser partícipe del poder local. Al parecer, en los procesos de poblamiento de la región el protagonismo lo tuvieron las juntas de acción comunal y la iglesia (García, 1993, pp. 51, 67). Los mineros eran un grupo social marginal, disperso y desorganizado, y, además, blanco de la movilización social de pobladores y campesinos debido a la contaminación de las fuentes de agua (García, 1993, p. 121). Con el auge aurífero y la elección popular de alcaldes, la comunidad minera pasa al centro

de la arena como fuente de financiación de los grupos políticos y de las campañas, y a reacomodar la relación de fuerzas con las autoridades locales. Esta reconfiguración del poder político local se convirtió, asimismo, en un dispositivo de contención a las acciones de control de los funcionarios del Estado central (Hoyos, 1994b, pp. 229-230).

### *La usurpación del grupo militar privado*

La presencia de grupos armados ilegales en el Bajo Cauca geográfico, coincide con la segunda génesis de la región y se refiere a grupos guerrilleros. Las primeras acciones armadas registradas en la zona corresponden al Eln en 1969 y al Epl en 1970, de las Farc no hay registro sino hasta 1983 (García, 1993, pp. 227-230). Para los dos primeros grupos, esta región aparece como uno de los territorios vinculados con su origen.

Sin embargo, las primeras intervenciones de estos grupos relacionadas con el oro no se darán hasta los años ochenta. En 1983 las Farc asaltan las instalaciones de Mineros de Antioquia en El Bagre, en 1985 el Eln vuela con explosivos una draga de la misma empresa, y en 1986 el Epl atenta contra la misma con ataques a una draga y una planta eléctrica (García, 1993, pp. 230-231). Las acciones guerrilleras amalgaman intentos de congraciarse con los movimientos sociales —especialmente los paros cívicos en El Bagre y Zaragoza en 1984 y 1985—, sabotaje económico y extorsión a las empresas mineras legales de la zona<sup>19</sup>.

---

19 La primera acción militar del Eln fue la destrucción de maquinaria destinada a la construcción de la Troncal Norte. En el caso del oro, el Eln replicó su experiencia en el sector petrolero, asociando discursos sobre la explotación de los recursos naturales, sabotaje económico y extorsión.

La aparición de los paramilitares –aún no bautizados como Auc– se remonta a 1992 y curiosamente fue un ataque a una compraventa de oro en el corregimiento de Puerto Bélgica, en Cáceres. Tal grupo era dirigido por Ramiro Vanoy, un campesino de Yacopí que huyó a Muzo por el acoso de la guerrilla y allí cobró cierta fama como “pirata minero” de las esmeraldas y posteriormente estuvo vinculado con las autodefensas campesinas dirigidas por Henry Pérez, quien lo comisionaría para el Bajo Cauca (Rivera, 2012). Después en el fragor de la guerra colombiana intensificada desde 1998, Vanoy sería conocido nacionalmente como jefe del Bloque Mineros de las Auc, con amplia influencia en el Bajo Cauca. Que Vanoy hubiera prolongado conscientemente su experiencia como guaquero de esmeraldas en el occidente boyacense en el Bajo Cauca del oro, es apenas una insinuación.

A principios de la década del 2000, el Bloque Mineros ya era hegemónico en el Bajo Cauca y participaba pingüemente de la renta minera. El mecanismo más habitual fue el de la exacción de recursos de la comunidad minera, que durante la guerra se generaliza, según el caso, como tributo que es compensado con servicios de seguridad y gestión de conflictos o como extorsión en los casos en los cuales no hay ninguna retribución en bienes públicos. Probablemente, y contando también con un apalancamiento económico derivado de las esmeraldas en Boyacá y la propiedad raíz en Medellín (Rivera, 2012), haya incursionado en el negocio del oro. Esto supondría un camino inverso al que siguió la relación entre esmeralderos y guerreros<sup>20</sup>.

---

20 Para un estudio detallado de la explotación no legal de esmeraldas en Boyacá y diferentes guerras asociadas a esta economía, véase Uribe (1992).

La hegemonía paramilitar entraña un complejo proceso de transacciones con los alcaldes y jefes políticos locales, que involucra el desvío de regalías hacia municipios y departamentos de interés de los guerreros, como es el caso de Bolívar durante los años noventa, y la cogestión de los presupuestos municipales<sup>21</sup>. Pero en el Bajo Cauca tuvo, además la peculiaridad de que el Bloque Mineros realizó una cuantiosa inversión directa en infraestructura y programas sociales, como la pavimentación de vías, la construcción de dos hospitales, parques infantiles, donaciones a iglesias y la creación del programa “Tarazá sin hambre” con 100 familias beneficiarias (Semana, 2007). Esta intervención es muy similar a la desarrollada en el occidente boyacense por el esmeraldero y guerrero privado Gilberto Molina, cuyo efecto directo es una redistribución del ingreso en la región para ganar ascendencia entre la población (Uribe, 1992, p. 75).

No será esta la única manera de participar en la cadena de valor aurífera. Uno de los métodos más tradicionales de gestión del oro ha sido el contrabando, cuyo volumen estaba ligado directamente a la relación entre precio externo e interno y a otros incentivos económicos. Por supuesto, la cuantificación de este fenómeno es muy compleja. En un ejercicio para 1983 se estimó en un equivalente al 7% de la producción, resultado “por debajo de lo esperado” (Echeverry & Jaime, 1988, p. 28). Sin embargo, la relación del Bajo Cauca con Medellín, la presencia de cultivos de hoja de coca en la región ya desde finales de los años ochenta y la antigua conexión entre paramilitares y narcotraficantes, le

---

21 Salvatore Mancuso, comandante del Bloque Catatumbo de las Auc, relata los casos de cobro de porcentajes sobre la contratación municipal como tributo a cambio de seguridad y de la canalización directa de recursos privados para la realización de obras públicas (Verdad Abierta, 2012).

agregó al contrabando de oro una nueva variable y motivación: el lavado de dinero (Giraldo & Naranjo, 2011, pp. 38-39). Y es que, si bien el Bloque Mineros gobernaba el oro, su poder en la región provino básicamente de la coca y, por supuesto, las armas.

Dos hechos cambiarán la gestión del oro en el Bajo Cauca: la desmovilización del Bloque Mineros (20 de enero del 2006) y la ofensiva estatal contra los cultivos ilícitos en la región. La desmovilización paramilitar condujo a la desaparición de un grupo armado privado hegemónico y a un fenómeno de competencia entre múltiples agentes, dado que ella permitió el retorno de las Farc a la región, de un lado, y, del otro, condujo a la aparición de nuevos grupos delincuenciales denominados oficialmente bandas criminales<sup>22</sup>. Casualmente, la ofensiva contra la coca en la región, que marca el descenso sostenido de la producción desde entonces (Giraldo & Naranjo, 2011, p. 33), se da inmediatamente antes de que se dispararan los precios internacionales del oro y produjo un desplazamiento de inversionistas y trabajadores de la coca hacia la minería aurífera (Giraldo & Muñoz, 2012, p. 76).

Así se configura una situación de desorden caracterizada por el incremento de la inseguridad (Alonso *et al*, 2007, 38), de la violencia (Mejía *et al*, 2012, 11) y la fragmentación de la extorsión, que deja de tener un solo receptor y se multiplica según el número de grupos armados privados y la localización de las explotaciones. Para 2011, en el Bajo Cauca la extorsión ejercida por las Farc, Los Paisas, Los Rastrojos y Los Urabeños se calculó en poco más de un millón de dólares, solo para la fase extracti-

---

22 A mediados del 2007, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación había identificado dos grupos emergentes bajo las denominaciones “banda Bajo Cauca” y “Águilas negras” con un estimado de 180 hombres entre los dos (CNNR, 2007, p. 45).

va del oro, sin contar la transformación ni la comercialización (Giraldo & Muñoz, 2012, p. 90).

Pero el paso de una situación de monopolio de la violencia por parte de las Auc a otra de competencia, no simplificó la participación de los grupos armados privados reduciéndola a la extorsión. Al contrario en la nueva fase, guerrillas y bandas criminales parecen haber ampliado su repertorio hacia la inversión directa en minas, la creación de empresas legales de comercialización o de explotación por concesión (Massé & Camargo 2012, 11-12).

## **¿Hacia otro gobierno del oro?**

Desde los albores de la Administración Santos (2010), el tema de la minería ilegal empezó a difundirse en los medios de comunicación y a posicionarse en la agenda política. Ya en el segundo año del gobierno, el ministro de Minas aseguraba que “a la minería ilegal hay que darle el mismo tratamiento que al narcotráfico. Es un fenómeno muy similar. ¿Qué pasa cuando la Policía agarra un laboratorio? Lo destruye” (El Tiempo 2011). Algunos meses después el entonces Director de la Policía Nacional refrendaba esta convicción ante la pregunta de un periodista sobre la mayor amenaza para la seguridad del país: “Diría que es la minería ilegal, porque alrededor de ella se está generando una subcultura de violencia, de delincuencia y eso ha llevado a cientos de familias de colombianos a hacer parte de una cultura de la ilegalidad”, fue su respuesta (El Colombiano 2012).

Por supuesto, que el gobierno nacional estaba haciendo uso de lo que Michel Misse (2009, 111) llama la falacia legalista para hacer una operación de equivalencia entre una actividad



no legal, pero no sólo lícita sino también permitida durante siglos, y una actividad criminal; como de hecho lo ratificó el propio Presidente de la República al usar la expresión “minería criminal” en un anuncio de medidas contra esta actividad económica (El Tiempo 2012). La primera medida adoptada fue el decreto 2261 (2 de noviembre 2012) para controlar la importación, transporte y uso de maquinaria pesada e insumos químicos que se puedan dedicar a la explotación de oro. Otras dos previstas son un decreto que autorizaría, incluso, “la destrucción de la maquinaria” y una reforma al Código Penal para tipificar el delito de minería ilegal.

Da la impresión de que el gobierno estuviera lanzando un desafío tanto a los agentes de economía aurífera no legal como a las élites emergentes y a los poderes locales que gobiernan tal economía; que estuviera dispuesto a una usurpación —lo que correspondería a las tendencias recentralizadoras— o una ocupación —en términos de la consolidación estatal en las zonas de producción— (Boone 2003, 37), y que tuviera calculadas las consecuencias de abrir un nuevo frente de guerra, esta vez con otra base social. Ya un analista puso de presente la paradoja de que el mismo gobernante que cree llegado el momento de discutir los beneficios de la legalización de la droga se lance por la senda de la ilegalización del oro, desconociendo que el factor decisivo en cualesquiera de los dos casos son los “graves rezagos en la construcción de Estado” (Villalobos 2012).

¿El éxito de una ocupación militar de las zonas de minería aurífera no legal supondría un nuevo gobierno del oro por parte del Estado central o daría lugar a un nuevo esquema de descarga del oro?

## Referencias

- Alonso, M., G. Aguirre García, G., Sánchez González, E. & Mejía Walker, C. (2007). “Estudios sobre la desmovilización, el desarme y la reintegración en Antioquia”. Medellín: Conciudadanía, mimeo.
- Arango, M. E. (Coord). (2000). *Bajo Cauca. Desarrollo regional: una tarea común universidad – región*. Medellín: INER – Dirección de Regionalización Universidad de Antioquia.
- Boone, C. (2003). *Political Topographies of the African State: Territorial Authority and Institutional Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Botero, M. M. (2007). *La ruta del oro. Una economía exportadora: Antioquia 1850-1890*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2007). *Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?* Bogotá Área de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR).
- Defensoría del Pueblo. (2010). *La minería de hecho en Colombia*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2005). Medición y análisis del desempeño integral de los municipios: informe de resultados vigencia 2005”. Bogotá de Planeación.
- Echeverry, J. C. & L. F. Jaime. (1988). “La minería del oro en Antioquia y su impacto macroeconómico”. *Revista ESPE*, 14, 5-38.
- El Colombiano. 2012. “Minería ilegal es la mayor amenaza”, 23 de abril.
- El Tiempo. 2011. “A la minería ilegal hay que tratarla como al narcotráfico”, 7 de noviembre.
- El Tiempo. 2012. “La minería ilegal será tipificada como delito”, 31 de octubre.
- Fernández, L. E. (2009). Control y captura del mercurio en la extracción y refina de oro artesanal. Lima: Argonne National Laboratory – U.S. Environmental Protection Agency.
- García, C. I. (1993). *El Bajo Cauca antioqueño: cómo ver las regiones*. Bogotá: Cinep – INER – Universidad de Antioquia.

- Giraldo Ramírez, J. & Naranjo, A. J. (2011). “Economía criminal en Antioquia y valle de Aburrá: una aproximación”. En J. Giraldo (Ed.), *Economía criminal en Antioquia: narcotráfico* (pp. 9-62). Medellín: Universidad EAFIT – Proantioquia – ESU
- Giraldo Ramírez, J. & Muñoz Mora, J. C. (2012). *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia*. Medellín: Universidad EAFIT – Proantioquia.
- Gobernación de Antioquia. (2010). *Censo minero de Antioquia*. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Hommes, R. (2012). Impotencia”, *El Tiempo*, 13 de diciembre.
- Hoyos, J. J. (1994a). *El oro y la sangre*. Bogotá: Planeta.
- . (1995b). *Sentir que es un soplo la vida*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- López Castaño, H. & Arango Restrepo, M. (1977). *La pequeña y la mediana minería aurífera en el Bajo Cauca y en el Nechí*. Medellín: CIE – Universidad de Antioquia.
- López Castaño, H., Cardona García, J. & Giraldo Arcila, G. (1995). . “Crisis de la minería del oro, desviación de regalías y posibilidades organizativas de los pequeños mineros en el departamento de Antioquia.”. Medellín: CIDE, mimeo.
- Mann, T. (2000). *José y sus hermanos: las historias de Jaacob*. Barcelona: Ediciones B.
- Marx, K. (1959). *El capital: crítica de la economía política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Massé, F. & Camargo, J. (2012). *Actores armados ilegales y sector extractivo en Colombia*. Bogotá: CIPax Colombia – Observatorio Internacional DDR.
- Mbembe, A. (2000). *On Private Indirect Government*. Dakar: Council for the Department of Social Science Research in Africa.
- . (2011). *Necropolítica seguido de Sobre el gobierno privado indirecto*. Santa Cruz de Tenerife: Melusina.
- Mejía, D., Idrobo, N. & Tribín, A. M. 2012. “Minería ilegal y violencia”. Bogotá, CESED-Facultad de Economía, Universidad de los Andes, mimeo.

- Misse, M. 2009. “El delito como parte del mercado ilegal: violencia, mercancía política y narcotráfico en Río de Janeiro”. En: R. Stanley (2009). *Estado, violencia y ciudadanía en América Latina*, Madrid, Entimema, 109-127.
- Molano, A. (2012). De los cultivos ilegales a la minería ilegal en Simití”, *El Espectador*, 14 de julio.
- Muñoz, J. C & Zapata, O. (2011). “Estructura de la propiedad de la tierra rural en Antioquia, 2006-2011”. Medellín: Universidad EAFIT, mimeo.
- Presidencia de la República. (2009). *Los problemas críticos de la zona del Bajo Cauca en Antioquia*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Rivera Marín, D. (2012). “Vanoy, una vida que se tragó la guerra”, *El Colombiano*, 30 de septiembre, pp. 10-11.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven and London: Yale University Press.
- Semana. (2007). El ‘señor’ del Bajo Cauca. *Revista Semana*, 5 de mayo.
- United States Geological Survey. 2011. *Mineral Yearbook (Report)*. USGS.
- Uribe Alarcón, M. V. (1992). *Limpiar la tierra: guerra y poder entre esmeralderos*. Bogotá: Cinep.
- Valdiri Wagner, J. E. (Ed.). (1986). *Primer taller latinoamericano sobre oro aluvial*. Tomo II. Medellín: Ingeominas – AGID – Unesco.
- Verdad Abierta. (2012). El libreto de la parapolítica según Mancuso, El Alemán y Jorge 40. *Verdad Abierta*, 1 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/36-jefes/4284-la-parapolitica-segun-mancuso-el-aleman-y-jorge-40>
- Villalobos, J. 2012. “Ilegalización del oro y legalización de las drogas”, *El País*, 10 de mayo.
- Villarreal Navarro, J. (2011). *Cálculo del indicador económico Government Take para el sector minero en Colombia*. Bogotá: Unidad de Planeación Minero Energética.
- Weber, M. (1964a). *Historia económica general*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . (1964b). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- West, R. C. (1972). *La minería de aluvión durante el periodo colonial*. Bogotá: Imprenta Nacional.

# Problemas de la *mafiya*, crisis de los señores de la guerra<sup>1</sup>

William Reno

*Northwestern University*

---

<sup>1</sup> Traducción de Jose Antonio Fortou (Departamento de Humanidades, Universidad EAFIT).



“Nos hemos convertido en un estado mafioso a escala mundial. Todos creen que los problemas políticos podrían terminar en una explosión, pero el crimen podría destrozarnos con igual facilidad”  
Boris Yeltsin (citado en Handelman, 1995, p. 117)<sup>2</sup>.

Al hablar de África, Robert Kaplan escribe que “el incremento en la erosión de los estados-nación y de las fronteras internacionales, y el fortalecimiento de ejércitos privados, compañías de seguridad y carteles de droga internacionales son hoy claramente visibles” (1994, p. 45). ¿Son el colapso de instituciones estatales y su reemplazo por redes criminales –la criminalización del estado en partes de África (Bayart, Hibou & Ellis, 1997) y en la antigua Unión Soviética– indicios de la toma y sustitución de estados por parte de redes privadas y comerciales?

En este texto, comparo Rusia y sus organizaciones informales (en el sentido de no gravadas y no reguladas), aquello que Handelman llama *mafíya*, con una categoría de organizaciones

---

2 *N. del T.*: Las citas textuales de textos en inglés se han traducido al español, pero manteniendo la paginación y edición originales del texto, exceptuando los casos en que haya sido posible rastrear la cita a la edición en español.

en África que hacen esfuerzos serios, y en ocasiones exitosos, por sustituir las instituciones estatales para controlar población y recursos directamente, o lo que algunos llaman “señores de la guerra”<sup>3</sup>. Parte crucial de esta comparación es entender que si bien muchos de estos grupos en África colaboran con funcionarios estatales, la mayoría muestra poco interés en ocupar territorios o administrar poblaciones. Operan como sindicatos, en el sentido de que persiguen los intereses privados de sus miembros y no están organizados específicamente para proveer bienes comunes de los cuales no se pueden excluir a otros individuos. Esto parece apuntar a lo mismo que Handelman ve en Rusia: “El fracaso –con frecuencia deliberado– del estado en imponer su autoridad, ha dejado a los mafiosos en libertad de sabotear la que había sido la promesa más inspiradora de la segunda revolución rusa: crear una nueva sociedad basada en el imperio de la ley” (1995, p. 25).

Algunos emprendedores políticos y comerciales en Rusia se asemejan a sus contrapartes africanos. Como los sindicatos informales de mercado en África, la *mafia* rusa socava la capacidad de las instituciones estatales para recaudar ingresos y debilita la autoridad estatal a la hora de regular las transacciones económicas. Sin embargo, demuestro que existen aspectos específicos de la organización estatal en Rusia que mitigan la influencia de las organizaciones de *mafia* en la economía y política rusa. Una diferencia clave descansa en la capacidad de las agencias estatales

---

3 Estos estados se asocian con instituciones formales débiles y grupos armados que llevan a cabo acciones militares, sin interés en construir apoyo local o promover una agenda política específica, y que dedican una porción significativa de sus esfuerzos organizacionales al comercio. Tales estados incluyen a: Angola, Burundi, Chad, Congo-Brazzaville, Congo-Kinshasa, Djibouti, Guinea-Bissau, Ruanda, Sierra Leona, Sudán y Uganda.



rusas de dominar, si no controlar completamente, el ejercicio de la violencia. En partes de África, los grupos no estatales exceden las capacidades coercitivas de los estados e imponen una relación distintiva entre mercados, poder y población. Utilizan esta capacidad superior para desplazar agentes y reglas estatales. En contraste, Rusia posee instituciones estatales que, aunque se caracterizan por un considerable ejercicio de poder arbitrario y *ad hoc* de parte de los funcionarios, se aproximan mucho más a una situación en que la ocupación de un cargo público “es considerada [...] como la aceptación de un *deber específico de fidelidad al cargo*” (Weber, 1964, p. 719). Esto es, la mayor parte de Rusia posee instituciones estatales o públicas en el sentido weberiano de organizaciones que persiguen un interés mayor que la suma de los intereses privados de su personal, mientras que partes de África no las poseen.

En general, la relación del poder estatal ruso con las organizaciones de *mafiya* permite una mayor heterogeneidad en los resultados en comparación con África. En ciertas instancias, funcionarios locales y regionales en Rusia encuentran nuevas formas de recaudar ingresos y afirmar su autoridad, aún cuando la influencia de la *mafiya* domina otras áreas y sectores económicos. Numerosas regiones de la periferia de la antigua Unión Soviética y de la misma Rusia se aproximan más a las condiciones de los señores de la guerra africanos. Como explico adelante, esta diferencia se explica por una relación particular del poder del estado con la violencia y las búsquedas individuales de intereses privados, lo cual crea un cálculo de oportunidad distintivo para las personas emprendedoras.

Para ilustrar estos resultados, empiezo por explicar cómo concibo la relación entre instituciones estatales formales y sin-

dicatos privados. Uso el término “Estado en la sombra”<sup>4</sup> para explicar la relación entre estos dos tipos de organización en África, la cual exploro en otro trabajo (Reno, 1995). En particular, explico cómo los sindicatos privados, especialmente aquellos que cuentan con funcionarios del estado entre sus miembros, promueven el colapso de las instituciones estatales y del orden promovido por el estado. A continuación, me pregunto si las *mafia* rusas son elementos de un Estado en la sombra y, por tanto, agentes del colapso estatal. Respondo esta pregunta identificando similitudes en la lógica organizacionales de la *mafia* Rusia y los sindicatos privados que desafían el poder estatal en África. También exploro la evidencia que señala diferencias en la relación entre estado y poder privado en Rusia. Luego, con base en esta comparación entre la *mafia* rusa y los Estados en la sombra africanos, deduzco las razones por las que Rusia y su *mafia* sólo satisfacen parcialmente las condiciones observadas en los Estados en la sombra y el colapso estatal en África.

## I. Los Estados en la oombra en teoría

El Estado en la sombra es un concepto que explica la relación entre corrupción y política en África. Es un producto del gobierno personalista, usualmente construido tras la fachada de la soberanía formal del estado. Agentes externos reconocen a los Estados en la sombra si sirve a sus intereses. Jackson (1990) observaba que esto conducía al apoyo de la soberanía de estados con administraciones internas muy débiles por parte de las superpotencias, lo cual aliviaba a los gobernantes de la presión

---

4 N. del T.: “*Shadow State*” en el texto original. Se ha optado por la traducción “Estado en la sombra” por tener más aceptación general, aunque también puede ser llamado “Estado sombra”.

de fortalecer las instituciones para proteger a los miembros productivos de la sociedad, de los cuales el estado podría extraer ingresos. En cambio, los gobernantes adoptaban un horizonte estratégico más corto, acumulando recursos críticos ya fuera de dichas superpotencias patrocinadoras, o de inversionistas dispuestos a invertir en operaciones de enclave.

Estos recursos, adquiridos de forma independiente a los esfuerzos de la población del país, le daban a los gobernantes la opción de imponer graves demandas de recursos a la población que controlaban, aún si estas demandas reducían la productividad y riqueza social en conjunto. En estas circunstancias, los gobernantes tenían pocos prospectos de atraer legitimidad popular, o incluso obediencia, por medio de sus directrices. Luego, muchos gobernantes preferían conservar los recursos que hubieran sido gastados en servicios, y en cambio gastarlos para comprar la lealtad y obediencia de caudillos<sup>5</sup> clave. Los desembolsos eran materiales, en el sentido de provisión de subsidios y acceso preferencial a activos del estado, o ejercicios discrecionales de poder, como no procesar infracciones y otras exenciones selectivas de las regulaciones.

Estos usos privados de las prerrogativas y activos del estado crearon un marco de gobierno por fuera de las instituciones estatales formales —una sombra de las estructuras formales de gobierno, basada en estos vínculos informales. Como observaba Weber, “[e]l cargo patrimonial carece ante todo de la distinción burocrática entre la esfera ‘privada’ y la ‘oficial’”. Pues la misma administración política es considerada como una cuestión pura-

---

5 *N. del T.*: “*Strongmen*” en el texto original. Literalmente “hombres fuertes”: caudillos o líderes de grupos armados y/o criminales.

mente personal del soberano y la posesión y ejercicio de su poder político son estimados como una parte integrante de su fortuna personal que resulta beneficiosa en virtud de los emolumentos y las contribuciones” (1964, p. 774). Así, el presidente Mobutu de Zaire supuestamente controlaba 6 billones de dólares, una suma mayor a la producción registrada de su país en 1992 (Askin & Collins, 1993). El presidente Banda manejaba las actividades comerciales de Malawi a través de fondos de inversiones familiares (Alexander, 1991). Tras una década en el poder, el presidente Doe acumuló una fortuna equivalente a la mitad del producto interno anual de Liberia (Kowenhoven, 1989).

Otro elemento clave del Estado en la sombra es la exclusión de gorriones o individuos que se benefician de las acciones y recursos de otros en virtud de su presencia y sin tener que contribuir sus propios esfuerzos o recursos. Entonces, el gobernante de un Estado en la sombra lógicamente puede buscar hacer que la vida de sus sujetos sea menos segura y más pobre materialmente, a menos que le demuestren que contribuyen a su poder personal. Esto es, un gobernante minimizará su producción de bienes públicos –beneficios que todos pueden disfrutar, sin importar su relación con el gobernante– para incentivar a todos a buscar su favor personal y así ser eximidos de dichas condiciones. Las conexiones informales no burocráticas que resultan de esto constituyen las redes del Estado en la sombra.

Llevado al extremo, no hay bienes provistos por el Estado en la sombra, ni puede haber derechos civiles, puesto que las relaciones con las autoridades están subordinadas a la discreción de éstas. Por tanto, el Estado en la sombra “ideal” no cumple con la definición mínima de Nozick (1988) del estado como el monopolio sobre el control de la fuerza en un territorio deter-

minado, para la protección de todos, les guste o no –esto es, un bien público básico. En otro texto (Reno, 1998), considero que algunos Estados en la sombra que disfrutan del reconocimiento como estados soberanos pueden ser interpretados mejor como sindicatos comerciales –aunque utilizo el término “política de señores de la guerra”. Esta definición hace que la existencia de un estado sea una cuestión de grado, más que una proposición del tipo “todo o nada”, lo cual permite hablar del crecimiento o decaimiento de un estado. Esta definición de los Estados en la sombra enfocada en la conversión de recursos y resultados organizacionales en beneficios privados conduce a dos proposiciones clave.

**Proposición 1:** *El gobernante de un Estado en la sombra que no puede controlar a los gorriones está en riesgo de perder la lealtad de los seguidores que sí obedecen a cambio de desembolsos.*

La inhabilidad para controlar quién se beneficia puede abrir la posibilidad de que grupos se organicen entre sí para obligar a un gobernante a atender a sus intereses. Sin embargo, este resultado no es probable en el contexto del Estado en la sombra. La creciente inhabilidad del gobernante para controlar a los gorriones entre los miembros de los sindicatos informales probablemente lleve al colapso del orden mismo, puesto que muchos de los gorriones son en realidad agentes del Estado en la sombra. Esto es especialmente cierto cuando el gobernante de un Estado en la sombra ha sido exitoso a la hora de forzar cuantas personas haya sido posible a buscar ganancias individuales a través del favor del gobernante y ha reprimido cualquier señal de organización independiente. Para la mayoría de observadores, esto indica un “colapso estatal”, aunque yo argumento que este fenómeno en

particular es parte de un proceso en dos etapas. Es el resultado de la disolución previa –en el marco del Estado en la sombra– de instituciones y grupos capaces de reivindicar intereses distintos, aparte de los intereses privados de sus miembros. El “colapso estatal” es la fragmentación de un Estado en la sombra, cuyos miembros clave han hecho acuerdos con el gobernante para recibir protección a su promoción de intereses privados.

Una cuestión esencial para este colapso de la autoridad central es el hecho de que los funcionarios estatales y sus aliados, quienes juntos componen el Estado en la sombra informal, han renunciado al apoyo popular por medio del cubrimiento de las necesidades del grueso de la población. Aunque los gobernantes del Estado en la sombra se preocupan por el acceso a recursos de sus aliados clave, tienen una visión distinta del papel de agentes estatales, tales como profesores, proveedores de salud y expertos en extensión agrícola. Estos agentes estatales minan las redes del Estado en la sombra al darle servicios y recursos por derecho a una población que en otra situación sería suplicante y los recibiría a cambio de lealtad y contribuciones a un gobernante. Adicionalmente, estos esfuerzos tan costosos desvían recursos de la tarea de manejar asociados.

Con el tiempo, los gobernantes tienen cada vez más incentivos para proteger a aquellos que la mayor parte de la sociedad vería como criminales, en vez de víctimas. En la medida en que los agentes del Estado en la sombra hacen negocios con otros criminales como bandas armadas o realizan negocios ilícitos internacionales, la protección de intereses y acuerdos será directa y violenta, no indirecta y a través de instituciones legales. En tanto los gobernantes dependen más de las redes del Estado en la sombra para gobernar, crecen los costos políticos de echar por

la borda a sus asociados y dirigir recursos hacia la construcción de instituciones verdaderamente populares. Esta tendencia lleva a otra observación sobre el carácter de los Estados en la sombra.

***Proposición 2: Los gobernantes de Estados en la Sombra tienen incentivos para destruir las instituciones formales del estado que queden, en proporción a su dependencia de las redes del Estado en la sombra.***

Así, los gobernantes de los Estados en la sombra lógicamente ignoran o abjuran de las tareas e instituciones comúnmente asociadas con los estados. Esto se evidencia en el tema básico de los servicios postales. Las oficinas postales en los Estados Unidos rehusan hacer envíos a algunos países africanos porque estos no poseen servicios postales. Pero la cuestión va más allá de gobernantes que buscan ahorrar recursos políticos escasos. Los intereses del gobernante de un Estado en la sombra se extienden hasta asegurar que otros grupos (incluyendo otros agentes del Estado en la sombra) no provean a los súbditos servicios populares, a riesgo de que estas actividades eclipsen los atractivos menores que ofrece el Estado en la sombra. Quizás la sociedad en general estaría mejor si algunos individuos organizaran un servicio para sí mismos, aún si todos pudiesen sacar provecho. Sin embargo, desde la perspectiva del gobernante, los funcionarios y los organizadores locales (no importa quiénes en realidad) que apropian recursos y tareas nominalmente del estado podrían con facilidad reducir la autoridad del gobernante aún si fueran medianamente efectivos proveyendo un servicio básico. Usualmente, obstruyen la aparición de servicios privados y prefieren incorporar a los emprendedores a sus redes de Estado en la sombra (o eliminarlos) y encargar la responsabilidad postal a una firma extranjera y políticamente neutral como DHL o UPS.

Esta visión del poder del Estado en la sombra también motiva a los gobernantes a promover conflictos entre comunidades y entre facciones del mismo Estado en la sombra, para así incitar a los caudillos locales a apelar al favor personal del gobernante para resolver disputas y proteger seguidores. En Zaire, Mobutu personificaba esta tendencia, pues manipulaba los conflictos al aliarse con una facción y luego otra, de forma que forzaba a todas las partes en conflicto a buscar el favor del Presidente para resolver problemas locales (Schatzberg, 1988).

Por tanto, la protección de unos contra otros que hace el gobernante crea costos significativos para la mayoría de personas, incluso aquellos que reciben dicha protección. La protección tampoco permitirá que aquellos que cuentan con el favor del gobernante desarrollen medios independientes para suplir las necesidades de las comunidades, pues la variación en el apoyo del gobernante le demuestra a sus seguidores que su favor cambia y que debe buscarse con mucho esfuerzo. Así, es improbable que los beneficios de la protección de un caudillo se generalicen en la forma de orden público en una sociedad, ya que la protección es vendida como un bien privado y tratada como tal por los compradores. Quienes reciben esta protección tienen más incentivos para buscar ganancias puramente privadas para sí mismos, al punto de participar en lo que la sociedad en general considera como un comportamiento explotador o criminal, pues reconocen que el favor del gobernante es impredecible y castiga la iniciativa.

Esta estrategia de gobernar provocando inseguridad y luego proveyendo protección privada, probablemente intensifica de forma intencional las fricciones étnicas (Chabal & Daloz, 1999). Para afincar su autoridad, Mobutu, quien carecía de institucio-



nes militares o civiles formales, incitó la enemistad en Zaire oriental en contra de “recién llegados” (que llevaban doscientos años allí). Igualmente, Mobutu incorporó funcionarios locales y grupos armados en una coalición para saquear esta población objetivo (Braeckman, 1995, pp. 387-94). Se pueden observar técnicas similares en la delta del Níger en Nigeria. “Comandos” cuasioficiales, con frecuencia organizadas por una facción local o una figura política, utilizan alianzas políticas y comerciales con figuras nacionales poderosas para resolver cuentas políticas y compartir ganancias comerciales clandestinas con sus patrones (Obi, 1998). En Liberia, esta estrategia se convirtió en una política deliberada del presidente Doe (1980-90), quien protegía a empresarios pertenecientes a minorías étnicas para extraerles oportunidades comerciales. Doe aumentó la necesidad de protección de estos empresarios al provocar la ira popular contra sus privilegios (Ellis, 1995). En ambos casos, los funcionarios estatales perdieron luego el control sobre paramilitares de origen étnico y regional. Una fragmentación similar del control de la violencia por parte del estado (y del Estado en la sombra) aparece en Colombia. Funcionarios que intentaban responder a la devastación tras el terremoto de Armenia en enero de 1999 se encontraron con paramilitares locales que rechazaban los esfuerzos del gobierno por reafirmar su control. Estos paramilitares, muchos de los cuales estaban involucrados en el narcotráfico, eran los mismos que funcionarios del gobierno ya habían utilizado como sustitutos en una guerra contra rebeldes de izquierda.

Sin embargo, Bates (1981) anotaba que, desde la perspectiva de líderes únicamente enfocados en beneficios privados, estos prefieren más reglas y regulaciones que puedan manipular para construir electorados y excluir a los gorriones. Ahora bien, Bates

señala que el uso de regulaciones formales administrativas y legales para proveer y extraer privilegios privados le resta valor a la función burocrática y predecible basada en reglas, pues las instituciones deben permanecer lo suficientemente flexibles como para atender necesidades basadas en relaciones personales cambiantes y para discriminar sobre esta misma base (Krueger, 1974).

Una segunda razón por la cual los gobernantes de Estados en la sombra prefieren instituciones débiles (no sólo en el sentido de alejarse de principios basados en reglas, sino también de la provisión de bienes públicos) se encuentra en su miedo a que rivales emprendedores utilicen instituciones exitosas para retar a sus superiores. Esto es así porque los administradores que proveen servicios populares, como la seguridad en medio del caos, podrían ganar apoyo popular entre los beneficiarios de este bien público (Migdal, 1988). Este miedo refleja los peligros que significan los golpes y otras acciones violentas subordinadas para la seguridad física de los gobernantes. Por ejemplo, Wiseman (1993) descubrió que el 60 por ciento de los gobernantes africanos entre 1960 y 1992 cambiaron su puesto por la prisión, el exilio o una tumba temprana (1993). La seguridad de los gobernantes africanos no ha mejorado durante los años noventa. Nigeria hace alarde de un presidente civil removido por un gobernante militar (1993), un golpe militar interno (1993) y la sospechosa muerte nocturna de un gobernante (1998). Níger pasó por dos golpes de estado (1996, 1999). Sierra Leona no sólo sufrió un golpe (1996), sino también dos insurrecciones militares rebeldes que obligaron a huir a un presidente civil (1997, 1999). La milicia de un político rival destituyó al presidente de Congo-Brazzaville (1997), mientras que el presidente de la República

Centroafricana sobrevivió a tres levantamientos militares en dos años con la ayuda de soldados paracaidistas franceses (1996-98).

Esto refuerza la idea de que el fracaso de un gobernante a la hora de inhibir bienes públicos (esto es, desde su perspectiva, la existencia de gorriones) probablemente lleve a su destitución y, quizás, muerte. Por el contrario, es poco probable que se transforme en construcción de estado, por lo menos no inmediatamente. Esto es así, porque la estrategia de gobierno a través de redes informales típica del Estado en la sombra destruye la materia prima institucional requerida para organizar grupos para la provisión de bienes públicos, sea para toda la población o para una comunidad dentro del país. Es más probable que el colapso del Estado en la sombra de paso a fragmentos del Estado en la sombra: grupos rivales muy arraigados que buscan proteger los privilegios de los suyos. Como observaba Olson, “[e]ntre más grande sea el grupo, más lejos estará de suministrar una cantidad óptima de un bien colectivo” (1992, p. 39), ya que los individuos tendrán incentivos para no contribuir a una meta común, especialmente si pueden apropiarse de elementos de un Estado en la sombra para proveer beneficios privados a sí mismos. Esto es especialmente cierto cuando no existe de un cuerpo creíble de reglas o de experiencias positivas de comportamiento basado en reglas a nivel del estado, las cuales puedan ser explotadas con facilidad por retadores de la élite o restauradas por una oposición social.

¿Es éste el camino por el que va la *mafia* rusa? ¿Son sucesores de un Estado en la sombra ruso en proceso de colapso, una autoridad construida sobre la base de un legado comunista de redes informales y privilegios individuales que está siendo convertida hacia la ganancia privada?

## II. ¿Es la *mafiya* rusa una señal de un Estado en la sombra en colapso?

En esta sección, evalúo la aplicabilidad del modelo del Estado en la sombra a la aparición de organizaciones de *mafiya* en Rusia y otras ex repúblicas soviéticas. Esta comparación resalta las similitudes entre estas organizaciones y elementos de los Estados en la sombra africanos. Igualmente, muestra que algunas de las respuestas de funcionarios estatales al poder de la *mafiya* en la antigua Unión Soviética se asemejan a las relaciones entre autoridades de los Estados en la sombra y los señores de la guerra en África.

Primero, los sindicatos informales organizados en torno al comercio tienen raíces profundas en muchos estados africanos y en la antigua Unión Soviética y eran importantes en las estrategias del Antiguo Régimen. Handelman observaba una continuidad entre organizaciones criminales (“*vory v zakonye*”) y una clase de “facilitadores”<sup>6</sup> de la economía socialista (cfr. Albin *et al.* 1997, pp. 156-59). En otros lugares se ha señalado que algunas organizaciones sociales relativamente autónomas han logrado sobrevivir en regímenes totalitarios. Shue señala que en la China maoísta esta capacidad de supervivencia fue el resultado de “la capacidad colectiva de pequeñas unidades y funcionarios para evadir, desatender, exagerar o distorsionar las directivas centrales” y “sus capacidades para desmontarse y hacerle trampa a sus superiores cuando había intereses locales en juego” (1994: 70). Ella llama a esto la “celularización” de la sociedad, un rompi-

---

6 *N. del T.*: “*Fixers*” en el texto original. Literalmente “quienes arreglan”: término que alude a personas que se dedican a hacer arreglos, especialmente por medios ilegales o por lo menos ocultos.

miento de vínculos que podría atar a diferentes grupos en una causa común. Como en los Estados en la sombra africanos y en la descripción que Handelman hace de los “facilitadores” y los grupos criminales, algunos persiguen objetivos a través de vínculos informales con (o la subversión de) funcionarios del régimen en formas que mezclan negocios, crimen y administración gubernamental.

Al escribir sobre el periodo soviético, Coulloudon observa que “la mafia y el estado que gobernaban tanto la política y la economía de manera arbitraria se convirtieron, diríase, en una y la misma” (1997, p. 75). Esto se asemeja al tejido de redes informales que construye el Estado en la sombra, muy a la manera del patrimonialismo en la versión de Weber, en el que las distinciones entre el ejercicio de poder público y privado se desdibujan. Estas relaciones entretejidas y simbióticas tienen consecuencias de gran alcance, sobre todo si el poder central disminuye al punto en que estas estructuras predominan y no existe autoridad alguna que provea un bien común, ya sea para interés propio o de la sociedad en general. Más aún, el estado previo de “celularización” de la sociedad y los vínculos colaborativos con grupos no estatales, especialmente en el comercio, minan los efectos autónomos de cualquier grupo de “sociedad civil” que articular intereses que amenacen a los funcionarios del Estado en la sombra.

Los desarrollos tras la Guerra Fría han debilitado el poder central tanto en los Estados en la sombra africanos, como en la antigua Unión Soviética. A medida que los jefes políticos pierden control sobre “sus” sindicatos, sus socios establecen sus nuevas alianzas y se desplazan hacia nuevos negocios, apropiando activos estatales directamente. Este proceso se manifiesta en las

similitudes entre la “privatización” de activos estatales en África (van de Walle, 1994) y en el antiguo bloque soviético (Appel, 1997). En Rusia, agentes estatales y sus colaboradores usan sus posiciones previas para tomar ventaja de la decisión de reconocer la propiedad privada en 1987 (Kryshtanovskaia, 1996). Así mismo, Ellis (1995) anota que algunas unidades militares y de seguridad sudafricanas durante el apartheid utilizaban actividades clandestinas –contrabando y tácticas de contrainsurgencia– para entrar en el negocio de los operadores de importaciones y exportaciones y de las compañías de seguridad privada. Las compañías de seguridad privada en Rusia tienen orígenes similares. Kryshtanovskaia (1996) señala que algunos miembros de los servicios de seguridad del estado se unen a “estructuras coercitivas” privada –ejércitos privados– que colaboran con las figuras de *mafia* emergentes. Estima que unas 20,000 personas del área de Moscú trabajan en esas compañías (pp. 47-48). Una vez entran en el negocio, estos operadores construyen nuevos vínculos con funcionarios amistosos. En la medida en que estos funcionarios ejercen más influencia, la “reforma” es manipulada de forma tal que las nuevas medidas burocráticas protejan los intereses privados de sus socios comerciales. Esta devoción a los intereses privados realza la tendencia a limitar la eficiencia entre viejas (e incluso nuevas) burocracias (cfr. Hellman, 1998), de forma tal que todos los participantes, incluyendo a los empresarios honestos, deben tranzar con sindicatos tipo *mafia*-estado para poder acceder a nuevas oportunidades.

Los “*freelancers*”<sup>7</sup> recién llegados que no cuentan con conexiones especiales también toman ventaja de la proliferación de

---

7 *N. del T.*: Literalmente “lanza gratis”: individuos que trabajan por cuenta propia y por trabajos.

estas redes a la hora de forjarse sus propias áreas de oportunidad. Por ejemplo, en la guerra civil de Liberia (1990-96) hombres jóvenes dedicados al saqueo, la minería clandestina, la tala y la exportación de sustancias ilegales llevaban lo que algunos liberios llaman un “estilo de vida Kalashnikov”. Bajo el liderazgo de individuos como el General Desnudo, el Coronel Sangre, el General Jesús y el Mayor Peligro (Ellis, 1999, Huband, 1998), estos grupos no exhibían jerarquías de comando internas claras (más allá de los títulos) y usualmente eran rápidos a la hora de eliminar a los compañeros que parecían ser efectivos o populares en el campo de batalla. Algunos se organizan para vindicar viejas ofensas. En Sierra Leona, el comandante Sam “Maskita” Bockarie prometió quemar buena parte de Freetown. En Rusia, el “*freelancing*” frecuentemente hace su aparición en crímenes que no pueden ser atribuidos a organizaciones específicos y en los que se encuentran funcionarios del estado dedicados a actividades ilícitas.

Sin embargo, los niveles de crimen desestructurado (en el sentido de aleatorio y difícil de evitar) son más bajos en Rusia que en muchos estados africanos. Esto sugiere la presencia de estructuras que inhiben el desorden por parte de otros y/o evitan estrategias de promoción de conflicto entre grupos. Luego hay algo que provee un bien público de seguridad relativa. Por ejemplo, una encuesta a rusos encontró que las quejas populares ocupaban el séptimo lugar, detrás de múltiples cuestiones relacionadas con la distribución del ingreso, el manejo de la economía y la disminución en el respeto por las instituciones (*Current Digest of the Post-Soviet Press*, 1998). Las preocupaciones populares pueden reflejar conciencia de las colaboraciones entre *mafia* y estado. El orden de estas quejas también indica que el crimen “*freelance*”

es una amenaza relativamente débil para las colaboraciones entre funcionarios y *mafiya* y para los recursos y oportunidades que explotan. Esto es, aunque existe corrupción, los gobernantes rusos no sustituyen el desorden generalizado por una falta de instituciones estatales para ejercer poder. Igualmente, los socios en el negocio de la corrupción tampoco buscan controlar al pueblo ruso a través de la imposición de seguridad. Esto apunta a un nivel mucho más alto de estructuras institucionales existentes (aunque limitadas) a través de la antigua Unión Soviética, una diferencia crítica en las circunstancias que examinaré en la próxima sección.

La mayor parte de las excepciones a esta afirmación se encuentran en la periferia de Rusia. Las redes informales parecen borrar las distinciones entre autoridad privada y estatal en algunas de las repúblicas pos soviéticas, de manera análoga al surgimiento de las organizaciones de señores de la guerra en África. La República Moldava Pridnestroviana al interior de Moldavia se acerca más a este “tipo ideal”, pues exhibe unidades militares “*freelance*” que utilizan el control directo sobre la población y territorios económicos útiles para acumular recursos para el beneficio privado de su organización. En este caso, las actividades incluyen el narcotráfico (*La dépêche internationale des drogues*, 1997). Es significativo que el personal del antiguo Ejército Rojo soviético que se encuentra en esta área tienen la reputación de ser traficantes de armas. Por ejemplo, este investigador ha sido confundido con un ruso por algunas personas en África. Ocurren colaboraciones, al estilo de los señores de la guerra, entre unidades militares rusas privatizadas y agentes estatales rusos amistosos que apropiación activos del estado. Es revelador que variedades dramáticas de estas colaboraciones aparezcan



en África. La compañía minera (de diamantes) siberiana Sakha Almazy Rossiya hizo aparición en la guerra civil angoleña junto a una fuerza militar soviética de “seguridad industrial” (*Intelligence Newsletter*, 1997). Veteranos ucranios y rusos también han apropiado equipo militar, para luego aparecer en Sierra Leona para vender sus servicios a un grupo mercenario sudafricano (Hooper, 1997).

A principios de los noventa, en Tayikistán también hubo una privatización limitada de la violencia en el marco del colapso de la autoridad central (Atkin, 1997, pp. 614-16). Allí, veteranos y novatos como Sungak Safarov lideraban sus propias milicias, con armas adquiridas a facciones armadas en estados vecinos. Son las áreas al interior de Rusia donde el control civil es más débil, como en Kaliningrado y el Distrito Militar del Cáucaso Norte, en donde las fuerzas de seguridad parecen sacar ventaja de su autonomía sobre activos militares para buscar ganancias económicas (Galeotti, 1999b). En la medida en que estos grupos armados crearon y manejaron sus propios entornos económicos a la vez que impulsaban movimientos políticos, asemejan a facciones de señores de la guerra en África.

Áreas con recursos naturales valiosos y fáciles de transportar o con ventajas comerciales (como el control sobre una frontera) también ofrecen incentivos y potenciales a caudillos para que privaticen su ejercicio de poder. Por ejemplo, la economía basada en recursos naturales de Turkmenistán le da a sus gobernantes la oportunidad de apropiar las rentas provenientes de la producción de petróleo para sí y sus socios, muy a la manera de los Estados en la sombra africanos. Para mantener este estilo africano, estas organizaciones deberían renunciar a la pretensión de servir un interés popular al fomentar el desarrollo o destinar ingresos para

propósitos públicos. Libres de la responsabilidad de gravar a la población, los gobernantes podrían destinar todo al enriquecimiento personal, una tendencia que Karl (1998) encuentra en otras economías basadas en el petróleo. La naturaleza casi exclusivamente predatoria de las fuentes de ingreso disminuye los costos de aplicar violencia a las operaciones comerciales y a aquellos que se interponen en su camino, ya que la represión o la exclusión de la población local no minan los recursos. La defensa contra rivales ya exige que los grupos gobernantes apliquen violencia, lo cual puede utilizarse para desplazar personas inútiles y explotar a otros sin miedo a las consecuencias de la sobrexplotación. Esto puede potenciar la tendencia entre gobernantes a enfocarse más en las ganancias a corto plazo y menos en la productividad de “víctimas” que puedan ser gravadas.

Sucesivos gobiernos en Nigeria muestran un comportamiento de “señores de la guerra”, al utilizar el control sobre el petróleo para sostener una red de favoritos del régimen, independiente de la obligación de dar servicios a la población a cambio de legitimidad de recursos. Hacia 1997, el gobierno de Nigeria dependía del petróleo para proveer el 97% de las ganancias por comercio extranjero del país (*Africa Confidential*, 1998). Esto hace que buena parte de la población sea superflua para el régimen en su búsqueda de recursos de patronaje, excepto en tanto haya individuos o grupos puedan retar el control del régimen sobre el petróleo. Cualquier descentralización significativa del poder en este contexto puede ser altamente peligrosa para la mayoría de Estados en la sombra, sean civiles o militares, en la medida en que las demandas locales de ciudadanos pueden interponerse entre los gobernantes y los recursos políticos que estos necesitan para atraer la obediencia de caudillos.

En contraste con esto, Stavrakis, DeBardleben y Black (1997) señalan que el federalismo ruso ha creado un sistema político relativamente descentralizado, contrario a las intenciones de Moscú. Esto les permite a actores políticos locales hacer tratos con la *mafia*, ciudadanos y agentes externos, a la vez que puede aislar políticamente economías predatoras en las que los políticos encontrarán más incentivos para colaborar con la *mafia*, especialmente cuando las instituciones del estado ya son débiles. Esto le da a políticos regionales más espacio para innovar, por ejemplo en lugares como Vladivostok, en donde la popularidad o eficiencia propia no es un amenaza para el control que ejerce un caudillo checheno. Algunos políticos regionales orientarán sus actividades hacia el enriquecimiento personal. En otros lugares, emprendedores independientes y otros grupos sociales obligarán a los gobernantes locales a escuchar sus demandas. Esto contrasta con el federalismo en los Estados en la sombra, en donde los gobernantes utilizan el federalismo como una herramienta para manipular batallas entre facciones locales, como en Nigeria. Los notables locales arreglan cuentas entre ellos apelando al centro y esperando ayuda militar y económica para marginalizar a sus rivales, peticiones que encajan bien con las estrategias de los Estados en la sombra de evitar la creación de instituciones efectivas, sean en la forma de burocracias estatales o de estrategias de auto ayuda de las comunidades. No sorprende, pues, que el federalismo de este corte lleve a demandas para una mayor división aún, a medida que cada político o grupo emprendedor busca llegar a sus propios acuerdos con la capital (Oyediran, 1997). Paradójicamente, la debilidad de la autoridad central en Rusia puede tener la consecuencia beneficiosa (aunque no intencionada) de permitir instituciones estatales (locales) más fuertes en general.

No obstante, los casos de la periferia soviética muestran que la *mafíya* puede remplazar a la autoridad estatal faltante, de manera similar al colapso de los Estados en la sombra en África. Pero en Rusia, la mayoría de los grupos de *mafíya* muestran evidencia de seguir dependiendo del ejercicio autónomo y continuado del poder estatal y su dominio sobre el ejercicio de la violencia en maneras en que los señores de la guerra africanos en el contexto del colapso de los Estados en la sombra no pueden. La mayoría de las actividades de la *mafíya* –comercio al detal, mercadeo al por mayor y chantajes por protección– asemejan a las actividades de la mafia en Estados Unidos que a las de los señores de la guerra africanos, esto es, su preocupación es tener autoridades locales débiles, pero no subvertir la provisión de orden del estado. Desde el punto de vista de un mafioso, uno se beneficia del bien público de la seguridad ofrecido por el estado en la medida en que puede evitar pagar por él. No es sorprendente, entonces, que la *mafíya* en Rusia no cumpla con el pago de impuestos. Funcionarios en Estados Unidos detectan esta tendencia entre las organizaciones de mafia estadounidense y, en este sentido, los procesan por evasión de impuestos. De esta manera, estas mafias sacan provecho de forma gratuita de las reglas y el orden estatales, en vez de fomentar el desorden como estrategia para aumentar sus ganancias privadas.

Si aquellos que estas mafias “protegen” operan en una economía gravable, o por lo menos lícita, su operación no necesita ir en oposición a la construcción de instituciones estatales. Las mafias dedicadas al chantaje dependen de un ambiente de prosperidad y emprendimiento para poder lucrarse; en contraste, un emprendedor en un Estado en la sombra le teme a y necesita suprimir el segundo, mientras que tolera la existencia de la primera. Una comparación

del recaudo tributario en Rusia y varios estados africanos da pistas sobre los distintos incentivos y las relaciones de los Estados en la sombra y los señores de la guerra con la empresa (Tabla 1).

**Tabla 1**  
**Origen de ingresos estatales en Rusia**  
**y algunos estados africanos**

| <b>País</b>  | <b>Porcentaje de ingresos estatales provenientes de impuestos</b> | <b>Porcentaje de ingresos estatales provenientes de comercio exterior</b> |
|--------------|---|---|
| Rusia        | 27,4  | ---   |
| Nigeria      | 3,1   | 63,3  |
| Sierra Leona | 1,5   | 42,2  |
| Uganda       | 9,1   | 36,8  |
| Ghana        | 22,4  | 34,8  |

Los estados que son capaces de regular las transacciones económicas relativamente bien (en términos de su capacidad para generar ingresos a través de la tributación interna) pueden ofrecer más posibilidades para algunas organizaciones violentas estas estructuras y vendan su ayuda a otros que buscan ser eximidos también. Cuando la capacidad de regulación económica interna ya es bastante baja, como en los Estados en la sombra, las redes informales no pueden depender de las agencias estatales para asegurar el orden y tornarán a las prácticas comerciales más violentas y explotadoras que caracterizan a los Estados en la sombra. También es probable que cuando parte sustancial de la riqueza se deriva de pequeños productores y las oportunidades de predación son comparativamente limitadas (como en Uganda y Ghana), las autoridades considerarán que las perspectivas a largo plazo pesan más que los miedos a largo plazo; esto es, por más que busquen enriquecerse y reprimir cualquier amenaza de interés autónomo entre los grupos que son menos vitales para

las finanzas estatales, necesitan dar protección a los agricultores para que por lo menos cosechen, para así poder extorsionarlos.

El caso de Al Capone ilustra esta relación privada dicotómica con el poder estatal. Capone necesitaba al Estado de Florida para proveer suficiente orden para que él pudiera disfrutar de su suntuosa mansión en Miami y el afamado sol de la ciudad. Más aún, las actividades mafiosas de Capone dependían de una provisión estatal de orden suficiente como para mantener a sus víctimas en el negocio. La capacidad estatal de declarar ciertas actividades como ilícitas y luego hacer valer esa directriz le daba oportunidades a su negocio. Los operadores que necesitaban protección de los funcionarios estatales entonces buscaban los servicios de la mafia o eran un buen blanco para el chantaje de la mafia. Así, las regulaciones del estado proveen un “bien gratis” a las mafias de estilo estadounidense, adicional a lo que los líderes de éstas pueden pagar a funcionarios estatales por protección para ellos y sus clientes, en contra de la aplicación de las regulaciones estatales.

Sin embargo, las similitudes adicionales entre los legados del gobierno socialista y los Estados en la sombra africanos aparecen en las consecuencias compartidas de la protección laza de la propiedad privada y los esfuerzos del estado por monopolizar la fuerza. Tras el colapso del control central en ambos lugares, el monopolio de la fuerza no fue transferido a nuevos propietarios. Esto pone trabas a la consolidación de las demandas de advenedizos en el mercado. Por ejemplo, pequeños granjeros en Rusia temen razonablemente que no puedan contar con la seguridad de su título de propiedad. Los productores también se encuentran con que los canales de mercadeo urbano son controlados por la *mafia*. Las demandas de los productores por protección

del estado no son atendidas, ya que las agencias son débiles o se encuentran controladas por personal con vínculos con la *mafiya*. La segunda mejor estrategia del granjero es tranzar con la *mafiya* local o renunciar a sus esfuerzos del todo.

### **III. Los límites de aplicar el modelo del Estado en la sombra a Rusia**

En general, entre los señores de la guerra y los Estados en la sombra africanos existe poca evidencia de construcción de estado en el sentido de North y Thomas (1998): el crecimiento de instituciones que proveen una protección predecible de derechos del individuo –sobre la propiedad y otros– frente a los gobernantes. Es más, la mayoría de los candidatos al reconocimiento externo de la soberanía son también actores comerciales dominantes, lo que les evita el problema (para ellos) de considerar la necesidad de instituciones eficientes para negociar y hacer cumplir acuerdos con otros grupos domésticos. En efecto, los deseos de la sociedad influyen muy poco en el comportamiento de las élites entre señores de la guerra y Estados en la sombra africanos. Por tanto, ambos divergen de la noción de Tilly de estados surgidos del chantaje por protección (2007, pp. 3-6), ya que estos sindicatos privados pueden lucrarse sin suministrar un ambiente estable para la mayoría de las personas, aun cuando un sindicato pueda ejercer un nivel de fuerza teóricamente capaz de hacerlo. “El problema con muchos de los jóvenes guerreros es que se habían vuelto adictos a la sangre y la violencia”, señalaba un testigo ocular de la guerra civil en Liberia. “La recompensa material de los despojos de la guerra era lo suficientemente tentadora para hacer que algunos desearan que la guerra siguiera” (Ogunleye,

1995, pp. 137). La apreciación de Soyinka sobre el desaparecido presidente de Nigeria refuerza esta sensación de lo privado sobre los derechos y el interés públicos: “Más allá de la realidad de un feudo que ha amamantado diligentemente su insaciable codicia y lo ha transformado en una criatura de enorme riqueza, y ahora de poder, Abacha no tiene *ninguna* noción de Nigeria” (1996, p. 15). Estas circunstancias marcan un contraste con las observaciones de Tilly según las cuales “las personas que llevaban a cabo la construcción del estado desarrollaron un creciente interés por fomentar la acumulación de capital”, ahuyentando competidores y proveyendo seguridad a una población (2007, p. 5).

Aun así, las agencias estatales en Rusia parecen ejercer una autonomía sustancial, por lo menos a los ojos de muchos rusos. Las encuestas de opinión pública indican que muchos rusos comparten la visión de que las agencias del estado ejercen un control significativo sobre la fuerza. En una mano, una encuesta de 1998 revela que el 80% de los rusos encuestados creían que las “estructuras criminales” ejercen una “influencia significativa” en Rusia (*Obshchaya gazeta*, 1998). En la otra, el 51% afirmaba que “el poder real en Rusia le pertenece a las estructuras criminales y la mafia”. Pero el 46% cree que el sistema judicial ruso es justo “de vez en cuando”. Por su parte, el 68% reportaba que buscarían ayuda de la policía, las cortes y funcionarios del servicio de seguridad si alguien les vulnerase sus derechos legales. Sólo el 7% buscaría ayuda de personajes de la *mafija* y un 10% apelaría a Dios (*Izvestia*, 1998). En una encuesta más, sólo el 16,1% respondió que su principal queja sobre el gobierno era que “sus acciones benefician principalmente al capital de la economía en la sombra y de la *mafija*” y más del doble estaban preocupadas por la disminución en la provisión estatal de servi-



cios sociales (*Moskovsky komsomolets*, 1998)<sup>8</sup>. También es posible que los encuestados percibieran el surgimiento de la oligarquía como sinónimo de la *mafia* o que mantuvieran actitudes de la época soviética que identificaban emprendimiento comercial con criminalidad.

Las encuestas de opinión son menos comunes en África. Sin embargo, Beckett presenta una encuesta de estudiantes universitarios nigerianos, quienes consideraron un gobierno estable, seguido de la unidad nacional, como sus principales preocupaciones políticas, por encima de la libertad democrática y el desarrollo económico acelerado. En 1995, el 81,1% también creía que la ley y el orden eran asuntos más importantes que el desarrollo económico, ¡en un país que ha tenido una erosión del 70% del ingreso per cápita en la economía formal durante los últimos 15 años! (1998, pp. 24-25). Hay disponibles otros indicadores de las actitudes populares frente a las instituciones estatales. Por ejemplo, en las elecciones locales de 1998 en Nigeria aproximadamente el 5% de los votantes participaron (*Guardian* [de Lagos], 1998). Muchos en Sierra Leona se refieren a los soldados del gobierno como “sobels” o soldados-rebeldes, lo cual refleja el carácter predatorio de estos hombres armados. Un comentarista de África Occidental se quejaba de “gallinazos en uniforme”, soldados que “se convirtieron en el azote de la región... terriblemente ignorantes de su propósito básico en la sociedad (Ayittey, 1992, p. 139).

Los índices de orden público dan evidencia adicional sobre la fuerza relativa de las instituciones estatales en Rusia en compara-

---

8 *Obshchaya gazeta, Izvestia*, y *Moskovsky komsomolets* aparecen en el *Current Digest of Post Soviet Press* (1998).

ción con buena parte de África. La tasa de homicidios en Moscú en 1997 era de 18,1 homicidios por cada cien mil habitantes, bastante menos que los 69,3 de Washington, DC (*Financial Times*, 1998). En Rusia ha habido numerosos asesinatos de algo perfil, incluyendo el asesinato en 1998 de Galina Starovoitova, diputada de la Duma por San Petersburgo, y el atentado al alcalde encargado de Moscú Yuri Shantsev. En comparación, en Colombia fueron asesinados 250 jueces, un procurador general, un ministro de justicia y tres candidatos presidenciales entre 1989 y 1993. El presidente nigerio Sani Abacha mantenía una unidad paramilitar especial para asesinar opositores en el ejército y realizó un atentado a su segundo al mando en 1997. Opositores al presidente respondieron con una campaña de bombardeos contra aviones e instalaciones militares y asesinaron al hijo mayor de Abacha. Unidades militares individuales en Nigeria se organizaron como bandidos armados, llevando a cabo robos de bancos en Lagos, la capital comercial del país. Unidades militares con base en Lagos han librados batallas con un comando de seguridad especial asignado a controlarlos. Algunos políticos en áreas productoras de petróleo utilizan el “*Rivers State Internal Security Task Force*”, un comando pagado por el estado, para llevar a cabo masacres motivadas políticamente que dejan cientos de muertes por episodio. En 1997, agentes de seguridad de la Autoridad Federal de Aviación lucharon contra el Comando Presidencial de la Fuerza Aérea. Aun teniendo en cuenta los asesinatos de policías, funcionarios locales y algunos políticos y empresarios de alto perfil, los funcionarios estatales rusos han logrado ejercer un nivel de control de la violencia significativamente más alto y le han dado a la población rusa un nivel de seguridad personal mucho mayor que el que disfrutaban muchos en África.

Esta comparación apunta hacia el hecho de que la fragmentación de la *nomenklatura* de la era soviética no incluye una fragmentación del ejército según las mismas líneas. Algunas organizaciones de *mafiya* se han militarizado, pero no ejercen un control de la violencia sistemático y amplio que les permita imponer el desorden y violencia necesarios para marginalizar a la población del todo en el proceso de explotación de recursos naturales (como en Nigeria) o lanzar sus propias candidaturas a ser la única autoridad en algunas regiones. La coherencia militar organizacional existente (por lo menos en términos de dominar el ejercicio de la dominación) limita las capacidades de la *mafiya* para aplicar violencia contra víctimas para crear un mercado privado de protección exclusivo. En ausencia de los emprendedores “del lado de la demanda” (en Tilly o North) que piden y luego reciben protección para su propiedad, la seguridad en Rusia está “del lado de la oferta”, en el sentido de que se sigue de los intereses de agentes militares y coercitivos del estado ya existentes, con identidades organizacionales distintas, aún si son imperfectos a la hora de proveer seguridad y orden. Como los señores de la guerra africanos, puede que las *mafiyas* rusa no se comporten como constructores de estado. No obstante, el relativo control del estado sobre la coerción crea una estructura que anima a la *mafiya* rusa a comportarse como gorriones de los beneficios, en vez de destruirlos. De esta manera, a diferencia de los señores de la guerra, las *mafiyas* en Rusia no buscan moldear su ambiente económica según la imagen no institucional del Estado en la sombra.

Este nivel relativamente alto de control estatal sobre la coerción (en comparación con los Estados en la sombra en África) también refleja el carácter del colapso del poder soviético. Los

lobbies soviéticos que representan sectores industriales particulares no necesitan diversificar sus contactos para convencer a funcionarios de que les den subsidios. Pero ahora, los términos de la competencia política pos soviética implican que estos grupos (junto a los ahora genuinamente nuevos *nouveaux riches*) diversifican sus conexiones para promover sus propias fortunas (Coulloudon, 1999). La diversificación ocurre porque los suplicantes son precisamente eso: apelan a los funcionarios estatales o tratan de corromperlos –y lo hacen sorprendentemente mal, según Treisman (1998). Esto puede promover una situación de ineficiencia económica en la que los gerentes retienen fuerzas laborales grandes y después afirman representar estos grupos en procesos de negociación de un mercado político caótico, todo lo cual otorga a las empresas improductivas un valor político significativo (Polishchuck, 1997).

Treisman nota que en el largo plazo tanto los emprendedores como los funcionarios desean acomodaciones más estables con el otro, de forma tal que los primeros puedan estar seguros de que sus sobornos compran acciones favorables de los segundos. Sin embargo, la falta de organización entre la administración civil y los partidos políticos crea una autonomía para cada uno. Los suplicantes son forzados a explorar oportunidades lucrativas por su propia cuenta. Estos políticos que sirven a los suplicantes “actúan como una pantalla entre las protestas a nivel de bases y los cambios fundamentales en las políticas” (1998, p. 15).

Buena parte de la diferencia en resultados anticipa las relaciones de contraste de la coerción a la empresa. Las fuerzas de seguridad sobrevivieron el colapso soviético relativamente intactas y tenían aspectos organizacionales más relaciones directamente con una misión específica. Esto es, eran más instituciones (en un sentido

weberiano) que lo que la mayoría de las milicias africanas han sido alguna vez. Entonces, es más probable que los suplicantes exploten las oportunidades que la provisión estatal de orden —un bien público— hace posibles. Al hacerlo, sus intereses divergen de los de los agentes estatales. Igualmente, la razonable debería ser que busquen corromper, pero no reemplazar la autoridad estatal que recoge ingresos de otros para pagar por seguridad. En este escenario, es más fácil imaginar que las empresas clandestinas se organicen como empresarios, en vez de señores de la guerra. Este proceso igualmente muestra que la corrupción de los funcionarios oficiales no es lo mismo que un Estado en la sombra.

Otro factor posible es que los gobernantes rusos parecen temer menos a los golpes (pese a los eventos de 1991 y 1993) que sus pares africanos. Esto refleja al bajo nivel de urgencia entre los gobernantes, desde los años de Brezhnev hasta hoy, por crear redes políticas informales y militarizadas al estilo de los Estados en la sombra, para protegerse de unidades militares desleales. Algunas evidencias de opiniones políticas entre oficiales militares también indica una resistencia general entre ellos a involucrarse en la política faccionalista rusa (Ball, 1996), una conclusión que se ve reforzada por las dificultades que enfrentaron los golpistas de 1991 y 1993 a la hora de jalonar oficiales militares hacia alguna facción u otra. Las redes informales en Rusia que interesan a Handelman se enfocan más en llenar las deficiencias de la economía planificada, y menos en reemplazar o imitar agencias de seguridad estatal o en acosar a caudillos locales poderosos. Esto no es lo mismo que decir que la versión acotada de un Estado en la sombra de Brezhnev no servía a intereses privados también o que la corrupción soviética era inexistente, como bien muestra la escala épica de la estratagema del algodón uzbeko

(Handelman, 1995, pp. 94-95). Tampoco impide reconocer que funcionarios y figuras de la *mafia* colaboran en formas que parecen encerrarse en resultados subóptimos (Hellman, 1998). En cambio, sí implica que una porción significativa de estas ganancias privatizadas dependen de la provisión estatal del orden público y de las actividades que este orden permite.

Más importante aún es el hecho que la burocracia estatal sigue ejerciendo control sobre el aparato militar ruso. Esto parece ser, en parte, debido al exitoso cambio en el monitoreo de las actividades de los oficiales militares, el cual pasó de las agencias de vigilancia de la época soviética hacia el Departamento de Contrainteligencia Militar (Galeotti, 1999a, p. 8). Ser “africano” requeriría localismo en el ejército ruso, en términos de la vinculación de elementos de éste a estructuras políticas locales en la medida en que el control central se debilita. No hay ausencia de movimientos en esta dirección en Rusia. El alcalde Luzhkov de Moscú daba apartamentos y comida a los soldados del Distrito Militar de Moscú. No obstante, esto podría reflejar una postura profiláctica del alcalde al intentar mantener a las unidades militares locales al margen de la política sensible de la capital nacional. Impacta más el vínculo (a principios de los noventa) entre el Batallón 14 del Ejército Rojo soviético y los separatistas rusos en Moldavia —la República Moldava Pridnestroviense— el cual evidenciaba la relación entre caudillos locales, criminales étnicos y unidades militares. Empero, como se señaló arriba, las formas más extremas de esta actividad suceden en entornos en los que las instituciones formales del estado son cada vez más débiles o cuando las oportunidades para actividad predatoras son extraordinarias (o ambas). Más aún, la independencia de repúblicas en las que el control formal del estado sobre las uni-

dades militares es débil le permite a Rusia “externalizar” este problema.

Adicionalmente, el aparato militar ruso tiene una cultura organizacional con una ética profesional profunda, compartida de forma consensuada por una élite bastante amplia. El ejército también carece (por ahora) de un enfoque claro hacia el activismo político. Una salvedad aparente son las acciones militares en áreas periféricas, como Chechenia y Dagestán, en donde hay una ausencia de autoridades civiles locales fuertes y los objetivos militares dominan la actividad comercial. Como en los Estados en la sombra, hay más incentivos para que los soldados se comporten de forma independiente o como *freelancers* y utilicen su control sobre la violencia para volverse empresarios ellos mismos. A esto se suma el que el general Alexander Lebed, figura clave a la hora de aplastar la violencia en Moldavia y Chechenia, goza de alguna popularidad, probablemente debido a su perfil militar y la representación de su profesionalismo militar.

Las relaciones entre la burocracia formal estatal rusa y su aparato militar evidencian la fuerza y autonomía de las instituciones estatales de Rusia en comparación con los Estados en la sombra africanos. Funcionarios en Moscú, por ejemplo, parecen capaces de controlar el gasto militar al punto de determinar dónde y cuándo se va a retener. En parte, esto refleja una innovación institucional para suplir la debilidad heredada de las agencias de la época soviética. También podría reflejar la crisis económica general en Rusia. No obstante, el Ministerio de Finanzas muestra cierta capacidad para controlar la emisión de gastos y para especificar el uso de recursos (Galeotti, 1999a, pp. 8-10), al punto que el ministerio pudo retener la mitad del financiamiento del ejército en 1997, sin que hubiera consecuen-

cias inmediatas dramáticas (Barany, 1999, p. 58). Este grado de control presupuestal y la capacidad para limitar los recursos del aparato militar han eludido a los gobernantes nigerianos durante décadas, en donde hasta los más tímidos llamados a limitar los presupuestos (en medio de una crisis más seria que la de Rusia) se convierten en causa perenne de la interferencia militar directa en la política (Peters, 1997). En efecto, las transiciones económicas y políticas rusas han sido dolorosas, pero menos que las de muchos estados no industriales que carecen de la experiencia y el capital educacional y profesional y de las organizaciones amplias que se encuentran en Rusia (Gregory, 1997).

El control ruso sobre los recursos militares disminuye la probabilidad de que las unidades militares rompan el orden público o se alíen con otros caudillos emprendedores para hacerlo, lo cual da algo de seguridad a los activos e inversiones privadas. Esto limita las oportunidades para que la *mafíya* local entre en estrategias puramente predatoras a través de la militarización de las redes comerciales. Este desarrollo da incentivos adicionales para que la *mafíya* explote la provisión estatal de orden público y, por tanto, se comporte más como chantajistas o mafiosos al estilo de Capone. Si bien no es un paraíso para una población Rusa bajo un estrés económico importante, esta provisión estatal de orden (parcial) es menos susceptible a experimentos de reformas de mercado entre funcionarios locales y regionales. Eventualmente, estos funcionarios experimentadores pueden servir a grupos autónomos que se benefician de políticas reformistas, sin así presentar amenaza fundamental alguna para el poder de la *mafíya* rusa. Sin embargo, la aparición de estas autoridades locales sí sería una amenaza fundamental al poder de los señores de la guerra y los Estados en la sombra de corte africano.



La atención global a los problemas económicos de Rusia aumenta los incentivos para que los gobernantes nacionales creen bienes públicos. Por ejemplo, Rusia recibió desde 1990 aproximadamente 200 billones de dólares de parte de acreedores extranjeros, incluyendo un rescate financiero de 22.6 billones de dólares del Fondo Monetario Internacional en 1998. Los críticos del apoyo exterior argumentan que los políticos rusos dilapidan este dinero, sea a través de manipulación interna de las políticas económicas, o a través del apoyo a políticas públicas políticamente motivadas y económicamente ineficientes. Aún si esto es cierto, el dinero extranjero y la presión para balancear los presupuestos e introducir protecciones legales a la propiedad por lo menos sientan las bases para una mayor reciprocidad en las relaciones estado-sociedad, ya que ayuda a crear una cierta capacidad local para que grupos sociales autónomos presionen a los políticos. Esta estructura de relaciones estado-sociedad incrementa los incentivos para que las organizaciones de *mafia* rusas se comporten como gorriones del orden provisto por el estado, en vez de controlar su entorno económico de forma directamente, como lo hacen los Estados en la sombra. Por otro lado, fuentes externas de ingresos estatales pueden incentivar un comportamiento más predador por parte de funcionarios estatales. Por tanto, la efectividad de la presión exterior debe estar ligada a su éxito en promover comportamientos basados en reglas entre los funcionarios. Esto es más factible en Rusia en comparación con África, pues ya existen enclaves sustantivos de comportamiento basado en reglas y los funcionarios temen menos a la insubordinación y, por tanto, tienen menos incentivos para comprar posibles retadores y temer a burócratas eficientes. Esta variable externa sigue siendo importante, pese a las críticas

a las políticas económicas rusas. Rusia es demasiado importante en términos estratégicos para ser abandonada por todos los principales estados industrializados –más allá de la (baja) intensidad de los vínculos comerciales actualmente– ya que el desorden y el colapso estatal en Rusia tienen el potencial de romper el orden económico y social en los países industriales. El desorden en África no.

#### IV. Conclusión

En líneas generales, la *mafiya* Rusia satisface algunos de los elementos clave en cuanto al comportamiento de las redes informales en los Estados en la sombra y el declive de su control central (“colapso estatal”) señalados en la *Proposición 1*. Las organizaciones de *mafiya* con frecuencia incorporan personal asociado con el *ancien regime*, quienes usan las posiciones oficiales para promover los intereses privados de sus socios sindicales. Pero en Rusia encontramos una tendencia mucho menor de la *mafiya* a desarrollarse como sindicatos que crean un desorden abrumador para la sociedad en general para prevenir que agentes externos saquen una tajada de sus rentas. En aquellos lugares en que sí monopolizan la violencia y, por tanto, ejercen una forma local de control, las *mafiyas* rusas asemejan a los señores de la guerra africanos; se trata de áreas donde hay escaso control central estatal y puede ser consecuencia de este control débil, más que una causa del mismo. Este comportamiento de la *mafiya* en Rusia es más prevalente en áreas periféricas de la antigua Unión Soviética y en las actividades de la *mafiya* en Estados en la sombra colapsados en África. Como entre los señores de la guerra africanos, no se encuentran “protoestados” en estas organizaciones de *mafiya* post soviéticas.

Aún así, Rusia no satisface las suposiciones de la *Proposición 2*, según las cuales los gobernantes lógicamente temen instituciones estatales formales y basadas en reglas, por lo cual buscan debilitarlas o destruirlas. Luego, Rusia carece de un elemento clave de la definición de un Estado en la sombra. Esto es especialmente importante en el caso del aparato militar ruso. Esta condición tiene implicaciones importantes para la *mafija*, ya que (1) limita el grado y extensión de la militarización de los conflictos comerciales y faccionales y (2) provee un nivel significativo de orden y seguridad públicos, aunque no sea como consecuencia de las demandas de grupos sociales. Esto confirma de manera selectiva la observación de Olson según la cual imponer incentivos que movilicen grupos para la acción colectiva toma recursos y coordinación de parte de una autoridad externa. No es sorprendente, pues, que allí donde ya existen instituciones estatales autónomas o donde los incentivos de interés propio para crearla son altos, las organizaciones tipo *mafija* se acomodarán a estas condiciones. Es la existencia de un estado lo que explica la forma de la *mafija* en Rusia. Por otro lado, su ausencia en partes de África explica la existencia de señores de la guerra que son fundamentalmente hostiles a los bienes públicos.

Esto no significa que el resultado en Rusia sea una fórmula para la democracia o la reciprocidad entre los intereses amplios de la sociedad en general y la autoridad estatal. Pero un estado no necesita ser democrático, sus funcionarios no deben ser parangones de la moralidad, ni su comportamiento o políticas deben ser atractivas para ser un estado. A unos (como la oligarquía) puede parecerles más un estado que a otros (los pensionados). Sin embargo, un estado sí debe forzar a otros grupos a abstenerse de actuar ellos mismos como los responsables de hacer cumplir contratos, sean legales o clandestinos, sin absorberlos en redes políticas informales o destruirlos simplemente.

## Referencias

- Africa Confidential. (1998). "Usman Optimism". *Africa Confidential*, 9 de oct., 8.
- Albini, J., Rogers, R. E., Shabalin, V., Kutushev, V., Moiseev, V. & Anderson, J. (1997). "Russian Organized Crime: Its History, Structure and Function". En P. Ryan & G. Rush (Eds.), *Understanding Organized Crime in Global Perspective* (pp. 153-173). London: Sage Publications.
- Alexander, C. (1991). "An Ideal State". *New Yorker*, 16 de dic., 53-88.
- Appel, H. (1997). "Voucher Privatisation in Russia: Structural Consequences and Mass Response in the Second Period of Reform". *Europe-Asia Studies*, 49(8), 1433-1449.
- Askin, S. & Collins, C. (1993). "External Collusion with Kleptocracy: Can Zaire Recapture Its Stolen Wealth?". *Review of African Political Economy*, 57, 72-85.
- Atkin, M. (1997). "Tajikistan: Reform, Reaction, and Civil War". En I. Bremmer & R. Taras (Eds.), *New States, New Politics* (pp. 602-627). New York: Cambridge University Press.
- Ayittey, G. (1992). *Africa Betrayed*. New York: St. Martin's Press.
- Ball, D. & Gerber, Th. (1996). "The Political Views of Russian Field Grade Officers". *Post Soviet Affairs*, 12, 155-180.
- Barany, Z. (1999). "Controlling the Military: A Perial Success". *Journal of Democracy*, 10(2), 54-67.
- Bates, R. (1981). *States and Markets in Tropical Africa*. New York: Cambridge University Press.
- Bayart, J.-F., Hibou, B. & Ellis, S. (Eds.). (1997). *La Criminalisation de l'Etat en Afrique*. Bruselas: Editions Complexe.
- Beckett, P. (1998). *Democracy and the Elite in Nigeria*. Madison: African Studies Program of the University of Wisconsin.
- Braeckman, C. (1995). "Le Zaire de Mobutu, 'parrin' des Grands Lacs". En A. Guichaoua (Ed.), *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)* (pp. 387-394). París: Karthala.

- Chabal, P. & Daloz, J.-P. (1999). *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. Bloomington: Indiana University Press, for International African Institute.
- Coulloudon, V. (1997). "The Criminalization of Russia's Elite". *East European Constitutional Review*, 6(4), 73-78.
- Coulloudon, V. (1999). *Corruption and Patronage in Russia (1979-1999)*. (Documento sin publicar).
- Current Digest of the Post Soviet Press. (1998). "Ratings as They Really Are". *Current Digest of the Post Soviet Press*, 15 de abr.
- La dépêche internationale des drogues. (1997). Double jeu en Transnistrie. *La dépêche internationale des drogues*, mar., 8.
- Ellis, S. (1995). "Liberia 1989-1994: A Study of Ethnic and Spiritual Violence". *African Affairs*, 94(375), 165-197.
- Ellis, S. (1999). *The Mask of Anarchy: The Roots of Liberia's War*. New York: New York University Press.
- Galeotti, M. (1999a). "Decline and Fall – The Right Climate for Reform?" *Jane's Intelligence Review*, 11(1), 8-11.
- Galeotti, M. (1999b). "Russia's Criminal Army". *Jane's Intelligence Review*, 11(6), 6-9.
- Gregory, P. (1997). "Has Russia's Transition Really Been Such a Failure?" *Problems of Post-Communism*, 44(6), 13-22.
- Handelman, S. (1995). *Comrade Criminal: Russia's New Mafiya*. New Haven: Yale University Press.
- Hellman, J. (1998). "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in the Post-Communist World". *World Politics*, 50(2), 203-234.
- Hooper, J. (1997). "Peace in Sierra Leone: A Temporary Outcome?" *Jane's Intelligence Review*, 9(2), 91-93.
- Huband, M. (1998). *The Liberian Civil War*. London: Frank Cass Publishers.
- Intelligence Newsletter. (1997). "British-Russian Joint Venture". *Intelligence Newsletter*, 30 ene., 41.
- Jackson, R. (1990). *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*. New York: Cambridge University Press.

- Kaplan, R. (1994). "The Coming Anarchy". *Atlantic Monthly*, feb., 44-61.
- Karl, T. L. (1998). *The Paradox of Plenty*. Berkeley: University of California Press.
- Kowenhoven, G. (1989). *Accountant's correspondence with his client, President Samuel Doe*. 7 Jan.
- Krueger, A. (1974). "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *American Economic Review*, 64, 291-303.
- Kryshtanovskaia, O. (1996). "Illegal Structures in Russia." *Russian Social Science Review*, nov./dic., 44-64.
- Migdal, J. (1988). *Strong Societies and Weak States*. Princeton: Princeton University Press.
- North, D. & Thomas, R. P. (1998). *El nacimiento del mundo occidental: Una nueva historia económica (900-1700)*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Nozick, R. (1988). *Anarquía, estado y utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Obi, C. (1998). *Global, State and Local Intersections: A Study of Power, Authority and Conflict in the Niger Delta Oil Communities*. (Ponencia presentada a Workshop on Local Governance and International Intervention in Africa). European University Institute, Florencia.
- Ogunleye, B. (1995). *Behind Rebel Line: Anatomy of Charles Taylor's Hostage Camps*. Enugu: Delta Publications.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Grupo Noriega Editores.
- Oyediran, O. (1997). "The Reorganization of Local Government." En L. Diamond, A. Kirk-Greene & O. Oyediran (Eds.), *Transition Without End: Nigerian Politics and Civil Society Under Babangida* (pp. 193-212). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Peters, J. (1997). *The Nigerian Military and the State*. London: I.B. Tauris Publishers.
- Polishchuk, L. (1997). "Missed Markets: Implications for Economic Behavior and Institutional Change." En J. Nelson, Ch. Tilly & L. Walker (Eds.), *Transforming Post Communist Political Economies* (pp. 80-101). Washington, DC: National Academy Press.

- Reno, W. (1995). *Corruption and State Politics in Sierra Leone*. New York: Cambridge University Press.
- Reno, W. (1998). *Warlord Politics and African States*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Schatzberg, M. (1988). *The Dialectics of Oppression in Zaire*. Bloomington: Indiana University Press.
- Shue, V. (1994). "State Power and Social Organization in China." En J. Migdal, A. Kohli & V. Shue (Eds.), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World* (pp. 65-88). New York: Cambridge University Press.
- Soyinka, W. (1996). *The Open Sore of a Continent*. New York: Oxford University Press.
- Stavrakis, P., DeBardeleben, J. & Black, L. (Eds.). (1997). *Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tilly, Ch. (2007). "Guerra y construcción del estado como crimen organizado." *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 5, 1-26.
- Treisman, D. (1998). "Dollars and Democratization: The Role and Power of Money in Russia's Transitional Elections." *Comparative Politics*, 31(1), 1-21.
- Van de Walle, N. (1994). "Neopatrimonialism and Democracy in Africa, with an Illustration from Cameroon." En J. Widner (Ed.), *Economic Change and Political Liberalization in Sub-Saharan Africa* (pp. 129-157). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wiseman, J. (1993). "Leadership and Personal Danger in African Politics." *Journal of Modern African Studies*, 31(4), 657-60.





# **La división del trabajo en el narcotráfico: mercancía, capital y geografía del Estado**

Gustavo Duncan

*Universidad EAFIT  
Universidad de los Andes  
Northwestern University*



El narcotráfico como negocio involucra operaciones económicas muy distintas entre sí que van desde la siembra de la materia prima en selvas tropicales hasta el lavado de dinero en las grandes ciudades. Estas variaciones implican a su vez diferencias en las necesidades de las organizaciones que ejecutan las operaciones del negocio. Los apremios de capital para un cocalero, por ejemplo, están centrados en la adecuación de un pedazo de selva para el cultivo de coca durante el tiempo suficiente de cada cosecha, mientras que un capo del narcotráfico afronta necesidades de capital que alcanzan los varios millones de dólares en efectivo para transformar la base de coca en cocaína y organizar su transporte al mercado internacional. Para un lavador en una gran ciudad, por su parte, el problema no es la disponibilidad de capital sino de transacciones legales para esconder un capital que sobresa por su abundancia. Se trata entonces de una clara división del trabajo con sus respectivas particularidades de acuerdo a la ubicación geográfica de cada una de las fases del negocio.

Un criterio simple para clasificar la división del trabajo en el narcotráfico es el grado de especialización de cada fase en el manejo de la droga como mercancía o como capital. Las fases iniciales del negocio, aquellas que comprende la producción agraria, se especializan en el manejo de mercancía. Las fases intermedias, aquellas que comprenden la transformación de los insumos en droga y su colocación en el mercado final, involucran tanto el manejo de la mercancía como transacciones de capital<sup>1</sup>. Finalmente las fases finales, aquellas que involucran el lavado de activos, se especializan en el manejo del capital. Tan simple deducción no tiene nada de novedoso. Casi todos los trabajos sobre narcotráfico abordan esta clasificación de manera explícita e implícita. Sin embargo, la simpleza de la división del trabajo no ha sido abordada desde una asociación que también resulta obvia por la misma abundancia de evidencia. A simple vista es evidente que la división del trabajo en el narcotráfico desde la distinción mercancía/capital coincide con la geografía del estado. La especialización en el manejo de la mercancía está asociada a regiones periféricas donde el estado es menos fuerte y donde la protección del negocio recae en organizaciones de coerción privada. Estas organizaciones eventualmente concentran tanto poder que se convierten en el estado de facto de las regiones periféricas especializadas en la producción de drogas. A medida que las operaciones involucran en mayor proporción a la variable

---

1 A pesar de la maleabilidad con que funcionan las empresas narcotraficantes es posible identificar la existencia de organizaciones relativamente similares que funcionan como empresas encargadas de articular la producción primaria a la distribución internacional. Son estas empresas las que comúnmente se conocen como carteles, así el término sea inexacto para describir su papel en el negocio. Ver por ejemplo Thoumi (1994), Krauthausen (1998) o el trabajo de Baquero (2012, pp. 93-94) sobre el cartel de Medellín.

capital en relación a la variable mercancía el estado incrementa su presencia al punto que en las grandes ciudades la organización de la violencia por narcotraficantes tiende a reducirse a asuntos criminales o al control de barrios marginales. El soborno se convierte en el principal mecanismo de intervención de los narcotraficantes en las decisiones de poder político. La relación entre geografía del estado y división del trabajo del narcotráfico no es pues un asunto inocuo. Involucra ni más ni menos que la influencia potencial del narcotráfico sobre las relaciones de poder en una sociedad.

Este artículo plantea que la influencia del narcotráfico sobre la estructura del poder político responde a las diferencias en los grados de criminalización de la variable mercancía y de la variable capital. Son diferencias que determinan, por un lado, el poder de las mafias con respecto a la clase política y a las autoridades estatales y, por el otro, el tipo de relaciones que se establecen entre la protección de una actividad criminal y la dominación de la sociedad en su conjunto. El argumento podría resumirse así: debido a la mayor criminalización de la variable mercancía las operaciones de producción de drogas ocurren en los espacios periféricos de la sociedad. Allí el riesgo de producir drogas se reduce por el menor control relativo del estado. Al mismo tiempo, debido a la menor capacidad represiva del estado y a la baja acumulación de capital en la periferia los efectos del narcotráfico sobre el orden de estas sociedades son mucho mayores. Las jerarquías sociales, la organización de la producción y la distribución material y simbólica de la riqueza experimentan transformaciones sustantivas. Al ser el narcotráfico una actividad importante en la definición del orden social y al no poder el estado regular la actividad,

en gran parte porque se trata de la producción de una mercancía ilícita, las mafias extienden su capacidad regulatoria sobre muchos otros espacios y transacciones de la sociedad. Imponen así una serie de instituciones de dominación<sup>2</sup> social que son alternas a las instituciones de dominación impuestas por el estado y por las élites tradicionales. De manera inversa, la menor criminalización de la variable capital permite que las operaciones de tráfico relacionadas con transacciones de dinero tengan lugar en los espacios de mayor presencia del estado y acumulación de capital en la sociedad. Allí por el enorme volumen de transacciones monetarias la visibilidad y, por consiguiente, el riesgo del negocio es menor. De hecho los efectos en el orden social son menores porque a pesar de que en estas sociedades se mueve el grueso del capital del narcotráfico su peso relativo en la economía es bastante inferior a las sociedades donde prima la variable mercancía. Las mafias a su vez encuentran enormes restricciones para extender su capacidad regulatoria hacia transacciones y espacios sociales diferentes a aquellos relacionados con el narcotráfico o actividades criminales e informales. La capacidad de las mafias de imponer sus instituciones de dominación en estas sociedades encuentra demasiada resistencia entre numerosos sectores cuyos intereses son opuestos a sus prácticas regulatorias.

El artículo consta de tres partes. La primera explora las variaciones en la criminalización de las fases operativas del

---

2 Por instituciones de dominación se alude a las instituciones como “patrones de interacción que gobiernan y constriñen las relaciones de los individuos” (North, Wallis & Weingast, 2009, p. 15) pero en un aspecto puntual: en la forma como son impuestas por grupos dominantes o por organizaciones con poder sobre el resto de la sociedad.

narcotráfico en relación a la geografía del estado. Estas variaciones se basan en la irrupción de instituciones de dominación social distintas a las instituciones del estado desde sociedades periféricas donde ocurre la mayor parte del proceso productivo de la droga en su forma de mercancía. La segunda explora los efectos del narcotráfico en la producción de poder en la sociedad de acuerdo a los niveles de acumulación de capital y a la geografía del estado. Estos efectos están basados en el grado de transformación del orden social por el narcotráfico –a mayor transformación mayor producción de poder desde el narcotráfico– y son importantes para explicar el surgimiento de instituciones de dominación por fuera del control del estado. La gran paradoja es que, por sus mayores niveles de acumulación, donde ocurre el grueso de transacciones de capital de las drogas la escala de las transformaciones del orden social es mucho menor que en las sociedades donde se mueve la mercancía. La última parte agrega un elemento adicional al argumento central del artículo: una interpretación de la guerra contra las drogas distinta a la visión simplista de un enfrentamiento entre el estado y unos criminales. Se trata en realidad de un proceso más complejo en que el estado debe afrontar la irrupción de las instituciones de dominación de las mafias en espacios de la sociedad donde los costos de intervención son prohibitivos. El dilema para el estado es cómo desplegar sus instituciones a lo largo de su geografía cuando en determinadas sociedades, sobre todo las periféricas y marginales, las ganancias por regular el orden social son exiguas, cuando no negativas, y el rechazo de la población a las prácticas regulatorias del estado se ve acentuado por la nueva estructura de intereses impuesta por el narcotráfico.

## I. La división del trabajo en el narcotráfico como una geografía de la criminalización

Usualmente las actividades criminales no experimentan el mismo grado de represión por las autoridades estatales. Las razones para explicar la variación en los grados de criminalización de lo ilegal son diversas. De éstas dos aproximaciones teóricas tienen mucho que decir acerca de la asociación entre la variación en la criminalización de las fases operativas del narcotráfico y la geografía del estado. Por un lado está la corriente marxista de la teoría del conflicto en criminología, la cual sostiene que el atributo de crimen que se asigna a ciertas actividades es parte de los mecanismos de dominación de las clases superiores en la sociedad (Turk, 1969)<sup>3</sup>. A decir verdad no es claro que fue primero si la atribución de un mayor o menor grado de criminalidad a las fases del negocio de acuerdo a la participación de las distintas clases sociales o lo contrario, es decir que las clases inferiores se dedicaran a las fases más criminalizadas. Lo que sí es cierto que aquellas actividades que involucran la participación de sectores tradicionalmente dominados experimentan una mayor represión del estado. La intensidad de la erradicación de los cultivos de campesinos humildes y de la persecución de delincuentes de origen miserable que los medios convierten en bandidos celebres no es comparable con la discreción con que se persigue a los lavadores de dinero asimilados entre las élites. Existe en la represión de

---

3 De acuerdo con Turk (1969, p. vii): “One is led to investigate the tendency of laws to penalize persons whose behavior is more characteristic of the less powerful than of the more powerful and the extent to which some persons and groups can and do use legal processes and agencies to maintain and enhance their power position vis-a-vis other persons and groups”.



las autoridades un tratamiento distinto a aquellos criminales que provienen de grupos con desventajas en sus condiciones materiales, culturales y sociales. Estas características importan porque determinan tanto sus intereses como grupo social como su capacidad de interactuar con el estado y con las clases dominantes para influir sobre el mayor o menor grado de represión por las autoridades.

Un reportaje de la revista *Semana* del año 1990 sobre un libro contra la extradición prologado por Pablo Escobar es diciente acerca del contenido de dominación social que está implícito en la criminalización del narcotráfico:

“Escobar enumera una serie de consideraciones coherentes en contra de la extradición, de índole jurídica, política, humanitaria y de soberanía nacional, que muchos colombianos compartirían si la tesis central del escrito no fuera totalmente absurda: que la extradición es el instrumento que utiliza la clase dominante para entorpecer el cambio social y económico que venía registrando Colombia. Para él “la guerra que ha estado viviendo Colombia no es un conflicto entre el Estado que quiere erradicar el delito y unos pocos individuos que pretenden desafiar su majestad y persistir en la actividad ilícita”. Se trataría entonces de un problema de lucha de clases, pues considera que hay unas fuerzas sociales nuevas y dinámicas que quieren una tajada del ponqué. Según esta interpretación, la extradición es un invento de los dueños del ponqué para quedarse con todo” (Semana, 1990).

El reportaje es diciente porque *Semana* es propiedad de las élites políticas de Bogotá (su principal accionista es Felipe López, hijo del expresidente Alfonso López Michelsen), manejada

además por periodistas pertenecientes o cercanos a estas élites. La revista concede a Escobar algo de validez a sus argumentos jurídicos y políticos en el tema puntual de la extradición pero es reacia a reconocer algún tipo de validez al hecho que el narcotráfico este asociado a los intereses de un sector de la sociedad. Es un asunto de un individuo que viola las leyes contra el estado, en otras palabras un criminal. Por su parte Escobar es directo al reclamar que su guerra contra el estado no es una guerra entre un criminal contra las autoridades sino de un sector de la sociedad que aspira a ser incluido dentro de las instituciones de poder: “es la lucha de una clase dirigente vetusta y caduca que quiere, con el pretexto de estar luchando contra el narcotráfico y el terrorismo, erradicar las fuerzas sociales comprometidas en el cambio institucional” (Uribe, 1990, p. v).

Por otro lado está el tema de la tolerancia social abordado por Misse (2007). Existen actividades ilegales que por su amplia aceptación entre ciertos sectores de la sociedad no reciben el mismo tratamiento de las autoridades. Por ejemplo, los vendedores de mercancía pirata en las calles más transitadas de una metrópoli están cometiendo un crimen al igual que lo comete un vendedor al detal de drogas. Sin embargo, las autoridades van a reprimir con mayor severidad al vendedor de drogas por el rechazo social tan fuerte hacia esta actividad, mientras que el vendedor pirata es aceptado socialmente como una alternativa a menor costo de acceso a mercancías de uso popular. El argumento de Misse es importante no tanto porque las distintas fases operativas del narcotráfico están relacionadas con distintos niveles de tolerancia social, lo que es relativamente fácil de comprobar, sino por la forma cómo la redistribución del capital del narcotráfico entre

muchas comunidades genera todo un proceso de aceptación del dominio social por agentes vinculados a prácticas criminales<sup>4</sup>. La formación de mercados basados en flujos ilícitos de capital entre sociedades que además han organizado sus relaciones económicas, culturales, sociales y hasta políticas alrededor de estos mercados es un determinante fuerte de la tolerancia que esta sociedad tiene con quienes se lucran del narcotráfico. El estado al decidir cómo reprimir un crimen tiene ahora que considerar que además de estar persiguiendo unos delincuentes está reprimiendo la base material de una forma de organización social.

Las dos aproximaciones anteriores advierten que la criminalización que el estado hace del narcotráfico es un asunto que abarca más que la represión de unos agentes criminales y apunta hacia las instituciones de dominación social. Cuando sectores excluidos controlan un negocio ilegal con alta incidencia en la organización de la sociedad están en realidad planteando una insubordinación a las prácticas regulatorias institucionalizadas por el estado. En consecuencia, el estado para su propia supremacía necesita criminalizar aquellas actividades del narcotráfico que suponen un mayor desafío a su capacidad regulatoria de la sociedad y a la ascendencia de los agentes que controlan sus instituciones de regulación bien sea como funcionarios públicos

---

4 La aceptación de la dominación no implica que los grupos dominados encuentren una realización o una satisfacción plena de sus intereses. Toda dominación, por más legítima que sea, está repleta de injusticias. Lo realmente relevante es que las nuevas prácticas de dominación son capaces de garantizar un orden, un servicio de protección y la organización de la provisión del sustento material suficiente para reclamar la obediencia de los dominados (Moore, 1978). El volumen de orden, protección y sustento material que los dominadores deben proveer es además una construcción cultural de cada sociedad. Cuando estas construcciones son violadas se rompe el sustento moral de la dominación y ocurren las rebeliones (Scott, 2000).

o como grupos sociales con capacidad de influir en el estado. En ese sentido la visibilidad de la actividad criminal es en sí misma una medida del desafío que constituye a las instituciones de dominación del estado y, por ende, de la probabilidad de ser criminalizada. Entre más visibles sean las fases operativas del negocio, no solo en términos de la ejecución en de la actividad criminal en sí misma sino de sus efectos en el deterioro de la capacidad regulatoria del estado, mayor es el desafío que el narcotráfico plantea a las instituciones de dominación establecidas. De allí las diferencias en la criminalización de la variable capital en relación de la variable mercancía. Mientras que las transacciones de capital en el narcotráfico pueden pasar desapercibidas al ser reguladas por el propio estado luego que el dinero es blanqueado, la producción masiva de mercancía implica demasiada visibilidad por la incapacidad del estado de regular esta fase del negocio y por la aparición de organizaciones de coerción privada que desafían la dominación social de las instituciones estatales<sup>5</sup>.

---

5 Escobar narra una historia interesante al respecto. Durante la estadía de los narcotraficantes del Cartel de Medellín en Panamá luego del asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla el General Noriega, quien había recibido sobornos del Cartel, tuvo que decomisar 16.000 barriles de éter y el gigantesco laboratorio que Escobar estaba construyendo en el Darién. La razón de la traición fue la vistosidad que alcanzaron los narcotraficantes cuando salían a trotar por la Avenida Balboa: “cada mañana nos reuníamos antes de partir y se formaba una fila de Mercedes Benz y una nube grande de guardaespaldas: más guardaespaldas que mafiosos, pero todos vestidos con trajes de colores vistosos y balacas y hasta trusas de lycra que eran la última moda. Por ejemplo, el Mexicano tenía una trusa bien forrada al cuerpo, verde, con las mangas blancas y las piernas rojas como la bandera de México. [...] A los pocos días, en Panamá, que es la casa de los norteamericanos y la casa de la CIA y la casa del FBI y la casa de la DEA, los gringos empezaron a apretar a Noriega” (Castro Caycedo, 1996, p. 308). Lo interesante es que Noriega para mostrar su compromiso contra las drogas ante los Estados Unidos incauta la mercancía y sus centros de producción pero no se atreve a capturar a los narcotraficantes ni a tocar sus cuentas bancarias en Panamá.

El efecto de la variable mercancía sobre la naturaleza de las instituciones de dominación social ha sido una distribución geográfica muy específica de las fases operativas del narcotráfico. Las actividades relacionadas con la producción de drogas se concentran en sociedades periféricas distantes del estado, al tiempo que las actividades que involucran principalmente transacciones de capital ocurren cerca del estado. No es casual que la producción en gran escala de hojas de marihuana, base de coca y goma de amapola, es decir las fases iniciales del negocio, tenga lugar en zonas periféricas. Además de su permanente visibilidad por ocurrir a campo abierto los cultivos de droga afrontan restricciones temporales. Los campesinos están sujetos a un lugar fijo de producción durante el horizonte temporal de la cosecha. Cambiar un cultivo de coca, marihuana u opio de un lugar a otro no es posible en el corto plazo. Es necesario buscar otro terreno, volver a adecuar el suelo y esperar que los cultivos estén listos para la cosecha. Los costos son enormes en relación a las posibilidades de recursos de los campesinos. En consecuencia, los cultivos están ubicados en áreas periféricas, lo más distantes posible al estado<sup>6</sup>. Entre más débil sea la presencia de instituciones estatales menores son los riesgos que afrontan los campesinos como productores de una mercancía

---

6 La evidencia de esta relación es abundante. Por ejemplo pueden compararse los mapas de México y Colombia de García Villegas y Espinosa (2012) sobre capacidad municipal y compararse con los mapas de cultivos ilícitos de UNDOC y la coincidencia es evidente. También está el trabajo cartográfico de Daniel Mejía (2012) presentado en Brown University en que puede apreciarse como la coca se cultiva en Colombia no en las zonas donde los suelos son los más aptos para su cultivo sino donde la presencia del estado es menor. Finalmente está la tesis de Maestría de Tobón (2012) que encuentra mediante estimaciones econométricas una asociación robusta entre las instituciones de derechos de propiedad sobre la tierra y los cultivos de coca.

ilícita. Al mismo tiempo menor es el desafío que representan a las instituciones del estado al cometer una actividad ilícita a la vista de toda la comunidad.

La fase intermedia del narcotráfico requiere de la movilización de mercancía en espacios apartados, pero por los requerimientos de servicios logísticos y financieros y por la necesidad de llevar la droga a los mercados implica también operaciones en espacios sociales donde existe una mayor presencia del estado. A diferencia de los cultivos ilícitos, donde trabajadores independientes se encargan de una actividad económica rutinaria, la transformación de la mercancía, su movilización desde los centros de producción de insumos hasta las fronteras del mercado internacional y su comercialización mayorista constituyen una actividad empresarial que exige coordinar el trabajo de individuos y organizaciones bajo una serie de transacciones, controles, castigos y recompensas con el propósito de cumplir determinadas metas. La diversidad de servicios y transacciones de la fase empresarial del narcotráfico demanda la ejecución de operaciones en áreas donde existe mayor acumulación de población y capital, que son al mismo tiempo las áreas donde el estado tiene mayor presencia. Un 'capo' narcotraficante tiene que ocultar las fábricas de droga y la mercancía en parajes inhóspitos como selvas y manglares, también tiene que transportarla a través de mares y carreteras deshabitadas. Pero necesariamente tendrá que usar oficinas bancarias para pagar transacciones, almacenes para conseguir materiales, herramientas e insumos para transformar y transportar la mercancía y tecnología para obtener servicios logísticos indispensables para el negocio. Más aún, los capos del narcotráfico que se especializan en controlar zonas inhóspitas para transformar y transportar la mercancía necesitan del mismo modo de lugares relativamente

integrados para disfrutar del capital acumulado. ¿Qué sentido tiene poseer varios centenares de millones de dólares, en algunos casos billones, si no se puede disfrutar en una ciudad donde exista un mercado para consumir? No es extraño entonces que los narcotraficantes prefieran vivir resguardados en cómodas haciendas o en las mansiones de una ciudad, bastante alejados de las montañas, selvas, manglares y poblados perdidos donde se mueve la mercancía. La mayoría de los negocios tampoco se cierran en medio de parajes inhóspitos en medio de bodegas repletas de vapores y químicos. Por lo general un restaurante, una oficina o una hacienda de recreo son lugares más apropiados, confortables y seguros para estas transacciones.

En los espacios urbanos, donde la presencia del estado es intensa, las empresas narcotraficantes pueden operar siempre y cuando reduzcan al máximo el manejo de la mercancía y se especialicen en transacciones de capital. La visibilidad de la mercancía impide una posición pasiva por el estado, es un desafío ante los ojos del resto de la sociedad. Solo en ciertos puntos específicos como puertos, aeropuertos y compañías distribuidoras de insumos químicos, ocurren los grandes movimientos de mercancía en ciudades importantes. Pero por los riesgos asociados a tanta visibilidad los traficantes minimizan el tiempo de exposición de la mercancía en estos espacios. En realidad las operaciones de droga relacionadas con la variable mercancía en las ciudades no se concentran en la movilización de grandes volúmenes de mercancía sino en la provisión fragmentada del mercado local. Se trata en su mayor parte de la venta minorista de dosis listas para el consumo. Es una operación sumamente dispersa, en que la participación de un alto número de individuos con cantidades mínimas de mercancía constituye un mecanismo natural de in-

visibilización. Al ser tantos, tan pequeños y tan geográficamente difundidos las autoridades no pueden individualizar un objetivo claro a pesar de conocer, como el resto de la ciudadanía, los puntos de distribución. Por su parte, el capital por ser un medio legítimo no implica a simple vista una contradicción a la autoridad del estado. Su posibilidad de filtrarse en transacciones legales permite a las autoridades estatales y a la clase política ofrecer protección sin poner en riesgo tanto las instituciones de dominación vigentes como su control sobre estas instituciones. Fue así que a pesar de manejar toneladas de cocaína en parajes remotos los grandes capos del cartel de Medellín y de Cali pudieron vivir en grandes ciudades hasta cuando la atención mediática por otras circunstancias –la guerra contra el estado y el proceso 8000- hicieron inviable su protección.

Gran parte de los servicios demandados por las empresas narcotraficantes son además ambiguos en cuanto a su carácter de legalidad o ilegalidad por no tener una clara relación con actividades criminales. En muchos casos los abogados, políticos y empresarios que prestan servicios indispensables para el negocio no cometen ningún delito pese a conocer el origen ilegal de los recursos que reciben como pago. Incluso cuando se involucran en actividades criminales es más complicado que su responsabilidad penal sea comprobada por no estar comprometidos directamente en la manipulación de mercancía. Para los propios narcotraficantes el contacto con la mercancía o la especialización en transacciones de capital señala el estatus en el mundo criminal:

“The key variable that distinguished two large categories of roles was contact with the drugs. There was a clear distinction between roles in which individuals had physical contact with or saw the drugs and roles in which there was



no contact. The former category included roles of lower status, and the individuals in such roles were more susceptible of being caught. [...] Individuals who negotiated with and have contact with people in Colombia had higher status than those who never gained access to such contact” (Decker & Chapman, 2008, p. 90.).

De hecho, el menor grado de criminalización de la variable capital es lo que permite que la tercera fase del narcotráfico, la de lavado y repatriación de capitales, pueda ocurrir justo donde el estado es más fuerte en la sociedad. Es en las grandes ciudades capitales, en el pleno centro de las instituciones estatales, donde las empresas narcotraficantes pueden introducir el capital de la droga en la economía legal. Aunque en un pequeño poblado al lado de una selva o un manglar perfectamente controlado por un ejército privado sería más seguro lavar varios millones de dólares, su aparato productivo no daría abasto frente a semejantes volumen de capital. Si se participa en la venta de mercancía en el mercado internacional el capital producido demanda la existencia de una economía con un mínimo nivel de modernización. Las economías modernas están a su vez asociadas a la presencia de instituciones estatales capaces de garantizar los derechos de propiedad y las reglas del juego entre los empresarios capitalistas. El desafío de los lavadores y testaferros en la fase final del negocio consiste en sortear la mayor capacidad del estado porque paradójicamente solo donde las instituciones estatales son fuertes el capital puede ser blanqueado.

De todo lo anterior puede extraerse una conclusión general acerca de la división del trabajo en el narcotráfico de acuerdo a las variables capital y trabajo y su relación con la geografía del estado: las operaciones del narcotráfico que involucran la

producción y transporte de mercancía por su alto grado de criminalización tienden a ubicarse en zonas de baja acumulación de población y capital, donde la presencia del estado es menor. Mientras que las operaciones relacionadas con transacciones de capital por su menor grado de criminalización y por la necesidad de movimientos legales de capital para lavar ganancias criminales tienen lugar en espacios donde la presencia del estado es mayor. Es decir, ocurren en áreas donde existe acumulación de población y capital y donde las instituciones estatales reclaman para sí un mayor espectro de regulación de la sociedad.

## II. Producción de poder antes que de protección privada

El éxito del narcotráfico como empresa capitalista no depende de la eficiencia económica de los empresarios. Es cierto que el negocio demanda alguna complejidad tecnológica y disponibilidad de capital. Sin éstos desarrollos indispensables para colocar la mercancía en el mercado internacional como la fabricación de submarinos, el montaje de enormes laboratorios y la organización de complejas redes de lavado serían inviables. Pero no es precisamente la sofisticación tecnológica lo que caracteriza a las empresas narcotraficantes (Thoumi, 1994). Se trata por lo general de innovaciones de bajo costo, desarrollada por ‘científicos’ nativos o por especialistas contratados para cada necesidad<sup>7</sup>. Tampoco el capital representa una barrera de entrada

---

7 Una muestra de la contratación de científicos especializados para la invención de nuevos métodos de tráfico son los submarinos que llevan cocaína de Colombia a México. Recientemente se decomisó un submarino con capacidad real de navegar sumergido. La tecnología para el diseño y construcción de estos sumergibles se cree que proviene de Japón, Rusia y Francia. Ver artículo del *Nuevo Siglo* (2011).

insalvable para cualquiera que tenga la voluntad y las habilidades necesarias. Los propios narcotraficantes argumentan que en el negocio de las drogas no se trata de plata fácil sino de plata rápida. En muy corto tiempo es posible acumular suficiente capital para financiar las futuras operaciones de tráfico. Mucho menos el narcotráfico es una empresa que dependa de reducir los costos laborales. Por lo general sus empleados son mejor pagos que en el resto de la economía y los empresarios no suelen relocalizar sus centros de producción de acuerdo al precio de la mano de obra.

Lo que en realidad caracteriza al narcotráfico como empresa capitalista es su necesidad de reducir riesgos. El narcotráfico es un negocio volátil, lleno de incertidumbres, amenazas y donde cualquier error de cálculo está asociado a altas probabilidades de perder la vida o ser encarcelado por largos periodos de tiempo. La forma más efectiva para reducir riesgos es a través de un pago por protección. El pago bien sea a una mafia, un ejército privado, un político, un general de la policía o un juez, significa la diferencia entre ser estar vivo o ser asesinado o entre estar libre o ser prisionero. La paradoja es que toda protección en el narcotráfico encarna una amenaza. Solo es posible ofrecer protección cuando se dispone de la capacidad de amenazar. El ejército de un mafioso que protege un corredor de drogas tiene los medios para expropiar la mercancía y asesinar a quienes la transportan. El político que recibe sobornos para evitar que las autoridades persigan a un capo tiene la capacidad de decisión para producir su captura. El punto de quiebre está en la capacidad que tienen las organizaciones que ofrecen protección de neutralizar las otras amenazas. El mafioso y el político ofrecen una protección creíble solo cuando son capaces de someter a otros señores de la guerra y de anular la influencia de otros políticos.

Si las principales amenazas que afrontan los narcotraficantes provienen de otros criminales y de las instituciones estatales, no es casual entonces que las dos principales formas de protección giren en torno a la coerción privada y a la influencia sobre el estado. Una frase del recién capturado capo colombiano Daniel Barrera, alias 'el loco', resume esta lógica del narcotráfico como un negocio basado en el dominio de la coerción privada y de las instituciones estatales: "El que no trabaja para mí, lo mato o lo entrego a la ley" (Semana, 2012). Sin embargo, no puede reducirse todo el asunto de la protección a la neutralización de las amenazas que se ciernen sobre unos criminales. Es también un asunto que involucra el poder en la esfera pública para garantizar que las decisiones políticas en una sociedad se ajusten a las necesidades de protección y de creación de rentas desde una actividad ilegal. Las críticas sobre el concepto de Gambetta (2007) de la mafia como 'el negocio de la protección privada' apuntan en ese sentido a una serie de atributos de las mafias que van más allá de la función de proteger. En particular el asunto de la competencia por el poder y la acumulación de riqueza desde sectores en desventaja en el orden social son aspectos fundamentales de la mafia que son dejados de lado (Camacho, 2010)<sup>8</sup>. Krauthausen se refiere a los mafiosos como: "especialistas en la acumulación y el ejercicio del poder. El poder, de cierta forma, es su más importante medio de producción" (1998, p. 56). Los mafiosos tienen además otra peculiaridad que los distingue de otros especialistas en la producción de poder: organizan la provisión de mercados y el ejercicio de la violencia para imponer intereses. No en vano

---

8 Las críticas de Camacho (2010) están basadas en los textos de Santino y La Fiura (1990) y de Arlachi (1987).

Volkov, en sus trabajos sobre la mafia rusa, se refiere más bien a las ‘empresas de la violencia’ como “una serie de soluciones organizacionales y estrategias de acción que permiten a una fuerza organizada (o violencia organizada) ser convertida en dinero u otras rentas valiosas de forma permanente” (2002, p. 27).

La relación entre la oferta de protección y la producción de poder tiene una fuerte implicación en la economía política del narcotráfico. Más que una empresa capitalista racional el narcotráfico es una empresa de producción de poder. Mafiosos y políticos pueden ofrecer protección porque producen poder. Lo que implica que la mayor parte del valor agregado en el narcotráfico proviene de organizaciones especializadas tanto en la organización de un mercado ilegal como en la protección de este mercado a partir de su influencia sobre decisiones de poder político. El verdadero poder de un mafioso o un político no se reduce a la protección que brindan a un narcotraficante sino a su capacidad efectiva de influir sobre las decisiones de poder que se toman en una sociedad. Por consiguiente el narcotráfico hace parte de una forma particular del capitalismo descrito por Weber: el capitalismo político<sup>9</sup>. Mafiosos y políticos producen el poder necesario para que el negocio de las drogas sea viable y este poder se convierte en una renta cuando el costo de la protección se agrega a los costos de producción en el precio final de la mercancía. Es así que la diferencia tan alta que existe entre el precio final de la droga y sus costos de producción es el resultado de los pagos realizados a organizaciones especializadas en la producción del poder.

---

9 La idea de las mafias del narcotráfico como un caso de capitalismo político ha sido trabajada por Bernal (2004), Misse (2007) y Duncan (2006).

La otra cara del poder como medio de protección es cómo el objeto de protección, es decir el narcotráfico, altera la estructura de poder en la sociedad. Los nuevos recursos disponibles ofrecen a muchos actores una oportunidad única para acceder al poder o para expandir su grado de acumulación de poder. Para grupos delincuenciales la demanda de violencia por empresarios de la droga fue la oportunidad para organizar o ser parte de organizaciones de coerción privada. Eventualmente con los recursos del narcotráfico estas organizaciones fueron capaces de expandir su capacidad reguladora de actividades criminales a otra serie de transacciones sociales que no estaban directamente relacionadas con las drogas<sup>10</sup>. Para políticos los profesionales de la periferia los recursos de la droga fueron el mecanismo mediante el cual pudieron por primera vez competir con la clase política de las áreas ricas e influyentes. De cuadros subordinados de los jefes de las directivas centrales de los partidos pasaron a ser electores decisivos de estos partidos. Y en algunos casos alcanzaron a crear partidos propios que rápidamente se convirtieron en fuerzas influyentes en la política nacional<sup>11</sup>.

Pero el efecto más importante del narcotráfico en la naturaleza del poder en una sociedad ocurre cuando de manera directa e indirecta transforma las demandas de regulación social. Nuevos

---

10 El caso de los Zetas en México y de los sicarios en Medellín ilustran el caso. Los Zetas fueron exmiembros corruptos de las fuerzas de seguridad mexicana que terminaron sirviendo al narcotraficante Osiel Cárdenas, cuando Cárdenas fue extraditado se apoderaron del control del negocio en numerosas zonas de México y eventualmente se convirtieron en una mafia que contralaba innumerables transacciones sociales (Osorno, 2010). El caso de los sicarios de los barrios populares de Medellín fue la transformación de peligrosas pandillas de adolescentes en grupos vigilantes que regulaban el orden del barrio (Salazar, 1990).

11 El caso de Colombia está muy bien documentado por López (2010).

intereses surgen al interior de numerosos grupos sociales que ahora tienen que ser considerados por los agentes que imponen las instituciones de dominación social, tanto legales como ilegales. Ocurre así un efecto de extensión, en que mafiosos y políticos producen poder no solo para proteger la provisión del mercado de drogas sino para organizar instituciones de dominación social que consideren los efectos del narcotráfico en el orden social. La relación entre transformación de la sociedad y la transformación de las estructuras de poder que ofrecen protección a las empresas narcotraficantes es directa. Entre mayor son los efectos del narcotráfico en el orden social mayor es la extensión de la regulación del narcotráfico a la regulación mafiosa de la sociedad en su conjunto. Y al estar la división del trabajo en el narcotráfico asociada a la geografía del estado, los niveles de acumulación de capital en una sociedad tienen mucho que decir sobre los efectos del narcotráfico sobre las instituciones de dominación social. Donde la acumulación de capital es pobre las rentas de la droga se convierten en el flujo de capital que sostiene la ampliación del mercado local sin que se genere un proceso apreciable de acumulación a partir de estos flujos de capital. La debilidad del resto de la economía y la baja presencia del estado se traduce en un mayor control de las instituciones de dominación social por organizaciones de coerción privada. Por el contrario, donde la acumulación de capital es alta los agentes económicos establecidos en el mercado absorben el flujo de capital de las drogas y lo convierten en mayores niveles de acumulación. El estado como institución dominante sobre los mercados establecidos mantiene el control de la regulación del capital que se acumula luego de ser blanqueado.

La gran paradoja es que donde llega la proporción más pequeña de del capital del narcotráfico es donde los efectos sobre

el orden social y sobre la estructura de poder son mayores. La producción y tráfico de mercancía por tener lugar en espacios al margen del estado está sujeta a la protección de ejércitos privados. En ocasiones el dominio de las formas privadas de coerción es tan extenso en la sociedad que no solo se encargan de regular la producción de drogas. Las demás transacciones y actividades sociales son reguladas a manera de un estado por guerrillas, señores de la guerra y mafias. Las instituciones estatales, si existen, son apropiadas por quien tenga el poder armado y adecuadas a las necesidades de sus instituciones de dominación social. El alcalde, los concejales y demás funcionarios del estado en lo local funcionan como agentes instrumentales a quien controla la coerción privada. Sin embargo, en estados nación con un mínimo desarrollo y fortaleza institucional el control de un territorio rara vez es absoluto. Se trata más bien de una delegación del estado central en organizaciones de coerción privada de las funciones de autoridad local en la periferia a cambio de ciertos compromisos explícitos e implícitos. Cuando estos compromisos no son cumplidos o cuando la imposición como autoridad local no es parte de un acuerdo de delegación desde el centro, las organizaciones de coerción privada plantean un desafío permanente que el estado no vacila en reprimir. En México los carteles de las drogas si no negocian con la clase política encuentran la respuesta armada del estado. Gran parte de la violencia posterior al desmonte del régimen del PRI ha tenido lugar entre los Zetas, una organización armada relativamente nueva con un volumen menor de alianzas políticas, y el estado en alianza con sectores del cartel de Sinaloa (Astorga, 2005, Hernández, 2010). En Colombia, donde la situación es más crítica por la presencia de guerrillas comunistas, los enfrentamientos alcanzan a llegar hasta las áreas más remotas de la geografía. Las alianzas entre



políticos regionales y grupos paramilitares para expulsar la guerrilla de estos territorios han sido ampliamente documentadas (Romero, 2003, López, 2010).

El control cuasi monopolístico por ejércitos privados donde prima la variable mercancía no es solo una consecuencia de la presencia marginal del estado. A pesar que en estas regiones es donde llega una tajada pequeña del capital que mueve el negocio sus efectos en la sociedad son mayores. La razón es simple: el estado está asociado a la acumulación de capital y de población. Donde la acumulación de capital y población es pobre la presencia del estado es menor. Por esta razón la droga en sus fases de mercancía se produce y transporta allí. Pero la misma pobre acumulación de capital provoca que la inyección de capital del narcotráfico sea significativa así constituya la tajada menor del negocio. En términos relativos las transformaciones en el orden social son las mayores. Las formas de producción, la distribución de la producción material a través del mercado y del resto de transacciones sociales no monetizadas, la definición de los grupos sociales, la interacción entre estos grupos y los valores que asignan el estatus en una sociedad son más susceptibles a ser alterados por el escaso capital que previamente han acumulado estas comunidades. El resultado inmediato de las transformaciones sociales de una fuente ilegal de capital que se irriga en casi todos los aspectos de la organización de la sociedad es la extensión de la protección de actividades narcotraficantes a la regulación del orden social en su conjunto. Quienes controlan la principal fuente de capital de una sociedad mediante el ejercicio privado de la coerción pueden fácilmente extender su control al resto de transacciones sociales y por consiguiente pueden moldear y controlar las nuevas instituciones de dominación que surgen del auge del narcotráfico.

Los efectos del narcotráfico en el orden social de las áreas donde circula la mercancía en muchos casos resaltan a simple vista. Los atributos básicos del orden social de las aldeas campesinas o de comunidades nativas en el borde de una ensenada, puntos ideales para la siembra y el embarque de drogas respectivamente, son rebasados por la escala de la actividad criminal. No es extraño que en los lugares donde tiene lugar la siembra, la refinación, el empaque, el almacenamiento y el transporte de mercancía la criminalización de la sociedad sea evidente incluso para un observador desprevenido. De una parte existe una expansión abrupta del comercio en sociedades tradicionales que no cuentan con actividades legales capaces de sostener un consumo de masas similar a los de sociedades integradas al mercado nacional. La economía y los modos de vida tradicionales de la comunidad contrastan con la exuberancia del consumo, en una situación en que es obvio que la economía de la droga sostiene la nueva capacidad del mercado local. De otra parte el control del orden social se fundamenta en una actividad criminal que es palpable en el ambiente: el ejercicio privado de la violencia como la base de las nuevas instituciones de dominación. El uso de armas, la presencia de guardaespaldas y una actitud desafiante por parte de quienes concentran el estatus y los principales recursos en la comunidad son parte del ejercicio cotidiano de la autoridad por actores al margen de las leyes<sup>12</sup>.

---

12 Las crónicas de Vulliamy (2012) y Osorno (2010) o el análisis de los corridos de Edberg (2004) ilustran esta situación en México. En Colombia existen también numerosas crónicas al respecto como las del sociólogo Alfredo Molano. También es posible identificar desde los tiempos iniciales del boom de los cultivos de coca reportes periodísticos de la situación de violencia abierta: “En cosa de dos minutos, el pasado martes levantó un cadáver el inspector de policía de San José del Guaviare. En realidad no hay tiempos para más ceremonias, no solo porque allí están todos profundamente familiarizados con la muerte, sino porque durante la temporada de recolección de la hoja de coca se presentan hasta 3 y 4 muertos por día” (Santamaría & Molina, 1982, p. 6-A).

A medida que la variable capital adquiere importancia la transformación del orden social por el narcotráfico se reduce progresivamente. Las jerarquías sociales, la provisión y el acceso al mercado local, la definición del estatus de los grupos sociales y la interacción de estos grupos son en su mayor proporción independientes de actividades relacionadas con el tráfico de drogas. Como resultado la producción de poder desde la violencia privada no es suficiente para ofrecer protección. La clase política funciona en estos espacios como mediadores entre las decisiones de las instituciones estatales y las demandas de protección de mafiosos y narcotraficantes. La mediación funciona en dos niveles. Existe un primer nivel relativo a las relaciones con las autoridades locales, las que varían de acuerdo al grado de acumulación local de capital y población. Y un segundo nivel relativo a las relaciones de poder entre el centro y la periferia, en que la clase política local media ante instancias nacionales los márgenes de la protección que las instituciones del estado pueden ofrecer al narcotráfico.

En el nivel local el poder que adquiere la clase política sobre las mafias del narcotráfico está sujeto al grado de acumulación de población y capital. En los municipios y ciudades intermedias donde usualmente habitan los capos del negocio la influencia sobre el orden social puede llegar a ser muy significativa. Los elementos tradicionales de dominación y organización de la sociedad como el clientelismo, el patronaje y el uso de las instituciones estatales para propósitos privados, se reajustan para asimilar las aspiraciones de poder político y reconocimiento social de los narcotraficantes. Aun así, los niveles intermedios de acumulación de población y capital plantean resistencia al poder que se deriva del capital y la coerción de las mafias. Es inexacto referirse a la imposición de las instituciones de dominación de las mafias. La clase política puede utilizar las instituciones del estado para imponer sus intereses y

límites a las pretensiones de poder a los ejércitos privados<sup>13</sup>. Más aun, uno de los principales recursos con que cuentan las mafias es su influencia sobre las decisiones del estado. Cuando la clase política es poderosa una mafia puede ofrecer protección de forma efectiva si puede direccionar la represión de las instituciones estatales hacia aquellos narcotraficantes que no ceden parte de sus ganancias por ser protegidos<sup>14</sup>. Las nuevas instituciones de dominación están compuestas tanto por la imposición de las mafias de ciertas formas de interacción social como por la actuación discrecional de las agencias estatales para imponer estas formas de interacción social. Por consiguiente, las nuevas instituciones de dominación social son el producto de las transacciones y el control de mafiosos y políticos.

En las grandes ciudades los efectos en el orden social son incluso más restringidos. Las relaciones con la clase política son en su mayor parte instrumentales. Mafias y narcotraficantes pagan por impunidad a sectores de poder político pero estas

---

13 Un ejemplo de la capacidad de negociación que las instituciones del estado ofrecen a la clase política es el caso del grupo político de López Cabrales en Colombia. Oriundos de Montería, departamento de Córdoba, este grupo ha sido capaz de mantener las mayorías electorales en la región a pesar de constituir una de las zonas del país donde el control de los grupos paramilitares era más fuerte. Tan poderosa en las elecciones era la agrupación de López Cabrales, que el jefe paramilitar Salvatore Mancuso tuvo que negociar con ellos el manejo de la burocracia pública. Por esta razón la cabeza del grupo Juan Manuel López Cabrales fue encarcelado. Ver artículo en *Cambio* (2008).

14 Un video de reciente aparición en que se observa a un aterrorizado alcalde en México siendo intempestivamente amenazado por la Familia Michoacana en el momento de subir a su auto es revelador de la importancia que tiene el control de las instituciones del estado para que las mafias puedan ofrecer una protección efectiva al narcotráfico. Las amenazas estaban centradas en el nombramiento de funcionarios públicos por el alcalde que no incomodaran las actuaciones de los criminales locales. Ver video: <http://www.youtube.com/watch?v=Sh72FXe6vjk>.

transacciones no implican la alteración de otros elementos de la organización de la sociedad. En la mayoría de los casos los líderes políticos son reacios a reunirse directamente con los jefes criminales. Diversos mediadores se encargan de tramitar los acuerdos y componer las diferencias que eventualmente surjan entre el poder político y las mafias. Abogados, políticos de segunda línea, relacionistas públicos, periodistas, entre otros actores sociales, cumplen esta tarea porque pueden establecer relaciones en ambos tipos de escenarios sociales, los legales y los ilegales. Los narcotraficantes encuentran tanto rechazo a su asimilación social que la única manera de ser aceptados es desprovéyéndose de cualquier atributo simbólico que lo asocie a la criminalidad. En las grandes ciudades las posibilidades de asimilación de una clase criminal se quedan cortas frente a la capacidad de respuesta de instituciones, élites económicas y sectores de poder tan diversos. La acumulación de población y capital impide además que desde las relaciones clientelistas se controle el acceso de la población a bienes de consumo y a servicios básicos. El tamaño del mercado permite el acceso a amplios sectores sin necesidad de ningún tipo de mediación. Es solo a través de la dominación de ciertos vecindarios marginales y de mercados ilegales que el narcotráfico y las mafias alcanzan a influir parcialmente sobre el orden social. Salvo estos espacios la aparición de nuevas instituciones de dominación es insignificante, por lo que los desafíos para el estado se reducen a sus aspectos puramente criminales<sup>15</sup>.

---

15 El texto de Reuters (1985) sobre el carácter desorganizado del crimen organizado en Estados Unidos es un buen ejemplo de como en sociedades con altos procesos de acumulación la regulación mafiosa encuentra grandes restricciones para ampliar su capacidad de los criminal a transacciones legales.

Un caso atípico de construcción de instituciones de dominación alternas al estado en grandes ciudades lo constituyen ciertos vecindarios marginales. Allí ni se mueven grandes volúmenes de mercancía, tan solo la necesaria para abastecer el consumo local de droga, ni se transan grandes movimientos de capital, los precios de la droga en estos mercados son irrisorios comparados con los del mercado internacional. Sin embargo, se combinan dos elementos que en determinadas circunstancias pueden ser definitivos en la formación de instituciones de dominación alternas al estado. En primer lugar, a pesar de su cercanía al estado los barrios marginales de las grandes ciudades usualmente adolecen de una legitimación de las instituciones del estado. Bien sea porque la provisión de servicios del estado haya sido históricamente deficiente o porque otro tipo de instituciones de dominación hayan cumplido las funciones básicas del estado como proveer seguridad y orden a cambio de extraer impuestos, lo cierto es que el acuerdo social de dominación entre los lugareños y el estado es una construcción a medias. En segundo lugar, la exclusión propia de estos sectores sociales es propicia para la aparición de subculturas criminales (Cloward y Ohlin, 1960), es decir de un sistema de normas, valores y comportamientos propio bajo el cual los jóvenes de estas comunidades optan por alguna modalidad criminal como medio de realización social. Estas subculturas por supuesto constituyen un desafío a los valores y normas de las instituciones que regulan el resto de la sociedad que son vistas por los jóvenes marginales como una amenaza a sus posibilidades de alcanzar algún tipo de éxito en la sociedad. Cuando las mafias encuentran ambas situaciones tienen la oportunidad de regular territorios reacios a la dominación del estado en el seno de las grandes ciudades. La regulación corre

por cuenta de los mismos jóvenes adolescentes de los barrios que encuentran en la mafia una organización criminal en capacidad de ofrecer mayores recursos, poder y proyección en una carrera criminal que los delitos típicos de pandillas de adolescentes.

Un ejemplo extremo del poder que se puede producir desde estos escenarios urbanos fue el caso de Pablo Escobar en Medellín<sup>16</sup>. A mediados de la década de los ochenta las pobres oportunidades de realización dentro de los canales formales de éxito social dieron lugar a una subcultura de la criminalidad entre amplios sectores sociales que crearon sus propios sistemas normativos y de estatus social. Surgió en la ciudad un fenómeno masivo de delincuencia juvenil en los barrios populares de la ciudad. Escobar aprovechó la irrupción de esta subcultura criminal para canalizar este potencial de violencia y de desobediencia a las instituciones estatales hacia la creación de un aparato coercitivo que le permitiera, por un lado, controlar el narcotráfico en Medellín y, por el otro lado, desafiar las decisiones del estado contra los narcotraficantes. Su lugarteniente alias ‘Popeye’ resume así la estrategia: “Mientras los narcotraficantes de la época compraban reinas, diamantes, caballos, piscinas, Pablo Escobar compraba fusiles AUG y R-15 [de los cuales] estaban llenas las comunas. Él distribuyo su poder sobre las comunas con aprecio, con dinero y con armas, porque él era un tipo afectivo con las personas. No era un mandón de te mato o no”<sup>17</sup>. Escobar se convirtió en una figura carismática para las masas de jóvenes delincuentes que

---

16 Dos excelentes narraciones del caso de Escobar en Medellín son las de Salazar (2001) y la del asesino de Escobar John Jairo Velásquez, alias ‘Popeye’, a la periodista Astrid Legarda (2005).

17 Ver video (28:50 aproximadamente): <http://www.youtube.com/watch?v=zzhyzVCDduA&feature=related>.

veían en el capo una oportunidad de reivindicación social más allá de una carrera modesta carrera criminal. Su estrategia fue tan exitosa que las autoridades policivas no podían entrar en los barrios controlados por los grupos armados leales a Escobar. Estos grupos se habían convertido en la nueva institución de dominación social. Proveían seguridad y justicia y distribuían los recursos del narcotráfico que Escobar inyectaba en las comunidades para obtener una base social comprometida en su guerra contra el estado. En el mediano plazo la estrategia de Escobar se agotaría frente a los recursos del estado y a la presión del resto de la sociedad que rechazaba el desarrollo de unas formas regulatorias fundadas en la violencia indiscriminada.

Pero más allá del poder de los ejércitos de adolescentes en los vecindarios marginales de las grandes ciudades, la oferta de protección de las mafias solo es posible donde prima la variable capital si se establece algún tipo de acuerdo con las instituciones del estado. En la práctica es inviable mantener el control de las transacciones de capital en el narcotráfico si las autoridades estatales reprimen con todos sus medios a las organizaciones mafiosas. La corrupción es una condición necesaria<sup>18</sup>. En el caso de estados relativamente fuertes con niveles intermedios de modernización, como Colombia y México, muchos factores explican por qué reiterativamente sectores del poder político y las

---

18 Un texto poco citado, quizá por el excesivo moralismo y los juicios absolutos del autor, que trata el problema de las drogas como un problema esencialmente de corrupción del sistema político es el de David C. Jordan. Su argumento es que en vez de un problema de oferta y demanda Jordan argumenta que el problema de las drogas es en realidad que “the political systems in certain countries are in a partial civil war. While elements within the government seek to control drug trafficking, other elements of the government form an alliance with the traffickers” (1999, p. 6).



autoridades ofrecen inmunidad al narcotráfico. Puede mencionarse, como ya se sostuvo, que a diferencia de los movimientos de mercancía los movimientos de capital no implican tanta visibilidad, por lo que la clase política puede ofrecer protección sin llamar la atención de la opinión pública. También que el capital que traen los narcotraficantes no representa una competencia para las elites económicas sino una oportunidad de acceder a mayores recursos, que formas tradicionales de ejercer el poder como el clientelismo y la corrupción han sido funcionales a la expansión del narcotráfico, que los problemas políticos y de seguridad que el negocio de las drogas acarrea se concentran en áreas periféricas, etc.

Sin embargo, existe una razón más profunda para explicar las relaciones sistemáticas entre las mafias y el estado al margen de los sobornos que realizan los criminales a las autoridades y a la clase política a cambio de inmunidad. Cuando el narcotráfico influye directa e indirectamente sobre la capacidad del mercado, cuando redefine los atributos para clasificar el estatus de las personas y cuando los servicios de protección privada de una actividad ilegal se extienden hasta proveer los servicios de justicia de la comunidad, la mafia se convierte en un elemento esencial del orden social. Por consiguiente, los políticos profesionales que hacen uso de las votaciones locales para ganar elecciones deben considerar al narcotráfico como parte importante del orden social que ellos representan dentro del sistema democrático. La suma de los políticos profesionales, productos de estas sociedades, representa además toda una clase política que defiende ante el estado y ante el resto de la sociedad la preservación tanto de los intereses como de los órdenes sociales que surgen desde las empresas narcotraficantes. La representación está presente no

solo en los cargos directamente ocupados por esta clase política y en sus posiciones en el debate público. Los partidos políticos y los aspirantes a cargos nacionales como la presidencia y el congreso deben considerar el respaldo y los intereses de la clase política para poder tener probabilidades de éxito en el juego democrático. Sin el soporte de un colectivo de políticos profesionales es improbable reunir el respaldo necesario para ganar elecciones, tramitar las leyes en el congreso y obtener la aprobación de la sociedad para gobernar.

En últimas, son los efectos en el orden social del narcotráfico los que determinan el peso que tienen las mafias sobre las instituciones del estado controladas por la clase política. Donde priman las operaciones de drogas que involucran la producción y transporte de mercancía las transformaciones en el orden social son más significativas que en las áreas donde priman las transacciones de capital. Si bien la proporción de capital que finalmente arriba a las áreas de movimiento de mercancía es relativamente menor, la baja acumulación previa de capital y de población las convierte en sociedades vulnerables a transformaciones estructurales. A su vez, entre mayor sea la transformación del orden social mayor es el poder que alcanzan las organizaciones de coerción privada en la sociedad, pues se convierten en instituciones de dominación social. La incidencia del narcotráfico en el orden local lleva a la clase política a considerar los intereses de las mafias dentro de las mismas instancias institucionales del estado. Cuando por el contrario prima la variable capital las transformaciones estructurales del orden social son menores. Y por la misma acumulación previa de población y capital el alcance del poder de la coerción privada es limitado. Las mafias en estas circunstancias se convierten principalmente en clientes

de la protección que pueda ofrecer la clase política a las empresas narcotraficantes.

Pero el análisis de las relaciones de poder entre mafiosos y políticos es incompleto sino se considera un segundo nivel, el de las relaciones entre el centro y la periferia del estado en la esfera de la dominación social. Los pulsos de fuerza entre la clase política nacional y regional no solo incluyen la protección concreta de los narcotraficantes que pagan una renta por no ser perseguidos. Incluyen también los nuevos intereses que surgen de las transformaciones del orden social y se expresan además en las alteraciones en los equilibrios de poder entre el centro y la periferia por la introducción de nuevos recursos. Es la capacidad de influir en las decisiones del estado central a partir del capital y la coerción producido por las drogas lo que representa la proyección nacional del poder político del narcotráfico. Cuando la clase política regional obtiene financiación de una fuente de capital inagotable y cuando recibe el soporte armado de ejércitos privados que regulan una parte significativa del orden social adquieren una influencia política inédita en el propio centro del país. Los políticos profesionales de la periferia que antes apenas contaban con los recursos para dominar el escenario local ahora cuentan con los medios y el soporte para proyectarse a cargos nacionales. Pueden aspirar al senado, a gobernaciones, a alcaldías, a dirigir partidos políticos, y en el peor de los casos a convertirse en miembros importantes de cualquier coalición de gobierno. El ejecutivo se halla obligado a considerar sus demandas burocráticas y sus intereses primordiales en el ejercicio y las decisiones de gobierno. Incluso las elites tradicionales de la política, nacionales y regionales, tienen que reconocer las transformaciones estructurales de la sociedad y no les queda

alternativa distinta a considerar las fuentes ilegales de recursos para mantenerse vigentes en los pulsos de poder por acceder al control de las instituciones estatales<sup>19</sup>.

El proceso de acumulación de poder en la periferia y el pulso de fuerzas entre el centro y la periferia marcan un principio fundamental de la economía política del narcotráfico: si entendemos el poder político como la capacidad de lograr que las decisiones importantes en una sociedad consideren los intereses propios, los efectos del narcotráfico en el poder político rebasan el tema de la protección de los narcotraficantes. El capital y la coerción producidos desde el narcotráfico pueden convertirse en un medio importante para influir sobre las instituciones del estado central si las transformaciones en el orden social por el narcotráfico propician la aparición de nuevas instituciones de dominación social. Y a pesar que el capital y la coerción son producidos directamente por los narcotraficantes, como medios de producción de poder no pertenecen a los narcotraficantes o al menos no a todos los narcotraficantes. Son las organizaciones de coerción privada y la clase política los actores sociales que concentran la capacidad de decisión en la sociedad generada por el narcotráfico bien sea en lo relativo a las instituciones de dominación –formales e informales– en lo local y a la media-

---

19 Argumentar que no los queda alternativa distinta es quizá demasiado condescendiente con las posturas morales de la mayoría de las elites regionales, quienes al margen de los atributos morales del narcotráfico encuentran en estos recursos una oportunidad racional de insertarse en la economía nacional y global desde las circunstancias económicas locales. Así, en un reporte de CNN se sostiene que: “Según un estudio de Ibarra, que compara varios estados del país, los bancos en Sinaloa tienen más dinero que el que la economía legal del estado genera. Ibarra calcula que los cárteles han lavado más de 680 millones de dólares en bancos de Sinaloa, y que el dinero del narco impulsa casi el 20% de la economía del Estado” (CNN, 2010).

ción con la clase política nacional. Concentran esta capacidad porque articulan, por la fuerza o por conveniencia, los intereses estructurales que surgen a partir de las transformaciones del narcotráfico en la sociedad. En consecuencia, lo realmente importante no es el poder de los narcotraficantes en sí sino como el negocio genera medios para producir poder entre un conjunto de actores sociales.

### **III. Sobre la guerra**

Si las condiciones de acumulación de capital en cada una de las sociedades que componen un estado explican la racionalidad de las instituciones de dominación ¿por qué entonces tanta guerra alrededor de las drogas? ¿Por qué falla la clase política como una instancia de mediación entre el estado y los intereses asociados al narcotráfico, de modo que se eviten enfrentamientos costosos para todas las partes involucradas y para la sociedad en su conjunto? ¿Se debe toda la violencia a la presión internacional que obliga a un estado a reprimir a las empresas narcotraficantes en contra de toda racionalidad? En realidad hay dos aproximaciones muy distintas sobre el sentido de la guerra contra las drogas. Una, liderada en su mayor parte por agencias de seguridad y autoridades policivas, que ven la guerra estrictamente como un enfrentamiento contra organizaciones criminales sin mayor contenido político. Su propósito es destruir mafias ajenas a cualquier tipo de soporte social que causan daños severos a la población al proveer el mercado ilegal de drogas. La otra aproximación compete a quienes se enfrentan a una guerra en que la criminalidad en sí es un asunto secundario frente al desafío político que plantea la disputa por ejercer la autoridad sobre amplios sectores de la sociedad. Es una guerra en que están

en juego la imposición de las instituciones de dominación sobre el territorio y las relaciones de poder del estado central con las autoridades locales de facto. Por consiguiente, para el estado, la clase política y las elites nacionales que son reconocidas como interlocutores legítimos ante la comunidad internacional el dilema de la guerra consiste en adecuar en lo posible las demandas de persecución criminal a las posibilidades racionales de control político a lo largo de su geografía.

Las guerras de las drogas ocurren cuando por diversas razones una organización con medios coercitivos pretende incursionar en los espacios sociales bajo el dominio de otra organización. Aunque las razones para incursionar son muchas las guerras pueden dividirse en dos grandes categorías: en i) luchas al interior de las mismas instituciones de dominación y ii) luchas entre distintas instituciones de dominación. La primera categoría comprende las guerras entre organizaciones criminales por imponerse en el orden local sin que implique una transformación apreciable de las instituciones de dominación. Se trata de la violencia entre mafias, señores de la guerra y organizaciones relativamente similares por imponerse como la única fuerza reguladora de determinadas transacciones sociales en un territorio dado. Es en su mayor parte una disputa entre organizaciones criminales así esté relacionada con formas de dominación social. Las razones que motivan estas guerras son muy variadas, pueden ir desde la codicia de un capo hasta las venganzas personales, pero todas están sujetas a los equilibrios de fuerza y a las expectativas y cálculos de las organizaciones de coerción privada. Por esta razón la violencia resultante aunque suele ser bastante llamativa por los mensajes de crueldad que se lanzan las partes en cada asesinato y su consiguiente retaliación, al final la escala de los enfrentamien-

tos es limitada. Las guerras no consisten en choques de ejércitos masivos en el campo de batalla sino en vendettas, la eliminación de bandas de asesinos a sueldo, el terror contra comunidades asociadas con el enemigo y el asesinato pormenorizado y sistemático de los miembros de cada organización. Las limitaciones en la escala de los enfrentamientos contrastan con su duración. Por los bajos costos de este tipo de guerras y la inestabilidad de las propias organizaciones criminales la violencia puede extenderse durante largos periodos de tiempo.

La segunda categoría ocurre cuando el estado o las organizaciones de coerción privada pretenden imponerse en sociedades donde existen instituciones de dominación diferentes a sus valores, normas y prácticas de regulación social. La incursión en estas sociedades es traumática porque conlleva una alteración de un orden que es coherente con los niveles de acumulación de capital en la sociedad. Un primer caso ocurre cuando el estado despliega sus instituciones hacia espacios geográficos bajo el dominio de mafias, señores de la guerra y guerrillas. Al aspirar a imponer su autoridad sobre una población donde el narcotráfico es la fuente de recursos que alimenta el mercado local y el canal de ascenso social de los jóvenes lugareños, las retaliaciones contra el estado no solo provienen de las organizaciones criminales sino de los diversos sectores sociales que se ven afectados. Si el estado además no está en condiciones de proveer orden, protección y sustento material la situación es aún más crítica. La sociedad bajo su dominio no dispone de instituciones capaces de garantizar los acuerdos sobre los cuales reposa la obediencia social. La resistencia al estado en estos casos desborda las acciones de las organizaciones de coerción privada y se vuelca sobre la defensa de los intereses estructurales de la comunidad. Las guerras en

estos casos pasan por las operaciones de las autoridades contra organizaciones de coerción privada que regulan la vida local y las retaliaciones en forma de actos terroristas, magnicidios y asesinatos de agentes del estado. Del mismo modo pasan por la imposición violenta sobre la población local de un nuevo sistema normativo que excluye las actividades legales e informales asociadas al narcotráfico. El resultado suele ser un proceso progresivo de criminalización de aquellas comunidades que están más vinculadas al negocio como una forma de resistencia latente al estado.

¿Por qué el estado interviene en este tipo de sociedades si es costoso y los resultados de la intervención son inciertos? Aunque la presión internacional juega un papel importante la dinámica política al interior de los estados es tan o más definitiva a la hora de las decisiones. Si bien el control de determinadas sociedades no representa mayores ganancias para el estado mientras que los costos de dominación pueden ser altísimos, el deterioro de la autoridad estatal a lo largo del territorio significa una disminución progresiva del poder de la clase política que maneja el estado. En muchos casos quienes lideran la guerra contra las organizaciones de coerción privada no son precisamente los miembros más honestos del establecimiento político. Aun así los funcionarios públicos que llegan al poder gracias al respaldo de mafias, señores de la guerra y narcotraficantes cuando están a cargo de las instituciones estatales encuentran que sus socios son ahora su competencia. México y Colombia están llenos de casos de políticos que de haber sido cuestionado por sus vínculos con actores criminales pasaron a convertirse en sus principales verdugos. En los ochenta Miguel Ángel Félix Gallardo, Carlos Ramón Quintero y demás capos del cartel de Sinaloa fueron



aprehendidos por el mismo gobierno del PRI que los protegía cuando el asesinato de agente de la DEA desencadenó una crisis con el gobierno de Estados Unidos (Hernández, 2010, Resa, 2001, Astorga, 2005). Fue el mismo presidente de Colombia Ernesto Samper, sindicado de recibir financiación del cartel de Cali, quien desmanteló este cartel debido a la presión de Estados Unidos y la oposición política (Rempel, 2012). Igual sucede con la clase política que ha llegado al poder sin el respaldo de organizaciones criminales con la diferencia que a pesar de no deberles nada tienen en ellos una competencia feroz para la expansión de su poder. Y la forma de neutralizar esta competencia implica no solo rechazar su intromisión en la institucionalidad del estado sino atacar sus propias bases de dominación social. Las palabras de una asesora de Felipe Calderón resumen el sentido que adquiere la guerra del narcotráfico para un gobierno al margen de la cuestión anti criminal y las acusaciones de corrupción:

El Ejército va a estar ahí tanto tiempo como sea necesario. Tanto como sea necesario, ¿para qué? “Tanto como sea necesario para que el Estado cumpla con sus obligaciones básicas: la seguridad pública y la recaudación de impuestos; obligaciones que en la actualidad se ven amenazadas y hasta subvertidas y reemplazadas por las imposiciones de los cárteles.” Extrañamente y con notable sinceridad, De Sota añade: “El presidente es claro: la lucha no es contra las drogas, sino contra la violencia y la capacidad de las organizaciones criminales para subvertir el Estado. El presidente sabe que las drogas no desaparecerán” (Vulliamy, 2012, p. 66).

El caso contrario ocurre cuando una organización de coerción privada pretende extender el control de sus instituciones de

dominación hacia órdenes sociales regulados por el estado. Se trata de una reversión del despliegue geográfico de las instituciones de dominación del estado. Si estas pretensiones implican ampliar su dominación hacia sociedades donde los niveles de acumulación de capital superan un umbral de aceptación de la regulación mafiosa la respuesta de la población es de absoluto rechazo. Si los nuevos dominadores destruyen los fundamentos de las instituciones de dominación existentes la resistencia termina por además involucrar a la sociedad. Las mafias pueden controlar el mercado y la producción de drogas a su antojo pero si su control afecta los ingresos de sectores empresariales, los valores defendidos por la sociedad civil y la protección de los habitantes, la presión sobre el estado va a ser enorme para reprimir la criminalidad. La guerra va a ser similar –acciones punitivas contra las mafias y sus subsiguientes retaliaciones desde la clandestinidad– con la gran diferencia que el respaldo de la sociedad implica que las agencias coercitivas del estado no van a operar en un medio ambiente hostil. La mayoría de la población acepta las instituciones de dominación del estado al tiempo que rechaza las pretensiones de regulación de las organizaciones de coerción privada.

Las organizaciones de coerción privada amplían su espectro de dominación más allá de donde el orden social es coherente con sus instituciones de regulación debido a los procesos locales de acumulación de poder. En una sociedad dada cuando una mafia, un señor de la guerra o una guerrilla concentran demasiados recursos con el potencial de transformarse en medios de obtención de poder la siguiente decisión de sus líderes es si canalizan estos recursos hacia la expansión territorial. Una alternativa es incursionar en sociedades donde existen instituciones

de dominación similares a aquellas donde ocurrió la acumulación originaria de poder. Los resultados y las formas de estas guerras hacen parte de la primera categoría. La otra alternativa es incursionar en sociedades que por su mayor acumulación de capital presentan un orden social reactivo a la imposición de las instituciones de dominación de las organizaciones de coerción privada. La incursión en estos espacios sociales los convierte en las fronteras del enfrentamiento entre el estado y formas de regulación alterna. El problema de la violencia recurrente en las fronteras de dominación entre una forma de institucionalidad y otra es que las organizaciones de coerción privada pueden por un lado disponer de recursos para reclamar poder desde otras sociedades que no sufren de manera directa la guerra. Y por otro lado está el problema del botín que representan sociedades con altos niveles de acumulación. Un mafioso que habita y domina a su antojo un municipio intermedio da un salto gigantesco cuando logra incursionar en una ciudad y dominar los mercados informales utilizados para el lavado de activos. Los recursos que proveen estos mercados son tan significativos que en determinadas circunstancias se convierten en condiciones necesarias para mantener sus medios de poder en el enfrentamiento con el estado y con otras mafias. No hay opción distinta a competir por ellos si se pretende sobrevivir como mafia. El costo para el mafioso es su visibilidad como un desafío para el estado y por consiguiente su criminalización inmediata.

En la práctica, las guerras del narcotráfico involucran simultáneamente ambos tipos de enfrentamiento, no suelen ser unidimensionales. El estado incursiona en sociedades reguladas por organizaciones de coerción privada al tiempo que realiza acuerdos con alguna mafia o señor de la guerra sobre el tipo de

instituciones de dominación que se impondrán en el territorio. No pretende imponer las suyas por los costos que implica la transformación de las instituciones de regulación de sociedades con niveles limitados de acumulación, pero media con la clase política o delega en ejércitos privados las instituciones de regulación del orden local. Las alianzas son acerca del tipo de prácticas de las organizaciones de coerción privada que pueden ser toleradas por el estado y acerca de cuáles no. A su vez las mafias exigen niveles mínimos de inmunidad para las empresas narcotraficantes que funcionan bajo su paraguas de protección. Los empresarios del narcotráfico que están bajo el paraguas de mafias o señores de la guerra que no tienen relaciones con las instituciones estatales sufren tanta represión de las autoridades que si no desertan hacia la protección de otras mafias desaparecen del negocio. Para las organizaciones de coerción privada el asunto es como sorteán las relaciones con el estado para imponerse en aquellas sociedades que son susceptibles a la regulación por instituciones de dominación distintas a las instituciones estatales.

Las guerras del narcotráfico suelen tratarse entonces de conflictos con un propósito muy distintos a la destrucción total de las organizaciones que trafican droga como lo pregonan las agencias internacionales de seguridad y los propios estados comprometidos en la guerra. Es más bien acerca de cómo el estado sorteá la presencia en su territorio de instituciones alternas bajo el control de organizaciones coercitivas de carácter irregular. Es además un desafío que está sujeto a las pobres ganancias que hay en el control de espacios sociales reacios a la regulación del estado y a los potenciales costos de intervención como consecuencia de la retaliación de fuerzas irregulares en forma de terrorismo, magnicidios y violencia descontrolada, a la pérdida de soporte

popular, al riesgo de corrupción de las autoridades estatales y al despilfarro de recursos en una guerra que se presume inagotable. No es extraño entonces que en las guerras de la droga la mediación o la delegación del poder en organizaciones de coerción privada que garantizan la dominación del orden local con los menores costos al estado sea un asunto recurrente. Las alianzas entre criminales y el estado son asuntos que aunque coyunturales tienden a convertirse en una situación estructural del sistema político. Al final no se trata de la buena voluntad de quienes manejan el estado en un determinado momento sino de acuerdos entre distintas instituciones de dominación con su respectivo soporte social a lo largo de la geografía del estado.

## Referencias

- Arlachi, P. (1987). *The Mafia Ethic and the Spirit of Capitalism*. London: Verso.
- Astorga, L. (2005). *El siglo de las drogas: el narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*. Bogotá: Plaza y Janés.
- Bernal, F. (2004). *Crisis algodонера y violencia en el departamento del Cesar*. (Cuadernos PNUD–MPS N° 2). Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Ministerio de la Protección Social.
- Camacho Guisado, A. (2010). *Mafia: los usos de un concepto polisémico y su aplicabilidad al caso colombiano*. (A propósito del libro de Diego Gambetta). *Historia Crítica*, 41, 208-221.
- Cambio (2008, noviembre). “La suerte de ‘Juancho’ López.” *Revista Cambio*. Disponible en: [http://www.cambio.com.co/paiscambio/802/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_CAMBIO-4662261.html](http://www.cambio.com.co/paiscambio/802/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-4662261.html).

- Castro Caycedo, G. (1996). *En secreto*. Bogotá: Planeta Colombia.
- Cloward, R. A., & Ohlin, L. E. (1960). *Delinquency and opportunity. A theory of Delinquent Gangs*. London: Taylor & Francis.
- Cohen, A. (1966). *Deviance and control*. New York: Prentice Hall.
- Cortés, F. (1993) *Rodríguez Gacha. El mexicano*. Bogotá: Intermedio Editores.
- CNN (2010, 29 de enero). El dinero del narco ‘atrapa’ a México. *CNN Conexión*. Disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2010/01/29/el-dinero-del-narco-atrapa-a-mexico>.
- Decker, S. & Chapman, M. (2008). *Drug smugglers on drug smuggling. Lessons from the inside*. Philadelphia: Temple University Press.
- Edberg, M. (2004). *El Narcotraficante: Narcocorridos and the Construction of a Cultural Persona on the U.S.-Mexican Border*. Austin: University of Texas Press.
- Gambetta, D. (2007). *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- García Villegas, M. & Espinosa, J. (2009). *Crimen, conflicto armado y Estado en Colombia, México y Guatemala*. (Documentos de Discusión N° 7). Bogotá: DeJusticia.
- Gugliotta, G. & Leen, J. (1989). *Kings of cocaine*. New York: Simon & Schuster.
- Hernández, A. (2010). *Los señores del narco*. Barcelona: Editorial Grijalbo.
- Jordan, D. (1999). *Drug Politics: Dirty Money and Democracies*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Krauthausen, C. (1998) *Padrinos y Mercaderes, Crimen organizado en Italia y Colombia*. Bogotá: Editorial Espasa.
- Legarda, A. (2005). *El verdadero Pablo. Sangre, traición y muerte... En las confesiones de Alias "Popeye" su principal lugarteniente*. Bogotá: Ediciones Dipon.
- López, C. (Ed.). (2010). *Y refundaron la patria*. Bogotá: Editorial Debate.
- Mejía, D. (2012). *Rethinking Drug Policies in the Americas II: Lessons from Colombia*. (Documento presentado al evento “Drug Wars in the Americas: Looking Back and Thinking Ahead”). Providence, RI, Watson Institute – Brown University.

- Mejía, D. & Rico, D. (2011). "La microeconomía de la producción y el tráfico de cocaína en Colombia." En A. Gaviria Uribe & D. Mejía (Comps.), *Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 15-40). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Misse, M. (2007). "Illegal Markets, Protection Rackets and Organized Crime in Rio de Janeiro." *Estudios Avanzados*, 21(61), 139-157.
- Moore, B. (1978). *Injustice: The Social Bases of Obedience and Revolt*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- North, D., Wallis, J. J. & Weingast, B. R. (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nuevo Siglo (2011, 23 de octubre). "Narco-submarinos, una 'flota' invisible." *El Nuevo Siglo*. Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2011-narco-submarinos-una-%E2%80%98flota%E2%80%99-invisible.html>.
- Osorno, D. (2010). *El cartel de Sinaloa*. Bogotá: Editorial Diana.
- Rempel, W. (2012). *En la boca del lobo: La historia jamás contada del hombre que hizo caer al cartel de Cali*. Nueva York: Vintage.
- Resa, C. (2001). *El estado como maximizador de rentas del crimen organizado: El caso del tráfico de drogas en México*. Madrid: Instituto Universitario de Gobernabilidad.
- Reuters, P. (1985). *Disorganized Crime: Illegal Markets and the Mafia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Romero, M. (2003). *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Salazar, A. (1990). *No nacimos pa' semilla*. Bogotá: Editorial CINEP.
- Salazar, A. (2001). *La parábola de Pablo*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Santamaría, G. & Molina, A. (1982, 26 de septiembre). San José, tan cerca del infierno... *El Tiempo*, p. 6-A.
- Santino, U. & La Fiura, G. (1990). *L'impresa mafiosa*. Milán: Franco Angeli.
- Scott, J. (2000). *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*. México: Ediciones Era.

- Semana (1990, 19 de noviembre de 1990). "Prólogo controvertido." *Revista Semana*. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/prologo-controvertido/47556-3.aspx>.
- Semana (2012, 22 de septiembre). "Las grabaciones del último capo, Daniel 'el loco' Barrera." *Revista Semana*. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/grabaciones-del-ultimo-capo-daniel-loco-barrera/185133-3.aspx>.
- Thoumi, F (1994). *Economía política y narcotráfico*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Tobón, S. (2012). *Do institutions affect the expansion of illicit crops?* (Master en Sciences Economiques Orientation Generale). Louvain, Université catholique de Louvain.
- Turk, A. (1969). *Criminality and Legal Order*. Chicago: Rand McNally.
- Uribe, S. (1990). *La extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América*. Medellín: s.e.
- Vulliamy, D. (2012). *Amexica. Guerra en la frontera, tiempo de memoria*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Volkov, V. (2002). *Violent Entrepreneurs: The Use of Force in the Making of Russian Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.



# Instituciones y cultivos ilícitos<sup>1</sup>

Santiago Tobón Zapata

*Université catholique de Louvain*

---

1 Esta investigación no hubiera sido posible sin el acompañamiento de mi esposa Isabel Gutiérrez Ramírez, y su visión sobre la actuación del Estado en la ausencia de derechos de propiedad en el marco de la legislación colombiana. Así mismo, este trabajo se benefició enormemente de los comentarios y observaciones de Juan Carlos Muñoz-Mora y Sébastien Van Belleghem. También agradezco los aportes de Gani Aldashev, Jorge Giraldo, Yannick Thuy, Mery Ferrando, Guzmán Ourens y Chiara Maggi, así como el apoyo incondicional de mi familia y amigos.



## 1. Introducción

El mercado global de la cocaína para el año 2009 fue estimado en 89 billones de dólares (precios de 2011), con un número de usuarios anuales entre 14 y 20.5 millones de personas (Naciones Unidas, 2011). El proceso de producción tiene cuatro etapas: plantación, cultivo y cosecha de la hoja de coca, extracción de la pasta de coca, transformación en base de coca, y finalmente la conversión de la base de coca en clorhidrato de cocaína. El proceso inicia en regiones de Bolivia, Colombia y Perú, donde las condiciones biológicas y ambientales son óptimas para la cosecha y la cultura del cultivo de la hoja está ligada a tradiciones de diversas comunidades indígenas. La mayoría de las especies y variedades de la coca crecen por debajo de los 1,500 metros de altitud, son plantas perennes, la cosecha se da en promedio cuatro veces al año y

la planta alcanza su madurez entre 12 y 24 meses luego de la siembra (Bray & Dollery, 1983; Drug Enforcement Administration, 1993; Hanna, 1974; Mejía & Posada, 2008; Morello & Matteucci, 2001; Moreno-Sánchez, Kraybill & Thompson, 2003; Riley, 1993). La figura 1 muestra el número de hectáreas cultivadas con coca en países productores. Aunque la mayor parte de la cosecha se dio en Perú antes de 1995, en los años siguientes se presentó un cambio en la ubicación de los cultivos y producción de hoja desde Bolivia y Perú hacia Colombia. Dos factores relevantes que contribuyeron a la re-ubicación de los cultivos fueron primero, el programa de interdicción aérea implementado por los gobiernos de Perú y los Estados Unidos, que disminuyó la oferta de pasta de coca hacia laboratorios en Colombia, y segundo, la caída del comunismo y el impacto que esto tuvo en las finanzas de las guerrillas (Thoumi, 2002). Para el año 2010, la producción en Colombia había vuelto a los niveles de 1995 debido a la puesta en marcha de políticas antinarcóticos.

La acción estatal contra la industria de la cocaína se desarrolla a través de toda la cadena productiva. Algunas de las políticas principales son el decomiso de precursores químicos necesarios para la extracción del alcaloide, erradicación manual y aérea de cultivos, destrucción de laboratorios y fábricas de procesamiento, interdicción de envíos de droga, promoción de desarrollo alternativo, y programas de sustitución de cultivos (Mejía y Posada, 2008). La mayoría de estas políticas son promovidas y financiadas de manera conjunta por países productores y consumidores. Por ejemplo, el Plan Colombia se originó entre los años 1998 y 1999 como un programa de cooperación bilateral entre

los gobiernos de Colombia y Estados Unidos para luchar contra las drogas ilegales y el crimen organizado. El programa demandó inversiones anuales combinadas de 1.7 billones de dólares (precios de 2011) entre 1999 y 2005 (Departamento Nacional de Planeación, 2006).

Aunque la implementación de estos programas ha representado avances importantes en países productores, ya que las finanzas y capacidades del crimen organizado se han afectado y la extensión de los cultivos ha disminuido, políticas como la erradicación aérea y manual no han sido completamente exitosas y estudios recientes favorecen alternativas que incrementen el ingreso en los hogares de actividades económicas legales, como la asistencia técnica, el acceso a créditos y formas más seguras de derechos de propiedad (Grossman & Mejía, 2008; Ibáñez, 2010; Mejía & Restrepo, 2008; Moreno-Sánchez et al., 2003; U.S. Government Accountability Office, 2008).

En particular, se ha demostrado que el mejoramiento de las estructuras de derechos de propiedad sobre la tierra tiene efectos positivos en salarios, inversiones y productividad en actividades agrícolas legales, lo que incrementa el ingreso potencial de las familias rurales (Besley, 1995; Besley & Burgess, 2000; Deininger, Ayalew & Yamano, 2008; Deininger & Jin, 2006; Demsetz, 1967). Por otra parte, estructuras de derechos de propiedad débiles evitan el ejercicio de la ley y el derecho por parte de los gobiernos e incrementan las tensiones sociales. Esto genera violencia y facilita el reclutamiento ilegal, el desplazamiento forzoso y la apropiación de tierras en zonas de conflicto, así como el desarrollo de otro tipo de actividades ilegales (André & Platteau, 1998; Binswinger, Deininger & Feder, 1995; Collier

& Hoeffler, 1998, 2004; Deininger, 2003; Deininger, Jin & Nagarajan, 2007; Fernández, 2010; Velásquez, 2007). Además, los derechos de propiedad forman parte de un concepto más general de instituciones, entendidas como el marco y las reglas bajo las cuales se desarrolla la interacción humana en las sociedades, elemento que la literatura económica ha identificado como uno de los determinantes fundamentales de la pobreza, la inequidad y el crecimiento y desarrollo económico (Acemoglu, Johnson & Robinson, 2001, 2005; Acemoglu & Robinson, 2010; Acemoglu & Verdier, 1998; Besley & Ghatak, 2010; North, 1990; Ostrom, 2009; Rodrik, 1999). Finalmente, los derechos de propiedad tienen una función social y su ejercicio implica limitaciones, ya que están diseñados para satisfacer el interés colectivo (Duguit, 1920; Reich, 1964).

Sin embargo, a la fecha ningún estudio se ha concentrado en particular en analizar la relación entre los derechos de propiedad sobre la tierra y la presencia de cultivos ilícitos. Con el fin de ampliar el conocimiento sobre el role de las instituciones en el desarrollo y las características de la cadena productiva de la cocaína, esta investigación se centra en estudiar si los derechos de propiedad afectan la expansión de los cultivos ilícitos. Así mismo, se analiza la relación de causalidad entre estos dos factores con el fin de proveer un soporte empírico para la implementación de políticas. La hipótesis se basa en la idea que mejores estructuras de derechos de propiedad resultan en niveles más bajos de cultivos de coca, ya que los estados están en mayor capacidad de ejercer la ley y el derecho, las familias rurales incrementan el ingreso potencial de actividades lícitas y las condiciones para el desarrollo de actividades ilegales se ven atenuadas.

Para el desarrollo de la investigación, se utilizan datos de Colombia al nivel municipal, cubriendo el período de 2000 a 2008. Los datos referentes a la presencia de cultivos ilícitos son obtenidos de la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito UNODC, que monitorea el área utilizada para el cultivo de coca en cada municipio de Colombia<sup>2</sup>. Por otra parte, los derechos de propiedad sobre la tierra se miden a través de una variable proxy construida con base en la seguridad en la tenencia de la tierra como se define en la legislación colombiana. En particular, se utiliza el índice de informalidad de derechos de propiedad, construido por Ibáñez y Muñoz-Mora (2010) con datos de la base catastral del Instituto Geográfico Agustín Codazzi<sup>3</sup>. El índice mide la proporción de área catastral sin título de propiedad en el total de área catastral del municipio, corrigiendo por propiedades que no son sujetas de ser privadas. Igualmente, se incluyen controles geográficos, políticos, sociales y de tenencia de la tierra utilizados en estudios previos.

La estrategia empírica seguida para el estudio de los determinantes de los cultivos de coca, es caracterizada por diversos hechos. Por ejemplo, como las plantas de coca son perennes y alcanzan su madurez entre 12 y 24 meses después de sembradas, existe una fuente de persistencia en la presencia de los cultivos, ya que mediciones pasadas de la extensión de los

---

2 El proyecto Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos -SIMCI- es liderado por Naciones Unidas y los gobiernos de Bolivia, Colombia y Perú. Consiste en la identificación de cultivos ilícitos de coca y amapola a través de imágenes satelitales y verificaciones en campo.

3 El Instituto Geográfico Agustín Codazzi es la autoridad catastral en todo el territorio colombiano, excepto en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali y el resto de municipios del departamento de Antioquia.

cultivos afectan las actuales. Por lo tanto, con el fin de controlar por sesgo de variables omitidas, mediciones pasadas de la extensión de los cultivos son consideradas como variables explicativas. Adicionalmente, los municipios colombianos son heterogéneos, lo que apunta hacia la existencia de efectos fijos. Finalmente, la información disponible corresponde a un gran número de individuos por un corto período de tiempo. Por esto, siguiendo a Arellano y Bond (1991) y Blunder y Bond (1998) se propone una especificación dinámica para la que métodos tradicionales como los estimadores de Mínimos Cuadrados Ordinarios o Efectos Fijos son sesgados e inconsistentes (Nickel, 1981; Sevestre & Trognon, 1985), y se estima mediante el Método Generalizado de Momentos en Sistema (MGM en Sistema) desarrollado por Arellano y Bover (1995) y Blundell y Bond (1998), que permite controlar por efectos fijos individuales e introducir rezagos de las variables endógenas como instrumentos. Adicionalmente, System GMM se desempeña mejor que estimadores similares en presencia de variables persistentes (Blundell & Bond, 1998; Blundell, Bond & Windmeijer, 2000). Por otra parte, también se utiliza el estimador System GMM para hacer pruebas de causalidad de Granger con el fin de identificar la relación de causalidad entre los derechos de propiedad y la extensión de los cultivos ilícitos (Granger, 1969, 2003; Holtz-Eakin, Newey & Rosen, 1989).

Los resultados sugieren que estructuras débiles de derechos de propiedad sobre la tierra tienen efectos positivos con la extensión de los cultivos ilícitos, ya que el coeficiente es positivo y estadísticamente significativo al 1 por ciento en todas las



estimaciones. En particular, con todos los controles incluidos, se encuentra un efecto positivo de 0.849 por ciento en cultivos de coca por cada mil hectáreas cuando las propiedades informales en un municipio aumentan en uno por ciento. Esta relación es robusta a diferentes especificaciones, mediciones alternativas para instituciones, diversas muestras, y pruebas de sobre-identificación y correlación serial. Adicionalmente, los resultados de las pruebas de causalidad de Granger muestran que niveles más altos de informalidad llevan a incrementos en la presencia de cultivos ilícitos mientras que la relación contraria es rechazada.

Este artículo está estructurado en cinco secciones incluyendo la introducción. La sección dos revisa la literatura y describe el marco económico. La sección tres expone la estrategia empírica, los datos, resultados y pruebas de causalidad. La sección cuatro investiga la robustez de los resultados y la sección cinco concluye.

## **2. Instituciones, violencia y cultivos ilícitos**

Las instituciones se han convertido en un importante factor para explicar el desempeño económico y social de los estados, determinando entre otros, la pobreza, la inequidad y el desarrollo y crecimiento económico (Acemoglu et al., 2001, 2005; Acemoglu & Robinson, 2010; Acemoglu & Verdier, 1998; Besley & Burgess, 2000; Besley & Ghatak, 2010; North, 1990; Ostrom, 2009; Rodrik, 1999). Por ejemplo, Acemoglu et al. (2005) desarrollan un modelo teórico donde la interacción entre las instituciones políticas, las instituciones económicas y la distribución de la riqueza se constituye como la causa

fundamental del desempeño económico y por tanto, también de aspectos sociales como la pobreza y la inequidad. Tradicionalmente, las investigaciones sobre los efectos de las instituciones se han enfocado específicamente sobre la institución de los derechos de propiedad. En particular, Acemoglu et al. (2001) estudian los efectos de las instituciones en el desempeño económico con datos al nivel nacional utilizando como medida de las instituciones y la fuerza de los derechos de propiedad el riesgo de expropiación, construido por Political Risk Services<sup>4</sup>. El uso del riesgo de expropiación como medida para las instituciones se hace bajo el argumento que los derechos de propiedad guardan una estrecha relación con otras garantías institucionales como los límites al ejecutivo y el respeto por libertades civiles. Adicionalmente, ellos argumentan que las instituciones son persistentes y sujetas a cambios a través de reformas estructurales. Los resultados muestran efectos positivos y estadísticamente significativos de las instituciones en el producto interno bruto per cápita.

La literatura relacionada con los efectos de los derechos de propiedad se extiende a otras variables del desempeño económico y social. Por ejemplo, Deininger et al. (2008) usan un modelo Tobit para estudiar el efecto de los derechos de propiedad sobre la inversión, la productividad y los valores de la tierra con datos de Uganda a nivel de hogares. En este estudio, la fuerza de los derechos de propiedad se mide como una función de transferabilidad y seguridad en la tenencia, construyendo indicadores para el ejercicio condicional e in-

---

4 Political Risk Services es una firma de consultoría especializada en análisis de riesgo político y monitoreo de datos nacionales.

condicional del derecho. El modelo considera controles para la calidad de la tierra, educación, edad y género de la cabeza del hogar, distancia a la ciudad más cercana y área de lote. Los resultados muestran un efecto marginal mayor de los derechos incondicionales sobre el valor de la tierra y la inversión en comparación con los derechos condicionados. Igualmente, Besley (1995) utiliza un modelo de panel con efectos fijos y datos de Ghana para investigar el efecto de los derechos de propiedad sobre la inversión. En este estudio, los derechos de propiedad se miden de acuerdo con el nivel de libertad que se tiene para ejercer el derecho, para lo que se utiliza una encuesta donde se preguntó si se requería aprobación por parte alguien para hacerlo. Adicionalmente, el estudio discrimina entre diferentes tipos de derecho, como vender, arrendar, hipotecar y regalar tierra, entre otros. El modelo considera controles para el sexo, la educación y edad de la cabeza de la familia, tamaño de lote y características geográficas como irrigación, presencia de árboles y accesos por tierra. Los resultados apoyan la hipótesis que mejores derechos de propiedad tienen un efecto positivo sobre la inversión. Por otra parte, Deininger et al. (2007) investiga los efectos de mejorar los derechos de propiedad a través de reformas agrarias, utilizando datos al nivel individual y de hogares de India y modelos Probit y 2SLS agrupado. Los resultados sugieren efectos positivos de la implementación de la reforma agraria sobre el ingreso, el consumo y el capital físico y humano. El modelo considera controles para género y educación de la cabeza del hogar y su compañera, y la extensión de tierra de que disponía el hogar antes de la reforma. De manera similar, Besley y Burgess (2000) usan modelos de panel con efectos fijos para investigar el impacto de mejorar los derechos

de propiedad mediante reformas agrarias sobre el crecimiento económico y la pobreza. En el estudio se utilizan datos de la India al nivel de estados, y el modelo considera controles para ingresos por impuestos, y servicios sociales y económicos ofrecidos por los gobiernos, como irrigación, energía, transporte, salud pública y vivienda. Los resultados muestran que la implementación de la reforma reduce la pobreza, incrementa los salarios agrícolas, e incrementa el ingreso per cápita.

Así mismo, estudios locales en Colombia se han concentrado particularmente en estudiar la relación entre los derechos de propiedad y la violencia. Por ejemplo, Velásquez (2007) utiliza datos al nivel municipal para estudiar los efectos de los derechos de propiedad sobre la violencia, mediante regresiones de dichos derechos sobre tasas de masacres, número de ataques realizados por grupos armados ilegales y número de personas desplazadas forzosamente, controlando por la extensión de las propiedades, transferencias presupuestales hechas por el gobierno central, gasto per cápita en justicia y defensa, distancia a la capital del departamento, número de organizaciones sociales y pobreza. La medida de los derechos de propiedad es construida sobre la seguridad en la tenencia de la tierra. Este estudio identifica una relación de doble causalidad entre la violencia y los derechos de propiedad, lo que lleva a utilizar como instrumentos los niveles rezagados. Los resultados sugieren efectos negativos de la fortaleza de los derechos propiedad sobre el número de ataques ejecutados por grupos armados ilegales y el número de personas desplazadas forzosamente. Por su parte, Fernández (2010) estudia la relación contraria, esto es, el efecto de la violencia sobre los derechos de propiedad utilizando regresiones 2SLS. El modelo considera controles para la calidad de la tierra, presencia de

oficina de registro y extensión promedio de cultivos ilícitos. La fortaleza de los derechos de propiedad se mide la misma manera como lo hace Velásquez (2007). La variable endógena, que en este caso es la violencia, es instrumentada con valores pasados de la tasa de alfabetización y un índice de competencia electoral. Los resultados muestran efectos negativos de la violencia y la extensión de cultivos de coca sobre los derechos de propiedad.

Adicionalmente, con el fin de identificar la naturaleza de la relación entre los derechos de propiedad y la presencia de cultivos ilícitos, esta investigación profundiza sobre los determinantes de los cultivos de coca en los municipios colombianos. En este sentido, estudios recientes han identificado factores geográficos, sociales, institucionales y económicos que tienen efectos sobre la presencia de dichos cultivos. Moreno-Sánchez et al. (2003) estudian los determinantes de los cultivos de coca al nivel nacional, utilizando regresiones de mínimos cuadrados ordinarios con series de tiempo de Colombia. Los resultados sugieren efectos positivos y estadísticamente significativos del precio de la base de coca y el área erradicada, y efectos negativos y significativos de los precios de otros productos agrícolas y el área total de cultivos de coca en Perú y Bolivia. Con el fin de controlar por el ciclo y naturaleza de los cultivos, el modelo se estima utilizando rezagos de las variables explicativas y niveles actuales de la variable dependiente. Sin embargo, la persistencia en la presencia de cultivos no se controla, ya que no se modela específicamente un proceso auto-regresivo. Por otra parte, Ibáñez (2010) estima modelos probit no relacionados para estudiar los determinantes de la decisión de cultivar coca en hogares rurales colombianos. El modelo considera controles para alternativas agrícolas legales, programas de erradicación,

proporción de cultivos de coca sobre el área del municipio, número de hectáreas por propietario y años cultivando coca, así como estándares morales, participación en organizaciones comunitarias, religión, edad, género y educación de campesinos encuestados. Los resultados muestran que la decisión de cultivar coca se basa en la diferencia de utilidad entre cultivar coca y otros productos agrícolas legales, y se encuentran efectos positivos y significativos de la proporción de cultivos ilícitos, años cultivando coca y número de hectáreas por propietario en la decisión de cultivar coca.

Así mismo, Rocha y Ramírez (2005) utilizan un modelo logit para estudiar los determinantes de los cultivos ilícitos de coca. En la investigación identifican efectos positivos y significativos de características municipales como disponibilidad de agua, extensión territorial, conflictos sobre el uso de la tierra, el índice de ruralidad, índice de calidad de vida y violencia, y efectos negativos y significativos del recaudo de impuestos, oferta crediticia, asistencia técnica, infraestructura, ingreso per cápita y precios agrícolas. Sin embargo, este estudio no considera una fuente de endogeneidad con la violencia, ya que Angrist y Kuegler (2008), Díaz y Sánchez (2004), Fernández (2010) y Vélez (2001) identifican una relación de doble causalidad entre los cultivos de coca y esta variable. Finalmente, Díaz y Sánchez (2004) estudian los efectos de la presencia de grupos armados ilegales sobre los cultivos de coca en Colombia utilizando datos al nivel municipal. En la investigación, con el fin de sobreponerse a la endogeneidad de la violencia, utilizan una metodología de estimadores de emparejamiento. Sobre los determinantes de los cultivos de coca, los resultados sugieren efectos positivos y significativos de la presencia de grupos

armados, pobreza, distancia a la capital del departamento, disponibilidad de agua y erosión del suelo. Por otra parte, encuentran efectos negativos y significativos del coeficiente Gini para precios de la tierra, cobertura educativa y altitud. Sin embargo, aunque la metodología de estimadores de emparejamiento es útil para tratar los problemas de endogeneidad, los resultados incluyen un término sesgado condicionalmente y en general no es consistente a no ser que se especifiquen procedimientos particulares de corrección del sesgo (Abadie & Imbens, 2006).

Por otra parte, estudios adicionales han identificado efectos de la presencia de cultivos de coca sobre diversas variables económicas. En particular, Angrist y Kuegler (2008) estiman modelos de efectos fijos y logit con datos de Colombia a nivel de los hogares. El estudio considera controles para el género, edad, tamaño del hogar, estado civil y estado migratorio. Los resultados sugieren efectos positivos y significativos en el ingreso de personas independientes (auto-empleados) y de la tasa de homicidios en las regiones donde se cultiva coca. Así mismo, Dammert (2008) utiliza un modelo de diferencias en diferencias para estimar los efectos sobre el empleo infantil y la escolaridad rural en Perú utilizando un modelo de efectos fijos, y controlando por género y edad del niño, y edad y educación de la cabeza del hogar. Los resultados sugieren un incremento en trabajo infantil y ningún efecto sobre las tasas de inscripción y matrícula como consecuencia del cambio en la producción de coca desde Perú hacia Colombia. Finalmente, Vélez (2001) estudia los determinantes de la expansión territorial de las guerrillas en Colombia utilizando un modelo logit de corte transversal con datos al nivel municipal. El modelo considera

controles para cultivos ilícitos, minería, presencia del gobierno y fuerzas de policía, pobreza y número de personas desplazadas forzosamente. Los resultados sugieren efectos positivos y significativos de la presencia de cultivos ilícitos sobre la expansión territorial de las guerrillas.

### 3. Estrategia empírica

Como se describió en las secciones 1 y 2, existe evidencia para soportar una posible relación entre los derechos de propiedad sobre la tierra y la presencia de cultivos ilícitos. Específicamente, estudios recientes sugieren que mecanismos diseñados para incrementar el ingreso de los hogares rurales proveniente de actividades agrícolas legales, puede tener efectos en la presencia de cultivos de coca (Grossman & Mejía, 2008; Ibáñez, 2010; Mejía & Restrepo, 2008; Moreno-Sánchez et al., 2003). Por otra parte, la literatura reciente muestra que formas más seguras de derechos de propiedad incrementan los salarios, la productividad, la inversión y el capital humano en hogares rurales, y reducen las tensiones sociales, generadoras de violencia y facilitadoras de actividades criminales (André y Platteau, 1998; Besley, 1995; Besley & Burgess, 2000; Binswinger et al., 1995; Collier & Hoeffler, 1998, 2004; Deininger, 2003; Deininger & Jin, 2006; Deininger, Jin et al., 2007; Deininger, Ayalew et al., 2008; Fernández, 2010; Velásquez, 2007).

De la misma manera, puede argumentarse la existencia de una eventual relación de causalidad entre los derechos de propiedad y los cultivos ilícitos. Primero, los derechos de propiedad sobre la tierra no son una institución económica volátil y por tanto son persistentes a través del tiempo, sujetos a cambios estructurales



implementados por los gobiernos (Acemoglu et al., 2001; Ibáñez & Muñoz-Mora, 2010). Segundo, la proliferación de los cultivos de coca fue impulsada por el incremento en la demanda mundial de cocaína de la segunda parte del siglo pasado y a la reubicación de cultivos en la zona andina. Por consiguiente, dado que el cambio en la producción de hoja de coca es exógeno al estado de los derechos de propiedad, un efecto positivo podría implicar que estructuras débiles de derechos de propiedad generan condiciones necesarias para la expansión de cultivos ilícitos.

Adicionalmente, puede evidenciarse que la mayoría de los estudios sobre los determinantes de los cultivos de coca han utilizado especificaciones de corte transversal y series de tiempo, debido a restricciones en la disponibilidad de información (Rocha & Ramírez, 2005; Moreno-Sánchez et al., 2003; Ibáñez, 2010; Díaz & Sánchez, 2004). Sin embargo, programas implementados conjuntamente por Naciones Unidas y gobiernos de países productores han permitido disponer de información adicional que permiten utilizar la dimensión temporal para diferentes territorios, y de esta forma, ampliar el espectro a una especificación de panel de datos. De la misma forma, existe una característica particular en el proceso de cosecha de la hoja de coca que no ha sido diseñado explícitamente en ejercicios econométricos. Como se señaló en la sección 1, la planta de coca es perenne y alcanza su madurez entre 12 y 24 meses luego del sembrado (Bray & Dollery, 1983; Drug Enforcement Administration, 1993; Hanna, 1974; Morello & Matteucci, 2001; Moreno-Sánchez et al., 2003; Riley, 1993). Esto agrega una consideración dinámica en la presencia de los cultivos ilícitos y su inclusión en el modelo permite identificar de manera más precisa las

dinámicas de ajuste. Además, no controlar por la persistencia en la presencia de los cultivos puede constituirse en una fuente de sesgo por variables omitidas.

Así mismo, estos estudios coinciden respecto a los grupos de controles incluidos cuando se estudian tanto los determinantes de la presencia de cultivos ilícitos, como los cultivos ilícitos como factor explicativo de otras variables. En general, se incluyen controles geográficos, políticos, sociales y de estructura de tenencia de la tierra (Angrist & Kuegler, 2008; Dammert, 2008; Díaz & Sánchez, 2004; Ibáñez, 2010; Moreno-Sánchez et al., 2003; Rocha & Ramírez, 2005; Vélez, 2001). Es importante resaltar, que la literatura también evidencia la existencia de una relación de doble causalidad entre la presencia de cultivos ilícitos y la violencia (Angrist & Kuegler, 2008; Díaz y Sánchez, 2004; Fernández, 2010; Vélez 2001).

En las secciones 3.1 y 3.2, se describe el dataset utilizado. Todos los grupos de controles se derivan directamente de estudios previos en la materia, ya que responden al mismo marco analítico, aunque ajustados al nivel municipal para el caso particular de esta investigación. Los detalles del modelo econométrico se encuentran explicados en la sección 3.3 en la cual se introduce una especificación dinámica como en Moreno-Sánchez et al. (2003), aunque en un esquema de panel de datos, tomando en consideración la naturaleza dinámica de los cultivos y la endogeneidad de la violencia. Los resultados de las estimaciones se presentan en la sección 3.4, y finalmente, en la sección 3.5, se presentan las pruebas de causalidad de Granger, siguiendo la especificación propuesta por Granger (2003) y Holtz-Eakin et al. (1989).

### 3.1. Datos

En esta investigación se utiliza un dataset cubriendo los años 2000 a 2008 para 892 municipios de Colombia. Los datos referentes a la presencia de cultivos ilícitos es obtenida de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-, que monitorea el área utilizada para el cultivo de coca en cada municipio de Colombia. Estos cultivos cambian debido a nuevas plantaciones, abandono y reactivación de plantaciones existentes y programas de erradicación, entre otros, y por tanto se utiliza una fecha de corte al final de cada año para la estimación de las áreas con cultivos. Este proceso de monitoreo, que se realiza mediante imágenes satelitales, es complementado con información adicional del Gobierno de Colombia y la vuelos de verificación (Naciones Unidas, 2011).

Por otra parte, este estudio se basa en Acemoglu et al. (2001, 2005) para medir el grado de desarrollo de las instituciones con una variable proxy, específicamente relacionada con la fortaleza de los derechos de propiedad sobre la tierra. En particular, se utiliza el índice de informalidad en derechos de propiedad construido por Ibáñez y Muñoz-Mora (2010) con datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. La construcción de este índice se basa en dos formas de tenencia de la tierra de acuerdo con lo definido en la legislación colombiana, la propiedad formal y la propiedad informal<sup>5</sup>. Se dice que la

---

5 La definición de propiedad formal y propiedad informal en la legislación colombiana es un paralelo de los conceptos de derechos de propiedad de jure y de facto descritos por Ostrom y Schlager (1992). Esto es, la propiedad formal cuenta con un completo reconocimiento desde el punto de vista jurídico, mientras que la propiedad informal se origina como una demanda del usuario de la tierra.

propiedad es formal cuando involucra el registro del título y la identificación catastral de la propiedad, y respectivamente, es informal, cuando sólo se cuenta con la identificación catastral. La propiedad formal es la forma más segura de los derechos de propiedad sobre la tierra<sup>6</sup>. En la construcción del índice, Ibáñez y Muñoz-Mora (2010) calculan el área catastral corregida de cada municipio, excluyendo del dataset propiedad no privada como territorios indígenas y de comunidades negras, así como propiedad del Estado y reservas naturales, y construyen el índice como la proporción de propiedad informal sobre el área catastral corregida.

$$\text{Índice de informalidad} = \frac{\text{Área de propiedades informales}}{\text{Área catastral corregida}}$$

Para la especificación de las pruebas de robustez, se considera una medida alternativa para las instituciones. Acemoglu et al. (2005) desarrollan un marco conceptual para la relación entre las instituciones políticas y económicas, y en este sentido se propone una variable proxy para medir las instituciones políticas. La variable utilizada es el Indicador de Desarrollo Municipal, construido por el Departamento Nacional de Planeación y cuyo cálculo involucra aspectos sociales y financieros al nivel municipal.

Para la medición de la violencia se utiliza la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes. Este dato es obtenido del Progra-

---

6 Los programas de titulación promovidos por el Ministerio de Agricultura y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural se encaminan fundamentalmente a otorgar títulos de propiedad a poseedores informales.

ma Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Adicionalmente, se consideran cuatro grupos de controles adicionales. Primero, se utiliza un vector de características geográficas de los municipios, donde se consideran la altitud, distancia al mercado principal más cercano<sup>7</sup>, distancia a la capital del departamento, aptitud y erosión de los suelos. Segundo, se incluye un vector de variables políticas. En éste se incluyen la inversión pública per cápita en educación, salud y justicia, y el número de créditos agrícolas por cada mil habitantes. Tercero, se utiliza un vector de variables relacionadas con la estructura de tenencia de la tierra. En este punto se consideran el coeficiente Gini de calidad de la tierra, basado en el número mínimo de hectáreas que un hogar rural requiere para producir su sustento (Unidades Agrícolas Familiares o UAF), y el número de hectáreas por propietario en cada municipio. Finalmente, se incluye un vector de variables sociales. Este vector se construye con la cobertura en salud y el índice de ruralidad.

### 3.2. Estadísticas descriptivas

La tabla 1 presenta estadísticas descriptivas promedio por año para aquellas variables que cambian en el tiempo. El promedio de la proporción de cultivos de coca por mil hectáreas desciende hasta el año 2002, cuando se estabiliza con pocas variaciones en los años siguientes. Esto puede ser visto tanto en la media como en la desviación estándar. Además, el índice

---

7 Los mercados principales en Colombia son Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, cuya población representaba el 29% del total nacional para el año 2010.

de informalidad muestra una pequeña reducción anual para el período objeto de estudio. Esta es una circunstancia esperada, ya que el proceso de formalización y legalización de títulos de propiedad avanza lentamente y no se espera que una propiedad con título lo pierda posteriormente. Sin embargo, se evidencia un incremento entre los años 2004 y 2005, que puede deberse a procesos de actualización catastral, que cambian el área total de los municipios como resultado de la utilización de mejores técnicas de medición.

Seguidamente, la tabla 2 presenta un resumen de estadísticas para el vector de controles geográficos. Estas variables, al igual que aquellas que cambian en el tiempo, evidencian la amplia heterogeneidad existente entre los municipios colombianos.

La tabla 3 presenta medias y desviaciones estándar para todas las variables, tomando promedios sobre todo el período de estudio. La primera columna detalla estadísticas para aquellos municipios donde nunca hubo cultivos de coca, la segunda columna para los municipios donde hubo cultivos de coca en al menos un año y la tercera columna presenta las diferencias. Puede observarse que la diferencia correspondiente al índice de informalidad es negativa y estadísticamente significativa, esto apunta a niveles más altos de informalidad en municipios que tuvieron cultivos ilícitos.

Por otra parte, la tabla 4 muestra probabilidades de transición en la presencia de cultivos ilícitos. Allí se puede observar que el 97.77% de los municipios donde no hubo cultivos de coca un año, tampoco se presentaron en el año siguiente. Respectivamente, el 85.98% de los municipios donde hubo coca un año, el año siguiente continuó la presencia de cultivos ilícitos. Así mismo,

la tabla 5 presenta tabulaciones en la presencia de cultivos de coca. Aquí se puede observar que en promedio, 13.91% de los municipios colombianos tuvieron cultivos de coca, y el 21.64% tuvieron cultivos ilícitos en algún año. Además, el 64.31% de los municipios donde hubo presencia de cultivos ilícitos, los tuvieron durante todo el período de estudio.

Adicionalmente, la tabla 6 presenta coeficientes de correlación entre variables relevantes. En este punto es importante destacar que la proporción de cultivos ilícitos por mil hectáreas tiene una correlación positiva y estadísticamente significativa con el índice de informalidad.

La figura 3 presenta el mapa de Colombia a nivel municipal describiendo la presencia de cultivos de coca y el índice de informalidad. Allí se muestran cuartiles del índice de informalidad promedio y se destacan los municipios donde en algún momento hubo presencia de cultivos ilícitos para el período 2000-2008. Las regiones sur-oeste y central, que en general se encuentran en el cuarto cuartil del índice de informalidad, concentraron la el mayor número de municipios con cultivos ilícitos, y lo opuesto aplica para aquellas regiones en los menores cuartiles del índice de informalidad. Esta relación puede observarse también en la figura 2, en la que se presenta un ajuste lineal entre la proporción de cultivos de coca por cada mil hectáreas y 100 cuantiles del índice de informalidad.

Finalmente, la tabla 7 describe las variaciones por municipio y a través de todos los municipios para todas las variables cambiantes en el tiempo. La proporción de cultivos de coca por mil hectáreas presenta variaciones similares tanto para cada municipio a través del tiempo, como para todos los municipios

en el mismo año, aunque la variación para cada municipio es ligeramente superior. Por otra parte, el índice de informalidad presenta una variación notablemente inferior para cada municipio a través del tiempo, una situación esperada debido a la lentitud de avance en los procesos de formalización.

### 3.3. Estimación

Este artículo pretende investigar los determinantes de la presencia de cultivos ilícitos. En particular, se concentra en los efectos del índice de informalidad. Como se argumenta en la sección 1, esta relación está caracterizada por unas condiciones especiales. Primero, el proceso es dinámico en el sentido que ocurrencias anteriores de la proporción de área con cultivos ilícitos en un municipio afectan la situación actual, ya que las plantas de coca son perennes y alcanzan su madurez al cabo de 12 a 24 meses de estar sembradas (Bray & Dollery, 1983; Drug Enforcement Administration, 1993; Hanna, 1974; Morello & Matteucci, 2001; Moreno-Sánchez et al., 2003; Riley, 1993). No tener en características de persistencia en la presencia de cultivos de coca puede redundar en fuentes de sesgo por variables omitidas. Segundo, el grado de heterogeneidad entre los municipios es un indicador de la existencia de efectos fijos individuales, lo que sirve como argumento en contra de especificaciones de corte transversal y favorece el uso de panel de datos, que permite utilizar la variación a través del tiempo para estimar los parámetros y evitar otras fuentes de sesgo de variables omitidas. Tercero, existe evidencia empírica sugiriendo que un control, la violencia, tiene una relación de doble causalidad con la presencia de cultivos ilícitos (Angrist



& Kuegler, 2008; Díaz & Sánchez, 2004; Fernández, 2010; Vélez, 2001). Cuarto, no hay evidencia suficiente para asumir que el término de error no tiene patrones de heterocedasticidad y correlación serial. Finalmente, los datos disponibles cubren un corto período de tiempo y una amplia cantidad de municipios.

Dadas estas consideraciones, siguiendo a Holtz-Eakin, Newey y Rosen (1988), Arellano y Bond (1991), Arellano y Bover (1995), y Blundell y Bond (1998) se propone una especificación lineal de la siguiente forma:

$$y_{it} = \alpha y_{it} + \delta p_{it} + \gamma h_{it} + x'_{it}\beta + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Donde el subíndice  $i$  corresponde al municipio y  $t$  al año. La variable dependiente  $y$  representa la proporción de cultivos ilícitos y su primer rezago es introducida como variable explicativa,  $p$  es el índice de informalidad en derechos de propiedad sobre la tierra,  $h$  es la tasa de homicidios, una variable proxy para la violencia y por tanto es conocido que es endógena, y  $\varepsilon$  es el término de error. Finalmente,  $x$  es un vector de controles geográficos, políticos, sociales y de tenencia de la tierra. El parámetro de interés es  $\delta$  y se espera que tenga un valor positivo. El término de error se modela con dos componentes ortogonales. Un efecto fijo  $\mu$  y una perturbación idiosincrática  $v$ , tal que:

$$\varepsilon_{it} = \mu_i + v_{it}$$

$$E[\mu_i] = E[v_i] = E[\mu_i v_i] = 0 \quad (2)$$

Como señala Baltagi (2008), más allá de las consideraciones de endogeneidad con  $h$ , la introducción del rezago de la variable dependiente en (1) conlleva a una situación conocida como sesgo de panel dinámico. Por ejemplo, como  $y(it)$  es una función de  $\mu(i)$ ,  $y(it-1)$  es también una función de  $\mu(i)$  y por tanto está correlacionada con el término de error. Esto implica que el estimador de mínimos cuadrados ordinarios es sesgado e inconsistente (Sevestre & Trognon, 1985). Adicionalmente, aunque la transformación<sup>8</sup> para el estimador de efectos fijos elimina  $\mu(i)$ , la perturbación idiosincrática  $v(it-1)$  está correlacionada con  $v(it) - \text{prom}(v(i))$ . Esto implica que el estimador de efectos fijos es también sesgado e inconsistente (Nickel, 1981).

Dos alternativas basadas en el método generalizado de momentos desarrollado (Hansen, 1982) para superar el sesgo de panel dinámico son el estimador MGM en Diferencia, propuesto por Holtz-Eakin et al. (1988) y Arellano y Bond (1991) en el que los datos son transformados con primeras diferencias<sup>9</sup> de tal forma que se eliminen los efectos fijos, y el estimador MGM en

---

8 La transformación para el estimador de efectos fijos toma la ecuación en niveles  $y(it) = \alpha y(it-1) + \beta x(it) + \mu(i) + v(it)$  y sustrae el promedio sobre el tiempo  $\bar{y} = \text{prom}(y(i)) = \alpha \text{prom}(y(i-1)) + \beta \text{prom}(x(i)) + \mu(i) + \text{prom}(v(i))$ . El modelo resultante es de la forma  $y(it) - \text{prom}(y(i)) = \alpha (y(it-1) - \text{prom}(y(i-1))) + \beta (x(it) - \text{prom}(x(i))) + (v(it) - \text{prom}(v(i)))$ .

9 La transformación de primeras diferencias se logra multiplicando  $y(it) = \alpha y(it-1) + \beta x(it) + \mu(i) + v(it)$  por  $I(N) \times M(\Delta)$ , con  $I(N)$  siendo una matriz identidad de orden  $N$  y  $M(\Delta)$ , una matriz con diagonal de  $-1$ s y una sub-diagonal de  $1$ s a la derecha. La transformación resulta en  $\Delta y(it) = \alpha \Delta y(it-1) + \beta \Delta x(it) + \Delta v(it)$ . Aunque el término  $y(it-1)$  en  $\Delta y(it-1)$  permanece correlacionado con  $v(it-1)$  en  $\Delta v(it)$ , rezagos más distantes de los regresores son ortogonales al término de error y pueden ser utilizados como instrumentos (véase Roodman (2009b) para más detalles).

Sistema, desarrollado por Arellano y Bover (1995) y Blundell y Bond (1998), en el que en lugar de transformar los regresores, los instrumentos son transformados para hacerlos exógenos a los efectos fijos. En particular, MGM en Sistema además de estimar las ecuaciones en primeras diferencias, estima las ecuaciones en niveles, instrumentados con los rezagos en primeras diferencias de las variables correspondientes. Así, el primer grupo de condiciones de momento explotadas por el MGM en Sistema son aquellas que corresponden a la transformación en primeras diferencias, así<sup>10</sup>:

$$\begin{aligned} E[y_{it-s}\Delta\varepsilon_{it}] &= 0; \text{ for } t = 3, \dots, T, 2 \leq s \leq t - 1 \\ E[w_{is}\Delta\varepsilon_{it}] &= 0; \text{ for } t = 3, \dots, T, 1 \leq s \leq T \text{ y cualquier variable exógena } w \\ E[w_{it-s}\Delta\varepsilon_{it}] &= 0; \text{ for } t = 3, \dots, T, 2 \leq s \leq t - 1 \text{ y cualquier variable endrógena } w \end{aligned} \quad (3)$$

Adicionalmente, para que las primeras diferencias de las variables explicativas sean exógenas a los efectos fijos, incluso si los efectos fijos están correlacionados con las variables en niveles, se requiere un supuesto de identificación adicional (Arellano & Bover, 1995; Blundell & Bond, 1998). Esto es<sup>11</sup>:

$$\begin{aligned} E[y_{it-1}\varepsilon_{it}] &= 0; \text{ for } t = 3, \dots, T \\ E[\Delta w_{it}\varepsilon_{it}] &= 0; \text{ for } t = 2, \dots, T \text{ y cualquier variable exógena } w \\ E[\Delta w_{it-1}\varepsilon_{it}] &= 0; \text{ for } t = 3, \dots, T \text{ y cualquier variable endrógena } w \end{aligned} \quad (4)$$

10 En este detalle no se incluyen las condiciones de ortogonalidad correspondientes a variables predeterminadas, dado que en el modelo no se considera ninguna variable como tal.

11 Con el fin de aprovechar estas condiciones de momento, se utiliza un dataset agregado con ambas, las observaciones transformadas y no transformadas. Esto se hace multiplicando el dataset original por  $M=(M(\Delta) I)'$  lo que resulta en un dataset aumentado de la forma  $X(i)=(\Delta x(i) \ x(i))'$ ,  $Y(i)=(\Delta y(i) \ y(i))'$  para cada individuo  $i$ . La matriz  $M(\Delta)$  es la misma utilizada en la transformación de primeras diferencias.

Por otra parte, si estas condiciones de momento adicionales son válidas, el estimador de MGM en Sistema se desempeña con más eficiencia que el MGM en Diferencia, especialmente cuando las variables explicativas son persistentes o el número de períodos de tiempo es pequeño relativo al número de individuos (Blundell & Bond, 1998; Blundell et al., 2000).

Además, aunque ambos estimadores son consistentes y utilizan la transformación de primeras diferencias para eliminar las fuentes de sesgo de variables omitidas, el MGM en Sistema es preferible en el marco propuesto por varias razones. Primero, como las condiciones de momento adicionales dadas por (4) son restricciones de sobre-identificación, y pueden ser probadas empíricamente utilizando pruebas estándar de sobre-identificación y correlación serial, permitiendo un incremento sustancial en desempeño (Blundell & Bond, 1998). Segundo, como la especificación considera un grupo de controles geográficos constantes en el tiempo para cada municipio, estas variables explicativas desaparecerían si el modelo se limita a las ecuaciones en primeras diferencias. La utilización del estimador MGM en Sistema, permite considerar este tipo de variables. Por lo tanto, se propone utilizar el estimador de MGM en Sistema para estimar los parámetros en (1).

Sin embargo, cuando se implementa el estimador MGM en Sistema, el número de instrumentos crece exponencialmente con la cantidad de cortes transversales en el panel, por lo que la ganancia en eficiencia gracias a las condiciones de ortogonalidad adicionales implica costos adicionales. La proliferación de instrumentos causa tres dificultades. Primero, un sesgo en las estimaciones porque los instrumentos se sobre adaptan a

las variables instrumentadas (Ziliak, 1997; Windmeijer, 2005). Segundo, un incremento en la posibilidad de falsos positivos en la prueba de Hansen de restricciones de sobre-identificación (Andersen & Sorensen, 1996; Bowsher, 2002). Finalmente, un sesgo hacia abajo en los errores estándar cuando se realiza la estimación del método general de momentos en dos pasos (Windmeijer, 2005). Con el fin de superar estas dificultades, se reduce el número de instrumentos colapsando la matriz que los contiene (Christiaensen, Demery & Kuhl, 2011; Heid, Langer & Larch, 2012; Beck & Levine, 2004; Roodman, 2009b). Además, se emplea el método de corrección de errores estándar de Windmeijer (2005) para muestras finitas.

### **3.4. Resultados**

El modelo es estimado utilizando tres caracterizaciones diferentes. En la versión menos compleja no se considera la tasa de homicidio como variable explicativa. Esto permite observar el efecto de la informalidad en la tenencia de la tierra sin la influencia de la violencia, y sirve como un análisis de línea base de la relación entre los derechos de propiedad y los cultivos ilícitos. Una segunda caracterización introduce la violencia. Sin embargo, aunque Angrist y Kuegler (2008), Fernández (2010), Sánchez y Díaz (2004) y Vélez (2001) aportan evidencia suficiente para considerar factores de endogeneidad entre los cultivos de coca y la violencia, en esta segunda caracterización no se controla por endogeneidad. La caracterización final controla por la endogeneidad de la tasa de homicidios.

Dado que el rezago de la presencia de cultivos ilícitos es endógena por construcción, se instrumenta con el segundo y los

siguientes rezagos (colapsados) en todas las estimaciones. La tasa de homicidios es tratada de la misma manera cuando se instrumenta. El uso de estos instrumentos es soportado por pruebas de sobre-identificación y correlación serial, discutidas con amplitud en las secciones 4.1 y 4.2. Adicionalmente, como las pruebas de auto-correlación y los estimativos robustos de errores estándar asumen la inexistencia de correlación contemporánea a través de los individuos, todas las estimaciones consideran dummies de tiempo.

La tabla 8 muestra los resultados para la primera caracterización del modelo, aquí se destacan diversos elementos. Primero, el efecto del índice de informalidad en la presencia de cultivos de coca por 1,000 hectáreas es positivo y significativo en todas las regresiones. Segundo, cuando se incluyen más controles en el modelo, hay una reducción moderada en la magnitud del coeficiente del índice de informalidad. Además, los controles geográficos tienen un efecto mayor que el resto de controles, ya que una vez introducidos las reducciones en el coeficiente son poco representativas. Este resultado soporta una relación fuerte entre el índice de informalidad y los derechos de propiedad. Finalmente, el coeficiente de la variable dependiente rezagada es menor que 1 en todas las regresiones, una condición señalada por Blundell y Bond (1998) de tal forma que el proceso dinámico sea convergente. Este último elemento es relevante para evaluar la especificación del modelo.

La tabla 9 presenta los resultados para la segunda caracterización del modelo. Un primer factor relevante es que el coeficiente del índice de informalidad cambia poco comparado con la caracterización menos compleja, ya que se mantiene positivo

y significativo en todas las regresiones y las magnitudes son ligeramente inferiores. Como en los estimativos previos, el mayor efecto sobre el coeficiente del índice de informalidad lo generan los controles geográficos. Por otra parte, el coeficiente de la tasa de homicidios es positiva y significativa en todas las regresiones. Finalmente, el coeficiente de la variable dependiente rezagada se mantiene menor que 1.

Por su parte, la tabla 10 muestra los resultados para la caracterización en que la endogeneidad de la tasa de homicidios es manejada mediante el uso de instrumentos. Varios elementos son importantes en esta caracterización. Primero, los resultados para el índice de informalidad son robustos al uso de instrumentos para la violencia, ya que el coeficiente se mantiene positivo y significativo en todas las regresiones. Segundo, la magnitud del coeficiente del índice de informalidad se incrementa y alcanza niveles similares aunque un poco mayores comparado con la caracterización de menor complejidad. Tercero, como en los dos casos anteriores, la introducción de controles geográficos lleva a la mayor disminución en la magnitud del coeficiente del índice de informalidad. Además, considerar controles adicionales conlleva una disminución menor en el coeficiente. Cuarto, el coeficiente de la variable dependiente rezagada presenta un comportamiento similar a otras caracterizaciones del modelo. Es positivo, significativo y menor que 1. Adicionalmente, el efecto de la violencia en la presencia de cultivos ilícitos es mayor cuando se controla por la endogeneidad, y el coeficiente se mantiene positivo y significativo en todas las regresiones. Por otra parte, el uso de los instrumentos para la tasa de homicidios y el rezago de la variable dependiente es soportado con pruebas de sobreidentificación y correlación serial.

Finalmente, la columna (5) de la tabla 10 contiene la regresión con más estructura en su especificación, por tanto ahora se analizan ahora las variables de mayor relevancia. Primero, a priori se esperaba que el coeficiente del índice de informalidad fuese positivo, resultado que se confirma en la regresión. Esto valida la hipótesis planteada en la que instituciones débiles, medidas como estructuras débiles de derechos de propiedad tuvieran efectos positivos sobre la extensión de los cultivos de coca. Como el índice de informalidad y la variable dependiente son proporciones, el coeficiente de 0.849 se interpreta como un efecto positivo del 0.849 por ciento en plantaciones de coca por 1,000 hectáreas mientras las propiedades informales en un municipio se incrementan en 1 por ciento.

Además, el coeficiente de la tasa de homicidios es positiva y significativa. Esto confirma el resultado de otros estudios empíricos que encuentran un efecto positivo entre la violencia y la presencia de cultivos de coca (Angrist & Kuegler, 2008; Díaz & Sánchez, 2004; Fernández, 2010; Vélez, 2001). Como la tasa de homicidios se puede leer como un porcentaje, la interpretación del coeficiente se puede especificar igual que en el caso anterior. El resultado muestra un efecto positivo de 0.007 por ciento en los cultivos de coca por 1,000 hectáreas mientras la tasa de homicidio por 100.000 habitantes se incrementa en 0.01.

### **3.5. Pruebas de causalidad**

Esta sección estudia la existencia de una relación de causalidad entre la informalidad en los derechos de propiedad y la presencia de cultivos de coca. Esto se hace mediante pruebas de causalidad de Granger, diseñadas originalmente para series de tiempo, pero cuya aplicación se ha extendido a panel de datos



(Granger, 1969; Granger, 2003; Holtz-Eakin, Newey & Rosen, 1989). La relación de causalidad es estudiada mediante regresiones sobre dos modelos:

$$y_{it} = \alpha y_{it-1} + \sum_{j=0}^2 \delta_j p_{it-j} + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

$$p_{it} = \delta p_{it-1} + \sum_{j=0}^2 \alpha_j y_{it-j} + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

Donde, al igual que en la sección 3.3 el subíndice  $i$  representa el municipio y  $t$  el período de tiempo, y es la proporción de cultivos de coca y  $p$  es el índice de informalidad. Aunque estos modelos pueden ser estimados mediante varios métodos, se utiliza MGM en Sistema para de esta forma eliminar el sesgo de panel dinámico y ganar eficiencia en la estimación. Además, la transformación de primeras diferencias utilizada en la estimación admite efectos fijos individuales. Por lo tanto, se asume que condiciones análogas a las especificadas en (2), (3) y (4) se cumplen en ambos casos. Probar si la informalidad en derechos de propiedad no Granger-cause un incremento en los cultivos de coca es una prueba de la hipótesis conjunta  $\delta(0)=\delta(1)=\delta(2)=0$  luego de estimar el modelo (5). La relación contraria se prueba de la misma forma para el modelo (6) y la hipótesis conjunta  $\alpha(0)=\alpha(1)=\alpha(2)=0$ . Para probar estas hipótesis se utiliza una prueba estándar F.

La tabla 11 presenta los resultados para la estimación del modelo (5), incluyendo uno y dos rezagos del índice de informalidad. En ambos casos, la prueba F para no causalidad de Granger es rechazada, lo que implica que mayores niveles del índice de informalidad Granger-causan un incremento en los cultivos de coca. Respectivamente, la tabla 12 presenta los resultados para

la estimación del modelo (6) incluyendo uno y dos rezagos de la proporción de cultivos de coca por 1,000 hectáreas. En este caso, la prueba F de no causalidad de Granger no se rechaza, lo que implica que no existe causalidad de Granger en esta dirección. Por otra parte, la prueba de especificación de Hansen no se rechaza en ninguno de los modelos. Lo mismo se cumple para las pruebas de Diferencia-en-Hansen, que prueban la validez de las condiciones de ortogonalidad adicionales requeridas para el MGM en Sistema. Finalmente, los instrumentos utilizados para las variables endógenas también son soportados por pruebas de correlación serial Arellano-Bond.

Aunque la causalidad de Granger no implica necesariamente una relación de causalidad, ya que una tercera variable puede estar afectando ambas series al mismo tiempo, estas pruebas proveen una primera intuición respecto a la relación de causalidad entre los cultivos ilícitos y los derechos de propiedad.

## **4. Análisis de robustez**

### **4.1 Pruebas de sobre-identificación**

El uso del método generalizado de momentos requiere que los instrumentos utilizados sean exógenos. Esto se cumple si las condiciones de ortogonalidad especificadas en (3) y (4) se satisfacen. Por lo tanto, esta sección investiga la validez de los métodos utilizados mediante el uso de pruebas de restricciones de sobre-identificación (Hansen, 1982). La hipótesis nula de esta prueba es la correcta especificación del modelo y la validez de las condiciones de ortogonalidad. Si cualquiera de estos dos supuestos es cuestionable, la prueba se rechaza.

Las tablas 8, 9 y 10 reportan el valor-p para la prueba Hansen de restricciones de sobre-identificación. La hipótesis nula de correcta especificación y validez de las condiciones de ortogonalidad no se rechaza en ningún caso. Por otra parte, la última caracterización del modelo en la que se controla por la endogeneidad de la violencia muestra un incremento relevante en los resultados de la prueba, lo que se puede interpretar como una correcta especificación del modelo.

#### ***4.1.1. Pruebas de subconjuntos de los instrumentos***

Adicional a las pruebas de sobre-identificación de Hansen, en las que se prueba todo el conjunto de condiciones de ortogonalidad, se utiliza la prueba Diferencia-en-Hansen para subconjuntos de instrumentos (Newey, 1985). Esta prueba computa el incremento en el estadístico de la prueba Hansen cuando un subconjunto específico de instrumentos sospechosos se adiciona a la especificación, esto es, el estadístico de la prueba Diferencia-en-Hansen es la diferencia entre el estadístico la prueba Hansen con todo el conjunto de instrumentos y el estadístico de la prueba Hansen sin el subconjunto de instrumentos sospechosos. La hipótesis nula de la prueba es la validez conjunta de las condiciones de ortogonalidad que corresponden a un determinado subconjunto de instrumentos sospechosos. De esta manera, la prueba de Diferencia-en-Hansen se realiza para el conjunto de instrumentos sospechosos del estimador MGM en Sistema especificadas en (4). Esto es particularmente importante para probar las condiciones de ortogonalidad adicionales necesarias para el uso del estimador MGM en Sistema, ya que este estimador es más eficiente que el MGM en Diferencia sólo si las condiciones dadas en (4) son válidas.

Los resultados para el valor-p de la prueba Diferencia-en-Hansen se encuentran reportados en las tablas 8, 9 y 10. La hipótesis nula de validez conjunta de las condiciones de ortogonalidad especificadas en (4) no se rechaza en ningún caso. Adicionalmente, como en el caso anterior correspondiente a la prueba Hansen de restricciones de sobre-identificación, los resultados de la prueba Diferencia-en-Hansen mejoran de manera importante en la caracterización final del modelo, en la que la tasa de homicidios es instrumentada.

#### 4.2. Pruebas de correlación serial

Esta sección investiga la validez de los instrumentos utilizado observando características de autocorrelación en las perturbaciones idiosincráticas  $v(it)$ . Esto es importante ya que la presencia de correlación serial implica que algunos de los rezagos sean inválidos como instrumentos (Arellano & Bond, 1991). Como se presume que la perturbación completa  $\varepsilon(it)$  tiene correlación serial por la presencia de los efectos fijos  $\mu(i)$ , se utiliza la prueba Arellano y Bond (1991) de correlación serial, el cual se aplica a los residuales después de la transformación de primeras diferencias, esto es  $\Delta v(it)$ .

Los resultados de la prueba Arellano y Bond (1991) de correlación serial de orden 1 y 2 se encuentran reportados en las tablas 8, 9 y 10. La hipótesis nula de la prueba es la inexistencia de correlación serial de orden 1 y 2 respectivamente. En todos los resultados la hipótesis nula de no correlación serial de orden 1 se rechaza y la hipótesis nula de no correlación serial de orden 2 no es rechazada. Esto soporta la validez de la especificación del modelo y el uso de los segundos y más lejanos rezagos como instrumentos para variables endógenas (Arellano & Bond, 1991).

### 4.3. Instituciones políticas

En esta sección se investiga la robustez de los resultados utilizando una medida alternativa para las instituciones. En particular, siguiendo la teoría desarrollada por Acemoglu et al. (2005) respecto a la interacción dinámica entre las instituciones políticas y económicas, se utiliza una variable proxy que mide las instituciones políticas.

Como se detalla en la sección 3.1, el indicador de desarrollo municipal es una medida del desempeño de los gobiernos locales, y su construcción se deriva de información social y financiera de cada municipio. Por tanto, se argumenta que un mayor indicador de desarrollo municipal implica un conjunto de instituciones políticas más eficientes al nivel local. Por otra parte, siguiendo los mismos postulados expuestos en la sección 3 para el caso de los derechos de propiedad, se entiende que las instituciones políticas también son persistentes en el tiempo. De esta manera, las instituciones políticas se interpretan como un determinante exógeno de la presencia de cultivos de coca.

En la tabla 13, los resultados muestran un efecto negativo y significativo del indicador de desarrollo municipal y la presencia de cultivos de coca. Adicionalmente, la inclusión de más controles dentro del modelo generan una reducción moderada del coeficiente en valor absoluto. Estos resultados confirman el resultado de la sección 3.4, en el sentido que instituciones débiles, sean políticas o económicas, tienen efectos positivos en la presencia y extensión de cultivos ilícitos. Todas las regresiones corresponden a la última caracterización del modelo, en el que tanto la tasa de homicidios como el rezago de la variable dependiente son endógenas e instrumentadas. Finalmente, las pruebas de sobre-identificación y correlación serial validan el uso de los instrumentos.

#### 4.4. Muestras alternativas

También se analiza la robustez de los resultados utilizando dos muestras alternativas. Primero, se consideran únicamente municipios ubicados en departamentos donde alguna vez se identificaron cultivos de coca. Esto permite estudiar la relación entre los derechos de propiedad y los cultivos de coca en las regiones que se han caracterizado por la presencia de cultivos ilícitos, que pueden tener elementos medioambientales o estratégicos como factores comunes. Segundo, se incluyen solamente municipios ubicados por debajo de los 1,500 metros, que es la altitud óptima para el cultivo de la coca. Esta segunda muestra filtra los municipios donde no es esperado encontrar cultivos ilícitos.

La tabla 14 presenta los resultados para la estimación utilizando muestras alternativas. El coeficiente del índice de informalidad es positivo y significativo en todas las regresiones, lo que soporta los resultados obtenidos en la sección 3.4. Todas las regresiones corresponden a la última caracterización del modelo, en que la tasa de homicidios y el rezago de la variable dependiente se consideran endógenas. Como en el caso de la sección anterior, las pruebas de sobre-identificación y correlación serial validan el uso de los instrumentos considerados.

### 5. Conclusiones

Esta investigación explora la relación entre los derechos de propiedad sobre la tierra y la presencia de cultivos ilícitos de coca. Estudios previos soportan esta relación en dos aspectos. Primero, muestran que formas más seguras de derechos de propiedad incrementan los salarios, la productividad, la inversión y el capital humano en hogares rurales, y reducen las tensiones sociales que

generan violencia y condiciones propias para otras actividades ilegales (André & Platteau, 1998; Besley, 1995; Besley & Burgess, 2000; Binswinger et al., 1995; Collier y Hoeffler, 1998, 2004; Deininger, 2003; Deininger & Jin, 2006; Deininger, Jin et al., 2007; Deininger, Ayalew et al., 2008; Fernández, 2010; Velásquez, 2007). Segundo, sugieren que aquellos mecanismos que propenden por incrementar el ingreso de las familias rurales derivado del desarrollo de actividades legales pueden tener efectos negativos en la extensión de cultivos de coca (Grossman & Mejía, 2008; Ibáñez, 2010; Mejía & Restrepo, 2008; Moreno-Sánchez et al., 2003). Por otra parte, se explora un cambio exógeno en la producción de coca, que se desplazó de Bolivia y Perú hacia Colombia, y las características de persistencia en los derechos de propiedad para explicar una relación de causalidad entre ambos factores. Esto es, estructuras débiles de derechos de propiedad crean condiciones propicias para la extensión de cultivos ilícitos.

Dadas las características específicas del cultivo de la hoja de coca y la naturaleza de la relación entre este fenómeno y los derechos de propiedad, se especifica un modelo dinámico para el que métodos tradicionales como mínimos cuadrados ordinarios y panel de efectos fijos son sesgados e inconsistentes (Nickel, 1981; Sevestre & Trognon, 1985). Por lo tanto, se utiliza el estimador MGM en Sistema, que permite controlar por efectos fijos individuales e introducir rezagos de las variables endógenas como instrumentos. Adicionalmente, se desempeña mejor que otros estimadores en presencia de variables persistentes (Arellano & Bover, 1995; Blundell & Bond, 1998; Blundell et al., 2000). Así mismo, se utilizan pruebas de causalidad de Granger para estudiar la relación de causalidad entre los cultivos ilícitos y los derechos de propiedad (Granger, 1969; Granger, 2003; Holtz-Eakin et al., 1989).

Los resultados sugieren un efecto positivo entre las estructuras débiles de derechos de propiedad y la extensión de cultivos de coca. Específicamente, se encuentra un efecto positivo de 0.849 por ciento en los cultivos de coca por 1,000 hectáreas cuando las propiedades informales en un municipio se incrementan un 1 por ciento. Esta relación es robusta a diferentes especificaciones, medidas alternativas para las instituciones, distintas muestras y pruebas de sobre-identificación y correlación serial. Por otra parte, las pruebas de causalidad de Granger muestran que mayores niveles de informalidad Granger-causan un incremento en los cultivos de coca mientras que la relación inversa es rechazada.

En general, estos resultados apuntan al diseño de políticas antinarcóticas basadas en la asignación de formas más seguras de derechos de propiedad sobre la tierra, ya que esto puede tener un efecto negativo sobre la extensión de cultivos de coca. Además, la implementación de dichas políticas trae en sí misma mejoras en los niveles de pobreza e inequidad, un resultado esperado con instituciones mejoradas. Sin embargo, aunque mejorar los derechos de propiedad es en principio posible para los países productores, su implementación implica dificultades adicionales, particularmente en zonas de violencia donde el control del Estado es incompleto. Por tanto, estudios adicionales sobre reforma agraria y mecanismos alternativos para mejorar los derechos de propiedad deben acompañar la implementación de políticas adicionales.

Finalmente, se identifican dos limitantes referentes a los datos utilizados en el estudio. Primero, existen fuentes de errores de medición para el índice de informalidad y los cultivos de coca en Colombia, ya que ambos implican procesos de medición masivos sobre amplios territorios. Segundo, los datos utilizados para los



cultivos ilícitos no discriminan el tipo de propiedad sobre el que se encuentran, y esto es particularmente importante cuando se trata de territorios que no son sujetos de ser propiedad privada bajo condiciones normales, como por ejemplo los territorios indígenas y de propiedad del Estado. Esto puede generar una inconsistencia potencial en el cruce de los datos, que podría ser controlada utilizando metadatos de las estimaciones de UNO-DC. Mecanismos innovadores para superar estas dificultades y rehacer las estimaciones puede proveer resultados más robustos.

## Referencias

- Abadie, A. & Imbens, G. (2006). Sample Properties of Matching Estimators for Average Treatment Effects. *Econometrica*, 74(1), 235-267.
- Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91, 1369-1401.
- Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. A., 2005. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. En P. Aghion & S. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth, Vol. 1* (pp. 385-472). Amsterdam: Elsevier.
- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2010). The Role of Institutions in Growth and Development. *Review of Economics and Institutions*, 1(2).
- Acemoglu, D. & Verdier, T. (1998). Property rights, corruption and the allocation of talent: a general equilibrium approach. *Economic Journal*, 108(2), 1381-1403.
- Ahn, S. C. & Schmidt, P. (1995). Efficient Estimation of Models for Dynamic Panel Data. *Journal of Econometrics*, 68, 5-28.

- Andersen, T. G. & Sorensen, B. E. (1996). GMM estimation of a stochastic volatility model: a Monte Carlo study. *Journal of Business and Economic Statistics*, 14, 328-352.
- André, C. & Platteau, J. P. (1998). Land relations under unbearable stress: Rwanda caught in the Malthusian trap. *Journal of Economic Behavior and Organizations*, 34, 1-47.
- Angrist, J. D. & Kugler, A. D. (2008). Rural Windfall or a New Resource Curse? Coca, Income, and Civil Conflict in Colombia. *The Review of Economics and Statistics*, 90, 191-215.
- Arellano, M. & Bond, S. (1991). Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. *Review of Economic Studies*, 58, 277-297.
- Arellano, M. & Bover, O. (1995). Another look at the instrumental variable estimation of error-components models. *Journal of Econometrics*, 68, 29-51.
- Arellano, M. & Honore, B. (2001). Panel data models: some recent developments. En J. J. Heckman & E. E. Leamer (Eds.), *Handbook of Econometrics*, Vol. 5 (pp. 3229-3296). Amsterdam: Elsevier.
- Baltagi, B. H. (2008). *Econometric Analysis of Panel Data*. 4a edición. Chichester: John Wiley & Sons.
- Beck, T. & Levine, R. (2004). Stock markets, banks, and growth: panel evidence. *Journal of Banking and Finance*, 28, 423-442.
- Besley, T. (1995). Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana. *Journal of Political Economy*, 103(5), 903-37.
- Besley, T. & Burgess, R. (2000). Land Reform, Poverty Reduction, and Growth: Evidence from India. *Quarterly Journal of Economics*, 115(2), 389-430.
- Besley, T. J. & Ghatak, M. (2010). Property Rights and Economic Development. En D. Rodrik & M. Rosenzweig (Eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. 5 (pp. 4525-4595). North Holland: Elsevier Science.
- Binswinger, H. P., Deininger, K. & Feder, G. (1995). Power, distortions, revolt, and reform in agricultural relations. En J. Behrman & T. N. Srinivasan (Eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. 3 (pp. 2659-2772). North Holland: Elsevier Science.

- Blundell, R. & Bond, S. (1998). Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. *Journal of Econometrics*, 87, 115-143.
- Blundell, R., Bond, S. & Windmeijer, F. (2000). *Estimation in dynamic panel data models: improving on the performance of the standard GMM estimator*. (IFS Working Papers W00/12). London: Institute for Fiscal Studies.
- Bond, S. (2002). Dynamic panel data models: a guide to micro data methods and practice. *Portuguese Economic Journal*, 1, 141-162.
- Bowsher, C. G. (2002). On testing overidentifying restrictions in dynamic panel data models. *Economics Letters*, 77, 211-220.
- Bray, W. & Dollery, C. (1983). Coca Chewing and High-Altitud Stress: A Spurious Correlation. *Current Anthropology*, 24(3), 269-28.
- Christiaensen, L., Demery, L. & Kuhl, J. (2011). The (evolving) role of agriculture in poverty reduction: An empirical perspective. *Journal of Development Economics*, 96, 239-254.
- Collier, P. & Hoeffler, A. (1998). On economic causes of civil war. *Oxford Economic Papers*, 50, 563-573.
- Collier, P. & Hoeffler, A. (2004.) Greed and grievance in civil war. *Oxford Economic Papers*, 56(4), 563-595.
- Dammert, A. C. (2008). Child Labor and Schooling Response to Changes in Coca Production in Rural Peru. *Journal of Development Economics*, 86, 164-180.
- Deininger, K. (2003). Causes and Consequences of Civil Strife: Micro-Level Evidence from Uganda. *Oxford Economic Papers*, 55(4), 579-606.
- Deininger, K., Ayalew, D. & Yamano, T. (2008). Legal Knowledge and Economic Development: The Case of Land Rights in Uganda. *Land Economics*, 84(4), 593-619.
- Deininger, K. & Jin, S. (2006). Tenure security and land-related investment: Evidence from Ethiopia. *European Economic Review*, 50(5), 1245-1277.
- Deininger, K., Jin, S. & Nagarajan, H. K. (2007). *Land reforms, poverty reduction, and economic growth: evidence from India*. (Policy Research Working Paper, No. 4448). Washington, DC: World Bank.
- Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review*, 57(2), 347-359.

- Díaz, A. M. & Sánchez, F. (2004). *A geography of illicit crops and armed conflict in Colombia*. (Working Paper CEDE 002766). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Drug Enforcement Administration, U.S. Department of Justice (1993). *Coca Cultivation and Cocaine Processing: An Overview*. Drug Enforcement Administration, Office of Intelligence, Strategic Intelligence Section, Latin America Unit.
- Duguit, L. (1920). *Les transformations générales du droit privé depuis le code Napoléon 21*. Paris: Librairie Félix Alcan.
- Fernández, M. (2010). *Violencia y Derechos de Propiedad: El Caso de La Violencia en Colombia*. (Working Paper CEDE). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Grossman, H. & Mejía, D. (2008). The War Against Drug Producers. *Economics of Governance*, 9, 5-23.
- Granger, C. W. J. (1969). Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-Spectral Methods. *Econometrica*, 37(3), 424-38.
- Granger, C. W. J. (2003). Some Aspects of Causal Relationships. *Journal of Econometrics*, 112(1), 69-71.
- Hanna, J. M. (1974). Coca Leaf Use in Southern Peru: Some Biosocial Aspects. *American Anthropologist*, 76(2), -296.
- Hansen, L. P. (1982). Large sample properties of generalized method of moments estimators. *Econometrica*, 50, 1029-1054.
- Heid, B., Langer, J. & Larch, M. (2012). Income and democracy: Evidence from system GMM estimates. *Economics Letters*, 116, 166-169.
- Holtz-Eakin, D., Newey, W. & Rosen, H. S. (1988). Estimating vector autoregressions with panel data. *Econometrica*, 56, 1371-1395.
- Holtz-Eakin, D., Newey, W. & Rosen, H. S. (1989). *Implementing Causality Tests with Panel Data, with an Example from Local Public Finance*. (NBER Technical Working Papers 0048). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Ibáñez, A. M. (2010). *Who crops coca and why? The case of Colombian farmers*. (Discussion Papers #40). Goettingen: Courant Research Centre: Poverty, Equity and Growth.

- Ibáñez, A. M. & Muñoz-Mora, J. C. (2010). The persistence of land concentration in Colombia: what happened between 2000 and 2010. *FICHL Publication Series*, 6, 279-310.
- Mejía, D. & Posada, C. E. (2008). *Cocaine production and trafficking: what do we know?* (Policy Research Working Paper Series 4618). Washington, DC: The World Bank.
- Mejía, D. & Restrepo, P. (2008). *The War on Illegal Drug Production and Trafficking: An Economic Evaluation of Plan Colombia*. (HiCN Working Papers 53). Sussex, Berlin & Bruxelles: Households in Conflict Network.
- Morello, J. & Matteucci, S. D. (2001). Aspectos ecológicos del cultivo de coca. *Encrucijadas*, 8, 82-91.
- Moreno-Sánchez, R., Kraybill, D. S. & Thompson, S. R. (2003). An Econometric Analysis of Coca Eradication Policy in Colombia. *World Development*, 31, 375-383.
- National Planning Department, Colombia (2006). *Plan Colombia Progress Report: 1999-2005*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Newey, W. K. (1985). Maximum Likelihood Specification Testing and Conditional Moment Tests. *Econometrica*, 53, 1047-1070.
- Nickell, S. J. (1981). Biases in dynamic models with fixed effects. *Econometrica*, 49, 1417-1426.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2009). Design Principles of Robust Property Rights Institutions: What Have We Learned? En G. K. Ingram & Y. H. Hong (Eds.), *Property Rights and Land Policies* (pp. 25-51). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ostrom, E. & Schlager, E. (1992). Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*, 68(3), 249-262.
- Reich, C. A. (1964). The New Property. *The Yale Law Journal*, 73(5), 733-787.
- Riley, K. J. (1993). *Snow Job? The Efficacy of Source Country Cocaine Policies*. Santa Monica, CA: National Defense Research Institute, RAND Corporation.

- Rocha, R. & Ramírez, M. C. (2005). *Impacts of the illicit drug economy: Colombian country study. Summary of final report*. Bogotá: USAID.
- Rodrik, D. (1999). Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses. *Journal of Economic Growth*, 4(4), 385-412.
- Roodman, D. (2009a). A note on the theme of too many instruments. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 71, 135-158.
- Roodman, D. (2009b). How to do xtabond2: an introduction to difference and system GMM in Stata. *Stata Journal*, 9, 86-136.
- Sevestre, P. & Trognon, A. (1985). A note on autoregressive error components models. *Journal of Econometrics*, 28(2), 231-245.
- Thoumi, F. E. (2002.) Illegal Drugs in Colombia: From Illegal Economic Boom to Social Crisis. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 582, pp. 102-116.
- U.S. Government Accountability Office (2008). *Plan Colombia: Drug Reduction Goals were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*. Washington, DC: United States Government Accountability Office.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2011). *World Drug Report 2011*. New York: United Nations Publication.
- Velásquez, A. (2007). *La formalidad en los derechos de propiedad: determinante de la estrategia militar de los actores armados*. (Working Paper CEDE). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Vélez, M. A. (2001). FARC - ELN: Evolución y expansión territorial. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 47, 151-225.
- Windmeijer, F. (2005). A finite sample correction for the variance of linear efficient two-step GMM estimators. *Journal of Econometrics*, 126, 25-51.
- Ziliak, J. P. (1997). Efficient estimation with panel data when instruments are predetermined: an empirical comparison of moment-condition estimators. *Journal of Business and Economic Statistics*, 16, 419-431.

**Tabla 1**  
**Estadísticas descriptivas por año**  
**para variables cambiantes en el tiempo**

|   | 2000     | 2001     | 2002     | 2003     | 2004     | 2005     | 2006     | 2007     | 2008     |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Proporción de cultivos de coca x 1000 hectáreas | 0.821    | 0.561    | 0.302    | 0.315    | 0.322    | 0.317    | 0.316    | 0.417    | 0.325    |
|   | [8.899]  | [5.524]  | [1.738]  | [1.493]  | [1.468]  | [1.478]  | [1.619]  | [2.044]  | [1.496]  |
| Índice de informalidad                          | 0.211    | 0.210    | 0.205    | 0.201    | 0.193    | 0.194    | 0.187    | 0.183    | 0.179    |
|   | [0.230]  | [0.228]  | [0.223]  | [0.221]  | [0.216]  | [0.216]  | [0.212]  | [0.206]  | [0.202]  |
| Indicador de desarrollo municipal               | 35.006   | 35.210   | 34.990   | 34.394   | 34.515   | 34.754   | 57.802   | 55.593   | 66.955   |
|   | [9.487]  | [9.879]  | [9.300]  | [9.309]  | [9.321]  | [9.430]  | [10.338] | [9.026]  | [12.269] |
| Tasa de homicidios por mil habitantes           | 52.181   | 55.596   | 60.117   | 52.822   | 44.634   | 39.857   | 40.420   | 39.826   | 33.888   |
|   | [69.218] | [64.669] | [75.685] | [65.447] | [55.183] | [49.444] | [50.083] | [46.164] | [41.373] |
| Inversión pública per cápita en educación       | 51.323   | 49.253   | 57.116   | 42.761   | 35.903   | 45.098   | 42.568   | 59.519   | 64.975   |
|   | [43.038] | [46.243] | [55.486] | [43.535] | [48.243] | [60.184] | [59.299] | [82.215] | [79.456] |
| Inversión pública per cápita en salud           | 39.020   | 63.890   | 86.151   | 48.090   | 51.736   | 136.599  | 119.927  | 159.838  | 212.109  |
|   | [37.763] | [51.163] | [45.835] | [55.508] | [58.725] | [57.089] | [59.081] | [73.123] | [77.345] |
| Inversión pública per cápita en justicia        | 0.841    | 0.548    | 2.248    | 15.545   | 12.451   | 3.982    | 4.250    | 6.721    | 8.196    |
|   | [3.523]  | [2.193]  | [4.647]  | [49.672] | [20.628] | [10.938] | [9.435]  | [17.220] | [14.786] |
| Créditos agropecuarios por 1000 habitantes      | 2.152    | 1.817    | 2.953    | 4.548    | 7.488    | 11.473   | 13.189   | 12.877   | 11.838   |
|   | [3.787]  | [3.148]  | [4.247]  | [6.022]  | [9.879]  | [13.777] | [15.892] | [15.625] | [14.330] |
| Gini de calidad de la tierra                    | 0.687    | 0.688    | 0.688    | 0.687    | 0.690    | 0.690    | 0.690    | 0.691    | 0.692    |
|   | [0.113]  | [0.109]  | [0.108]  | [0.107]  | [0.106]  | [0.106]  | [0.105]  | [0.105]  | [0.104]  |

|                                     | 2000       | 2001       | 2002       | 2003       | 2004       | 2005       | 2006       | 2007       | 2008       |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Número de hectáreas por propietario | 4.522      | 4.610      | 4.533      | 4.497      | 4.456      | 4.411      | 4.368      | 4.334      | 4.429      |
|                                     | [12.695]   | [12.793]   | [12.533]   | [12.326]   | [12.131]   | [11.958]   | [11.896]   | [11.678]   | [12.391]   |
| Cobertura en salud                  | 0.792      | 0.876      | 0.886      | 0.903      | 1.060      | 0.759      | 0.778      | 0.860      | 0.906      |
|                                     | [0.432]    | [0.418]    | [0.413]    | [0.420]    | [0.445]    | [0.225]    | [0.181]    | [0.145]    | [0.111]    |
| Índice de ruralidad                 | 0.563      | 0.552      | 0.543      | 0.534      | 0.527      | 0.558      | 0.549      | 0.541      | 0.546      |
|                                     | [0.248]    | [0.253]    | [0.259]    | [0.266]    | [0.274]    | [0.240]    | [0.240]    | [0.245]    | [0.245]    |
| <b>Observaciones</b>                | <b>892</b> | <b>892</b> | <b>892</b> | <b>892</b> | <b>892</b> | <b>892</b> | <b>892</b> | <b>892</b> | <b>892</b> |

Notas: La tabla reporta estadísticas descriptivas por año para todas las variables cambiantes en el tiempo, tomando el promedio para todos los municipios por cada año. Contiene medias y [desviación estándar] de características municipales.

**Tabla 2**  
**Estadísticas descriptivas**  
**para variables que no cambian en el tiempo**

|  |             |
|--|-------------|
| Altitud (km.)                          | 1.203       |
|  | [1.214]     |
| Distancia al mercado principal (km.)   | 120.390     |
|  | [83.612]    |
| Distancia a la capital del dpto. (km.) | 77.406      |
|  | [53.346]    |
| Aptitud                                | 2.748       |
|  | [1.211]     |
| Erosión                                | 1.943       |
|  | [1.031]     |
| <b>Observaciones</b>                   | <b>8028</b> |

Notas: La tabla reporta estadísticas descriptivas para todas las variables que no cambian en el tiempo, tomando el promedio para todos los municipios. Contiene medias y [desviación estándar] de características municipales.



**Tabla 3**  
**Estadísticas descriptivas, diferencias para municipios que tuvieron o no tuvieron cultivos de coca para el período 2000-2008**

|   | Municipios que nunca tuvieron coca |           | Municipios que tuvieron coca |         | Diferencia |
|---|------------------------------------|-----------|------------------------------|---------|------------|
|   | Muestra                            | Media     | Muestra                      | Media   |            |
| Índice de informalidad                    | 697                                | 0.154     | 195                          | 0.345   | -0.191***  |
|   |                                    | [-11.876] |                              | [0.000] | [0.0161]   |
| Indicador de desarrollo municipal         | 697                                | 44.764    | 195                          | 37.822  | 6.943***   |
|   |                                    | [9.546]   |                              | [0.000] | [0.727]    |
| Tasa de homicidios por mil habitantes     | 697                                | 42.162    | 195                          | 62.435  | -20.273*** |
|   |                                    | [-6.425]  |                              | [0.000] | [3.156]    |
| Altitud (km.)                             | 697                                | 1.298     | 195                          | 0.862   | 0.436***   |
|   |                                    | [4.480]   |                              | [0.000] | [0.0974]   |
| Distancia al mercado principal (km.)      | 697                                | 108.923   | 195                          | 161.380 | -52.457*** |
|   |                                    | [-8.010]  |                              | [0.000] | [6.549]    |
| Distancia a la capital del dpto. (km.)    | 697                                | 71.668    | 195                          | 97.917  | -26.249*** |
|   |                                    | [-6.197]  |                              | [0.000] | [4.236]    |
| Aptitud                                   | 697                                | 2.819     | 195                          | 2.495   | 0.324***   |
|   |                                    | [3.319]   |                              | [0.001] | [0.0976]   |
| Erosión                                   | 697                                | 1.943     | 195                          | 1.943   | -0.000     |
|   |                                    | [-0.001]  |                              | [0.999] | [0.0836]   |
| Inversión pública per cápita en educación | 697                                | 50.452    | 195                          | 47.628  | 2.824      |
|   |                                    | [0.799]   |                              | [0.425] | [3.536]    |
| Inversión pública per cápita en salud     | 697                                | 101.322   | 195                          | 104.099 | -2.777     |
|   |                                    | [-0.926]  |                              | [0.355] | [2.999]    |
| Inversión pública per cápita en justicia  | 697                                | 6.447     | 195                          | 4.798   | 1.649*     |
|   |                                    | [2.476]   |                              | [0.013] | [0.666]    |
| Créditos agropecuarios por mil habitantes | 697                                | 8.323     | 195                          | 4.983   | 3.340***   |
|   |                                    | [4.794]   |                              | [0.000] | [0.697]    |
| Gini de calidad de la tierra              | 697                                | 0.701     | 195                          | 0.646   | 0.055***   |
|   |                                    | [6.571]   |                              | [0.000] | [0.00830]  |
| Número de hectáreas por propietario       | 697                                | 3.613     | 195                          | 7.498   | -3.885***  |
|   |                                    | [-3.961]  |                              | [0.000] | [0.981]    |

|                     | Municipios que nunca tuvieron coca |         | Municipios que tuvieron coca |         | Diferencia |
|---------------------|------------------------------------|---------|------------------------------|---------|------------|
|                     | Muestra                            | Media   | Muestra                      | Media   |            |
| Cobertura en salud  | 697                                | 0.895   | 195                          | 0.776   | 0.119***   |
|                     |                                    | [5.666] |                              | [0.000] | [0.0211]   |
| Índice de ruralidad | 697                                | 0.532   | 195                          | 0.594   | -0.062**   |
|                     |                                    | [0.247] |                              | [0.000] | [0.0198]   |

Notas: La tabla reporta estadísticas descriptivas para todas las variables, tomando promedios para todos los años por cada municipio. Contiene medias y [desviaciones estándar] para municipios que tuvieron o no tuvieron cultivos de coca en el período 2000-2008, así como las diferencias. Test de dos colas reportado. Niveles de significación: \*  $p < 0,10$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$ .

**Tabla 4**  
**Probabilidades de transición**  
**en la presencia de cultivos de coca (si=1)**

|       | 0<br>Porcentaje | 1<br>Porcentaje | Total<br>Porcentaje |
|-------|-----------------|-----------------|---------------------|
| 0     | 97.77           | 2.23            | 100                 |
| 1     | 14.02           | 85.98           | 100                 |
| Total | 86.22           | 13.78           | 100                 |

Notas: La tabla reporta estadísticas para las probabilidades de transición, que describen cambios en variables categóricas a través del tiempo.

**Tabla 5**  
**Tabulaciones en la presencia de cultivos de coca (si=1)**

|       | Total |            | Entre |            | Dentro     |
|-------|-------|------------|-------|------------|------------|
|       | Freq  | Porcentaje | Freq  | Porcentaje | Porcentaje |
| 0     | 6911  | 86.09      | 813   | 91.14      | 94.45      |
| 1     | 1117  | 13.91      | 193   | 21.64      | 64.31      |
| Total | 8028  | 100        | 1006  | 112.78     | 88.67      |

Notas: La tabla reporta estadísticas para tabulaciones en la presencia de cultivos de coca. El reporte se construye realizando tabulaciones y descomponiendo las cuentas en componentes entre municipios y dentro de cada municipio.

**Tabla 6**  
**Coefficientes de correlación para variables relevantes**

|  | Proporción de cultivos de coca por mil hectáreas | Índice de informalidad | Tasa de homicidios por mil habitantes | Indicador de desarrollo municipal | Altitud (km.) | Distancia al mercado principal (km.) | Distancia a la capital del dpto. (km.) | Aptitud   | Erosión   | Inversión pública per cápita en educación | Inversión pública per cápita en salud | Inversión pública per cápita en justicia | Créditos agropecuarios por mil habitantes | Gini de calidad de la tierra | Número de hectáreas por propietario | Cobertura en salud | Índice de ruralidad |
|--|--|------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|---------------|--------------------------------------|--|-----------|-----------|---|---------------------------------------|--|---|------------------------------|-------------------------------------|--------------------|---------------------|
| Proporción de cultivos de coca por mil hectáreas | 1.000  |                        |                                       |                                   |               |                                      |  |           |           |   |                                       |  |   |                              |                                     |                    |                     |
| Índice de informalidad                           | 0.188***   | 1.000                  |                                       |                                   |               |                                      |  |           |           |   |                                       |  |   |                              |                                     |                    |                     |
| Tasa de homicidios por mil habitantes            | 0.087***   | 0.004                  | 1.000                                 |                                   |               |                                      |  |           |           |   |                                       |  |   |                              |                                     |                    |                     |
| Indicador de desarrollo municipal                | -0.077***  | -0.333***              | -0.029***                             | 1.000                             |               |                                      |  |           |           |   |                                       |  |   |                              |                                     |                    |                     |
| Altitud (km.)                                    | -0.048***  | -0.110***              | -0.105***                             | 0.057***                          | 1.000         |                                      |  |           |           |   |                                       |  |   |                              |                                     |                    |                     |
| Distancia al mercado principal (km.)             | 0.139***   | 0.318***               | -0.096***                             | -0.255***                         | -0.076***     | 1.000                                |  |           |           |   |                                       |  |   |                              |                                     |                    |                     |
| Distancia a la capital del dpto. (km.)           | 0.075***   | 0.305***               | -0.027**                              | -0.180***                         | -0.102***     | 0.149***                             | 1.000                                  |           |           |   |                                       |  |   |                              |                                     |                    |                     |
| Aptitud  | -0.028**   | -0.136***              | 0.054***                              | 0.106***                          | -0.231***     | -0.054***                            | -0.029**                               | 1.000     |           |   |                                       |  |   |                              |                                     |                    |                     |
| Erosión  | -0.024**   | -0.179***              | 0.062***                              | 0.067***                          | 0.032***      | -0.147***                            | -0.149***                              | 0.027**   | 1.000     |   |                                       |  |   |                              |                                     |                    |                     |
| Inversión pública per cápita en educación        | -0.007   | -0.008                 | 0.013                                 | 0.166***                          | -0.072***     | 0.041***                             | -0.065***                              | 0.009     | -0.007    | 1.000                                     |                                       |  |   |                              |                                     |                    |                     |
| Inversión pública per cápita en salud            | -0.025**   | 0.024**                | -0.084***                             | 0.368***                          | 0.000         | 0.120***                             | 0.025**                                | -0.081*** | 0.027**   | 0.238***                                  | 1.000                                 |  |   |                              |                                     |                    |                     |
| Inversión pública per cápita en justicia         | -0.017   | 0.003                  | -0.008                                | 0.029***                          | 0.016         | 0.009                                | -0.015                                 | -0.017    | -0.002    | 0.093***                                  | 0.036***                              | 1.000                                    |   |                              |                                     |                    |                     |
| Créditos agropecuarios por mil habitantes        | -0.048***  | -0.149***              | -0.092***                             | 0.214***                          | 0.213***      | -0.092***                            | -0.010                                 | -0.150*** | 0.085***  | -0.082***                                 | 0.314***                              | 0.051***                                 | 1.000                                     |                              |                                     |                    |                     |
| Gini de calidad de la tierra                     | -0.068***  | -0.074***              | -0.027**                              | 0.210***                          | 0.118***      | -0.222***                            | -0.164***                              | 0.031***  | -0.042*** | 0.057***                                  | -0.056***                             | -0.017                                   | -0.022**                                  | 1.000                        |                                     |                    |                     |
| Número de hectáreas por propietario              | 0.005  | 0.044***               | 0.062***                              | -0.076**                          | -0.142***     | 0.290***                             | 0.132***                               | 0.050***  | -0.064*** | 0.104***                                  | 0.058***                              | 0.013                                    | -0.059***                                 | -0.131***                    | 1.000                               |                    |                     |
| Cobertura en salud                               | -0.079***  | -0.134***              | -0.002                                | 0.069***                          | 0.218***      | -0.113***                            | -0.081***                              | -0.149*** | 0.111***  | 0.170***                                  | 0.159***                              | 0.143***                                 | 0.143***                                  | -0.006                       | -0.053***                           | 1.000              |                     |
| Índice de ruralidad                              | 0.045***   | 0.189***               | -0.103***                             | -0.307***                         | 0.231***      | 0.148***                             | 0.113***                               | -0.152*** | 0.036***  | -0.046***                                 | 0.165***                              | 0.058***                                 | 0.253***                                  | -0.085***                    | -0.099***                           | 0.192***           | 1.000               |

Notas: la tabla reporta coeficientes de correlación para la proporción de cultivos de coca, el índice de informalidad y la tasa de homicidios, así como para el resto de controles. Niveles de significación: \*  $p < 0,10$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$ .

**Tabla 7**  
**Variaciones Entre y Dentro**

|  |        | Media     | Desv. Est. | Min        | Max        | N/n/T |
|--|--------|-----------|------------|------------|------------|-------|
| Proporción de cultivos de coca por mil hectáreas | total  | 0.4106    | 37.779     | 0          | 1.963.989  | 8028  |
|  | entre  |           | 24.803     | 0          | 480.926    | 892   |
|  | dentro |           | 28.508     | -423.081   | 1.487.169  | 9     |
| Índice de informalidad                           | total  | 0.196     | 0.2175     | 0          | 1          | 8028  |
|  | entre  |           | 0.2135     | 0          | 1          | 892   |
|  | dentro |           | 0.0424     | -0.3467    | 0.9221     | 9     |
| Indicador de desarrollo municipal                | total  | 432.465   | 157.356    | 44.091     | 922.934    | 8028  |
|  | entre  |           | 94.206     | 133.856    | 762.026    | 892   |
|  | dentro |           | 126.075    | 157.042    | 800.864    | 9     |
| Tasa de homicidios por mil habitantes            | total  | 465.935   | 590.889    | 0          | 10.637.347 | 8028  |
|  | entre  |           | 398.223    | 0          | 3.428.795  | 892   |
|  | dentro |           | 436.723    | -1.964.059 | 9.899.006  | 9     |
| Inversión pública per cápita en educación        | total  | 498.349   | 597.863    | 0.8561     | 9.471.997  | 8028  |
|  | entre  |           | 436.417    | 121.031    | 3.297.932  | 892   |
|  | dentro |           | 408.865    | -2.135.164 | 7.635.534  | 9     |
| Inversión pública per cápita en salud            | total  | 1.019.289 | 808.404    | 0          | 6.295.574  | 8028  |
|  | entre  |           | 370.195    | 239.171    | 2.857.149  | 892   |
|  | dentro |           | 718.755    | -1.246.588 | 5.413.172  | 9     |
| Inversión pública per cápita en justicia         | total  | 60.869    | 207.295    | 0          | 11.826.978 | 8028  |
|  | entre  |           | 82.447     | 0.0757     | 1.432.774  | 892   |
|  | dentro |           | 190.212    | -1.357.532 | 10.455.073 | 9     |
| Créditos agropecuarios por 1000 habitantes       | total  | 75.928    | 117.995    | 0          | 913.517    | 8028  |
|  | entre  |           | 87.059     | 0          | 514.158    | 892   |
|  | dentro |           | 79.695     | -402.313   | 693.082    | 9     |

|                                     |        | Media  | Desv. Est. | Min      | Max       | N/n/T |
|-------------------------------------|--------|--------|------------|----------|-----------|-------|
| Gini de calidad de la tierra        | total  | 0.6891 | 0.107      | 0        | 0.9811    | 8028  |
|                                     | entre  |        | 0.1049     | 0.2086   | 0.9765    | 892   |
|                                     | dentro |        | 0.0212     | 0.1      | 10.528    | 9     |
| Número de hectáreas por propietario | total  | 44.623 | 122.663    | 0.0416   | 1.789.056 | 8028  |
|                                     | entre  |        | 1.222.062  | 0.046    | 1.659.579 | 892   |
|                                     | dentro |        | 12.719     | -366.837 | 361.682   | 9     |
| Cobertura en salud                  | total  | 0.8689 | 0.3476     | 0.0783   | 3.13      | 8028  |
|                                     | entre  |        | 0.2646     | 0.4798   | 2.004     | 892   |
|                                     | dentro |        | 0.2256     | -0.2749  | 23.529    | 9     |
| Índice de ruralidad                 | total  | 0.5459 | 0.2527     | 0.0013   | 18.926    | 8028  |
|                                     | entre  |        | 0.2455     | 0.0025   | 13.625    | 892   |
|                                     | dentro |        | 0.0604     | 0.0303   | 15.003    | 9     |

Notas: la tabla reporta variaciones entre municipios y para cada municipio a través del tiempo. La transformación para computar las variaciones para cada municipio sustrae la media de cada municipio y después le agrega la media general. Esto explica los mínimos negativos para variables positivas. En la última columna,  $N$  es el número total de observaciones,  $n$  es el número de observaciones por período de tiempo y  $T$  es el número de períodos de tiempo para los que los datos están disponibles.

**Tabla 8**  
**Resultados de la estimación**

| <b>Variable dependiente: proporción de cultivos de coca por mil hectáreas</b> |          |          |          |          |          |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|
|   | (1)      | (2)      | (3)      | (4)      | (5)      |
| Índice de informalidad  | 1.219*** | 0.929*** | 0.902*** | 0.886*** | 0.840*** |
|   | [0.276]  | [0.265]  | [0.264]  | [0.263]  | [0.253]  |
| <i>Controles geográficos</i>  |          |          |          |          |          |
| Altitud (km.)   |          | -0.050*  | -0.044   | -0.043*  | -0.043*  |
|   |          | [0.029]  | [0.028]  | [0.026]  | [0.025]  |

| <b>Variable dependiente: proporción de cultivos de coca por mil hectáreas</b> |            |            |            |            |            |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|
|   | <b>(1)</b> | <b>(2)</b> | <b>(3)</b> | <b>(4)</b> | <b>(5)</b> |
| Distancia al mercado principal (km.)  |            | 0.001**    | 0.001**    | 0.001*     | 0.001*     |
|   |            | [0.000]    | [0.000]    | [0.001]    | [0.001]    |
| Distancia a la capital del dpto. (km.)  |            | 0.002***   | 0.002***   | 0.002***   | 0.002***   |
|   |            | [0.001]    | [0.001]    | [0.001]    | [0.001]    |
| Aptitud   |            | -0.019     | -0.026     | -0.025     | -0.028     |
|   |            | [0.028]    | [0.028]    | [0.028]    | [0.028]    |
| Erosión   |            | -0.011     | -0.005     | -0.010     | -0.009     |
|   |            | [0.026]    | [0.025]    | [0.027]    | [0.027]    |
| <i>Controles políticos</i>  |            |            |            |            |            |
| Inversión pública per cápita en educación                                     |            |            | 6.711      | 13.439     | 23.335     |
|   |            |            | [37.669]   | [38.238]   | [38.310]   |
| Inversión pública per cápita en salud   |            |            | -47.050*   | -48.235*   | -43.471*   |
|   |            |            | [25.262]   | [25.279]   | [25.819]   |
| Inversión pública per cápita en justicia                                      |            |            | -60.436    | -61.731    | -55.183    |
|   |            |            | [51.193]   | [53.015]   | [53.602]   |
| Créditos agropecuarios por 1000 habitantes                                    |            |            | -0.003***  | -0.003***  | -0.004***  |
|   |            |            | [0.001]    | [0.001]    | [0.001]    |
| <i>Controles de tenencia</i>  |            |            |            |            |            |
| Gini de calidad de la tierra  |            |            |            | -0.457     | -0.480     |
|   |            |            |            | [0.362]    | [0.361]    |
| Número de hectáreas por propietario   |            |            |            | -0.003     | -0.003     |
|   |            |            |            | [0.002]    | [0.002]    |
| <i>Controles sociales</i>   |            |            |            |            |            |
| Cobertura en salud  |            |            |            |            | 0.134***   |
|   |            |            |            |            | [0.048]    |

| <b>Variable dependiente: proporción de cultivos de coca por mil hectáreas</b> |          |          |          |          |          |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|
|   | (1)      | (2)      | (3)      | (4)      | (5)      |
| Índice de ruralidad   |          |          |          |          | 0.141    |
|   |          |          |          |          | [0.113]  |
| <i>Variable dependiente rezagada</i>  |          |          |          |          |          |
| L.Proporción de cultivos de coca por mil hectáreas                            | 0.225*** | 0.221*** | 0.220*** | 0.219*** | 0.219*** |
|   | [0.025]  | [0.024]  | [0.024]  | [0.024]  | [0.024]  |
| Dummies de tiempo   | Sí       | Sí       | Sí       | Sí       | Sí       |
| No. of observaciones  | 7136     | 7136     | 7136     | 7136     | 7136     |
| No. de grupos   | 892      | 892      | 892      | 892      | 892      |
| No. de instrumentos   | 16       | 21       | 25       | 27       | 29       |
| p-value Prueba F de significancia conjunta                                    | 0.000    | 0.000    | 0.000    | 0.000    | 0.000    |
| p-value Prueba Arellano-Bond para AR(1)                                       | 0.010    | 0.010    | 0.010    | 0.010    | 0.010    |
| p-value Prueba Arellano-Bond para AR(2)                                       | 0.210    | 0.211    | 0.210    | 0.210    | 0.207    |
| p-value Prueba J Hansen   | 0.223    | 0.237    | 0.247    | 0.247    | 0.259    |
| p-value Prueba Diferencia-en-Hansen   | 0.504    | 0.638    | 0.641    | 0.613    | 0.605    |

Notas: la tabla reporta resultados para el System GMM en dos pasos, realizando la transformación de primeras diferencias. Errores robustos por cluster, corregidos con el procedimiento Windmeijer reportados en brackets. Rezagos colapsados (2-) utilizados como instrumentos para variables endógenas. Variable endógena: L.Proporción de cultivos de coca por mil hectáreas. Niveles de significación: \*  $p < 0,10$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$ .

**Tabla 9**  
**Resultados de la estimación controlando por violencia**

| <i>Variable dependiente: proporción de cultivos de coca por mil hectáreas</i> |          |          |           |           |           |
|---|----------|----------|-----------|-----------|-----------|
|   | (1)      | (2)      | (3)       | (4)       | (5)       |
| Índice de informalidad  | 1.226*** | 0.925*** | 0.898***  | 0.881***  | 0.827***  |
|   | [0.275]  | [0.264]  | [0.263]   | [0.261]   | [0.252]   |
| Tasa de homicidios por mil habitantes   | 0.002**  | 0.002**  | 0.002**   | 0.002**   | 0.002**   |
|   | [0.001]  | [0.001]  | [0.001]   | [0.001]   | [0.001]   |
| <i>Controles geográficos</i>  |          |          |           |           |           |
| Altitud (km.)   |          | -0.042*  | -0.037    | -0.036    | -0.037*   |
|   |          | [0.026]  | [0.024]   | [0.023]   | [0.022]   |
| Distancia al mercado principal (km.)  |          | 0.001*** | 0.001***  | 0.001**   | 0.001**   |
|   |          | [0.000]  | [0.000]   | [0.001]   | [0.001]   |
| Distancia a la capital del dpto. (km.)  |          | 0.002*** | 0.002***  | 0.002***  | 0.002***  |
|   |          | [0.001]  | [0.001]   | [0.001]   | [0.001]   |
| Aptitud   |          | -0.022   | -0.029    | -0.027    | -0.030    |
|   |          | [0.027]  | [0.028]   | [0.027]   | [0.027]   |
| Erosión   |          | -0.016   | -0.010    | -0.015    | -0.015    |
|   |          | [0.025]  | [0.025]   | [0.026]   | [0.026]   |
| <i>Controles políticos</i>  |          |          |           |           |           |
| Inversión pública per cápita en educación                                     |          |          | 4.489     | 12.160    | 22.877    |
|   |          |          | [37.732]  | [38.196]  | [38.273]  |
| Inversión pública per cápita en salud   |          |          | -49.809** | -50.810** | -46.639*  |
|   |          |          | [25.375]  | [25.369]  | [25.825]  |
| Inversión pública per cápita en justicia                                      |          |          | -61.348   | -62.452   | -56.149   |
|   |          |          | [52.991]  | [54.676]  | [55.500]  |
| Créditos agropecuarios por 1000 habitantes                                    |          |          | -0.003*** | -0.003*** | -0.004*** |
|   |          |          | [0.001]   | [0.001]   | [0.001]   |
| <i>Controles de tenencia</i>  |          |          |           |           |           |
| Gini de calidad de la tierra  |          |          |           | -0.441    | -0.460    |
|   |          |          |           | [0.351]   | [0.349]   |



| <b>Variable dependiente: proporción de cultivos de coca por mil hectáreas</b> |          |          |          |          |           |
|---|----------|----------|----------|----------|-----------|
|   | (1)      | (2)      | (3)      | (4)      | (5)       |
| Número de hectáreas por propietario   |          |          |          | -0.004*  | -0.003    |
|   |          |          |          | [0.002]  | [0.002]   |
| <i>Controles sociales</i>   |          |          |          |          |           |
| Cobertura en salud  |          |          |          |          | -0.141*** |
|   |          |          |          |          | [0.049]   |
| Índice de ruralidad   |          |          |          |          | 0.169     |
|   |          |          |          |          | [0.112]   |
| <i>Variable dependiente rezagada</i>  |          |          |          |          |           |
| L.Proporción de cultivos de coca por mil hectáreas                            | 0.224*** | 0.220*** | 0.220*** | 0.218*** | 0.218***  |
|   | [0.024]  | [0.024]  | [0.024]  | [0.024]  | [0.024]   |
| Dummies de tiempo   | Sí       | Sí       | Sí       | Sí       | Sí        |
| No. of observaciones  | 7136     | 7136     | 7136     | 7136     | 7136      |
| No. de grupos   | 892      | 892      | 892      | 892      | 892       |
| No. de instrumentos   | 17       | 22       | 26       | 28       | 30        |
| p-value Prueba F de significancia conjunta                                    | 0.000    | 0.000    | 0.000    | 0.000    | 0.000     |
| p-value Prueba Arellano-Bond para AR(1)                                       | 0.009    | 0.009    | 0.009    | 0.009    | 0.008     |
| p-value Prueba Arellano-Bond para AR(2)                                       | 0.216    | 0.217    | 0.216    | 0.216    | 0.214     |
| p-value Prueba J Hansen   | 0.233    | 0.248    | 0.257    | 0.258    | 0.271     |
| p-value Prueba Diferencia-en-Hansen   | 0.526    | 0.677    | 0.677    | 0.655    | 0.649     |

Notas: la tabla reporta resultados para el System GMM en dos pasos, realizando la transformación de primeras diferencias. Errores robustos por cluster, corregidos con el procedimiento Windmeijer reportados en brackets. Rezagos colapsados (2-) utilizados como instrumentos para variables endógenas. Variable endógena: L.Proporción de cultivos de coca por mil hectáreas. Niveles de significación: \*  $p < 0,10$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$ .

**Tabla 10: Resultados de la estimación controlando por la violencia instrumentada**

| <i>Variable dependiente: proporción de cultivos de coca por mil hectáreas</i> |          |          |          |          |          |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|
|   | (1)      | (2)      | (3)      | (4)      | (5)      |
| Índice de informalidad  | 1.318*** | 0.973*** | 0.927*** | 0.919*** | 0.849*** |
|   | [0.324]  | [0.306]  | [0.299]  | [0.297]  | [0.281]  |
| Tasa de homicidios por mil habitantes   | 0.007**  | 0.007**  | 0.007**  | 0.007**  | 0.007**  |
|   | [0.003]  | [0.003]  | [0.003]  | [0.004]  | [0.003]  |
| <i>Controles geográficos</i>  |          |          |          |          |          |
| Altitud (km.)   |          | -0.023   | -0.017   | -0.021   | -0.025   |
|   |          | [0.026]  | [0.026]  | [0.024]  | [0.023]  |
| Distancia al mercado principal (km.)  |          | 0.002*** | 0.002*** | 0.002*** | 0.002**  |
|   |          | [0.001]  | [0.001]  | [0.001]  | [0.001]  |
| Distancia a la capital del dpto. (km.)  |          | 0.002*** | 0.002*** | 0.002*** | 0.002*** |
|   |          | [0.001]  | [0.001]  | [0.001]  | [0.001]  |
| Aptitud   |          | -0.025   | -0.031   | -0.028   | -0.031   |
|   |          | [0.030]  | [0.030]  | [0.030]  | [0.030]  |
| Erosión   |          | -0.033   | -0.027   | -0.030   | -0.030   |
|   |          | [0.030]  | [0.030]  | [0.030]  | [0.030]  |
| <i>Controles políticos</i>  |          |          |          |          |          |
| Inversión pública per cápita en educación                                     |          |          | 0.777    | 12.154   | 23.907   |
|   |          |          | [47.415] | [47.028] | [46.879] |
| Inversión pública per cápita en salud   |          |          | -42.010  | -42.122  | -39.344  |
|   |          |          | [31.626] | [31.585] | [31.923] |
| Inversión pública per cápita en justicia                                      |          |          | -92.307  | -93.884  | -90.242  |
|   |          |          | [88.193] | [89.813] | [91.316] |
| Créditos agropecuarios por 1000 habitantes                                    |          |          | -0.003*  | -0.003** | -0.004** |
|   |          |          | [0.002]  | [0.002]  | [0.002]  |
| <i>Controles de tenencia</i>  |          |          |          |          |          |
| Gini de calidad de la tierra  |          |          |          | -0.207   | -0.201   |
|   |          |          |          | [0.408]  | [0.407]  |

| <b>Variable dependiente: proporción de cultivos de coca por mil hectáreas</b> |          |          |          |          |          |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|
|   | (1)      | (2)      | (3)      | (4)      | (5)      |
| Número de hectáreas por propietario   |          |          |          | -0.006*  | -0.006*  |
|   |          |          |          | [0.004]  | [0.003]  |
| <i>Controles sociales</i>   |          |          |          |          |          |
| Cobertura en salud  |          |          |          |          | -0.152** |
|   |          |          |          |          | [0.063]  |
| Índice de ruralidad   |          |          |          |          | 0.250*   |
|   |          |          |          |          | [0.138]  |
| <i>Variable dependiente rezagada</i>  |          |          |          |          |          |
| L.Proporción de cultivos de coca por mil hectáreas                            | 0.218*** | 0.213*** | 0.213*** | 0.211*** | 0.211*** |
|   | [0.025]  | [0.026]  | [0.026]  | [0.025]  | [0.026]  |
| Dummies de tiempo   | Sí       | Sí       | Sí       | Sí       | Sí       |
| No. of observaciones  | 7136     | 7136     | 7136     | 7136     | 7136     |
| No. de grupos   | 892      | 892      | 892      | 892      | 892      |
| No. de instrumentos   | 24       | 29       | 33       | 35       | 37       |
| p-value Prueba F de significancia conjunta                                    | 0.000    | 0.000    | 0.000    | 0.000    | 0.000    |
| p-value Prueba Arellano-Bond para AR(1)                                       | 0.005    | 0.004    | 0.004    | 0.004    | 0.004    |
| p-value Prueba Arellano-Bond para AR(2)                                       | 0.248    | 0.250    | 0.248    | 0.249    | 0.245    |
| p-value Prueba J Hansen   | 0.440    | 0.437    | 0.496    | 0.476    | 0.472    |
| p-value Prueba Diferencia-en-Hansen   | 0.813    | 0.836    | 0.871    | 0.817    | 0.829    |

Notas: la tabla reporta resultados para el System GMM en dos pasos, realizando la transformación de primeras diferencias. Errores robustos por cluster, corregidos con el procedimiento Windmeijer reportados en brackets. Rezagos colapsados (2-) utilizados como instrumentos para variables endógenas. Variable endógena: L.Proporción de cultivos de coca por mil hectáreas. Niveles de significación: \*  $p < 0,10$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$ .

**Tabla 11**  
**Estimación de causalidad de Granger:**  
**Índice de informalidad → Proporción de cultivos de coca**

| <i>Variable dependiente: proporción de cultivos de coca por mil hectáreas</i> |          |          |
|---|----------|----------|
|   | (1)      | (2)      |
| L.Proporción de cultivos de coca por mil hectáreas                            | 0.224*** | 0.226*** |
|   | [0.025]  | [0.025]  |
| Índice de informalidad  | 0.799*** | 0.494*   |
|   | [0.273]  | [0.266]  |
| L.Índice de informalidad  | 0.427**  | 0.416    |
|   | [0.206]  | [0.296]  |
| L2.Índice de informalidad   |          | 0.350    |
|   |          | [0.355]  |
| Dummies de tiempo   | Sí       | Sí       |
| No. of observaciones  | 7136     | 6244     |
| No. de grupos   | 892      | 892      |
| No. de instrumentos   | 17       | 17       |
| p-value Prueba F de significancia conjunta                                    | 0.000    | 0.000    |
| p-value Prueba Arellano-Bond para AR(1)                                       | 0.010    | 0.000    |
| p-value Prueba Arellano-Bond para AR(2)                                       | 0.209    | 0.260    |
| p-value Prueba J Hansen   | 0.224    | 0.198    |
| p-value Prueba Diferencia-en-Hansen   | 0.504    | 0.359    |
| p-value Prueba F no causalidad de Granger                                     | 0.000    | 0.000    |

Notas: la tabla reporta resultados para el System GMM en dos pasos, realizando la transformación de primeras diferencias. Errores robustos por cluster, corregidos con el procedimiento Windmeijer reportados en brackets. Rezagos colapsados (2-) utilizados como instrumentos para variables endógenas. Variable endógena: L.Proporción de cultivos de coca por mil hectáreas. La causalidad de Granger se prueba con una prueba F bajo la hipótesis conjunta de no significación para los rezagos y el valor actual del índice de informalidad. Niveles de significación: \*  $p < 0,10$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$ .

**Tabla 12**  
**Estimación de causalidad de Granger:**  
**Proporción de cultivos de coca → Índice de informalidad**

| <i>Variable dependiente: Índice de informalidad</i> |          |          |
|---|----------|----------|
|   | (1)      | (2)      |
| L.Índice de informalidad                            | 0.988*** | 0.993*** |
|   | [0.055]  | [0.056]  |
| Proporción de cultivos de coca por mil hectáreas    | 0.000    | 0.000    |
|   | [0.001]  | [0.002]  |
| L.Proporción de cultivos de coca por mil hectáreas  | -0.000   | -0.001   |
|   | [0.000]  | [0.001]  |
| L2.Proporción de cultivos de coca por mil hectáreas |          | 0.000*   |
|   |          | [0.000]  |
| Dummies de tiempo                                   | Sí       | Sí       |
| No. of observaciones                                | 7136     | 6244     |
| No. de grupos                                       | 892      | 892      |
| No. de instrumentos                                 | 17       | 17       |
| p-value Prueba F de significancia conjunta          | 0.000    | 0.000    |
| p-value Prueba Arellano-Bond para AR(1)             | 0.000    | 0.000    |
| p-value Prueba Arellano-Bond para AR(2)             | 0.934    | 0.836    |
| p-value Prueba J Hansen                             | 0.061    | 0.069    |
| p-value Prueba Diferencia-en-Hansen                 | 0.121    | 0.114    |
| p-value Prueba F no causalidad de Granger           | 0.876    | 0.293    |

Notas: la tabla reporta resultados para el System GMM en dos pasos, realizando la transformación de primeras diferencias. Errores robustos por cluster, corregidos con el procedimiento Windmeijer reportados en brackets. Rezagos colapsados (2-) utilizados como instrumentos para variables endógenas. Variable endógena: L.Índice de informalidad. La causalidad de Granger se prueba con una prueba F bajo la hipótesis conjunta de no significación para los rezagos y el valor actual de la proporción de cultivos de coca por mil hectáreas. Niveles de significación: \*  $p < 0,10$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$ .

**Tabla 13**  
**Prueba de robustez - Resultados de la estimación**  
**con una medida alternativa para las instituciones**

| <i>Variable dependiente: proporción de cultivos de coca por mil hectáreas</i> |           |           |           |           |           |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|   | (1)       | (2)       | (3)       | (4)       | (5)       |
| Indicador de desarrollo municipal   | -0.021*** | -0.014*** | -0.014*** | -0.014*** | -0.012**  |
|   | [0.004]   | [0.004]   | [0.004]   | [0.005]   | [0.005]   |
| Tasa de homicidios por mil habitantes   | 0.006**   | 0.006*    | 0.006*    | 0.007*    | 0.007*    |
|   | [0.003]   | [0.003]   | [0.003]   | [0.003]   | [0.003]   |
| <i>Controles geográficos</i>  |           |           |           |           |           |
| Altitud (km.)   |           | -0.029    | -0.018    | -0.024    | -0.024    |
|   |           | [0.025]   | [0.027]   | [0.024]   | [0.024]   |
| Distancia al mercado principal (km.)  |           | 0.001**   | 0.001**   | 0.002**   | 0.002**   |
|   |           | [0.001]   | [0.001]   | [0.001]   | [0.001]   |
| Distancia a la capital del dpto. (km.)  |           | 0.002***  | 0.002***  | 0.002***  | 0.002***  |
|   |           | [0.001]   | [0.001]   | [0.001]   | [0.001]   |
| Aptitud   |           | -0.031    | -0.037    | -0.033    | -0.038    |
|   |           | [0.030]   | [0.030]   | [0.031]   | [0.031]   |
| Erosión   |           | -0.043    | -0.034    | -0.036    | -0.037    |
|   |           | [0.031]   | [0.030]   | [0.030]   | [0.031]   |
| <i>Controles políticos</i>  |           |           |           |           |           |
| Inversión pública per cápita en educación                                     |           |           | 21.410    | 32.638    | 38.253    |
|   |           |           | [47.607]  | [47.643]  | [48.495]  |
| Inversión pública per cápita en salud   |           |           | -44.645   | -43.834   | -36.912   |
|   |           |           | [32.064]  | [31.921]  | [32.322]  |
| Inversión pública per cápita en justicia                                      |           |           | -68.333   | -69.745   | -67.750   |
|   |           |           | [82.967]  | [84.198]  | [86.838]  |
| Créditos agropecuarios por 1000 habitantes                                    |           |           | -0.005*** | -0.005*** | -0.005*** |
|   |           |           | [0.002]   | [0.002]   | [0.002]   |
| <i>Controles de tenencia</i>  |           |           |           |           |           |
| Gini de calidad de la tierra  |           |           |           | -0.001    | -0.022    |
|   |           |           |           | [0.421]   | [0.432]   |

| <b>Variable dependiente: proporción de cultivos de coca por mil hectáreas</b> |          |          |          |          |          |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|
|   | (1)      | (2)      | (3)      | (4)      | (5)      |
| Número de hectáreas por propietario   |          |          |          | -0.006*  | -0.006*  |
|   |          |          |          | [0.003]  | [0.003]  |
| <i>Controles sociales</i>   |          |          |          |          |          |
| Cobertura en salud  |          |          |          |          | -0.127** |
|   |          |          |          |          | [0.064]  |
| Índice de ruralidad   |          |          |          |          | 0.118    |
|   |          |          |          |          | [0.154]  |
| <i>Variable dependiente rezagada</i>  |          |          |          |          |          |
| L.Proporción de cultivos de coca por mil hectáreas                            | 0.232*** | 0.222*** | 0.222*** | 0.220*** | 0.219*** |
|   | [0.027]  | [0.026]  | [0.026]  | [0.026]  | [0.026]  |
| Dummies de tiempo   | Sí       | Sí       | Sí       | Sí       | Sí       |
| No. of observaciones  | 7136     | 7136     | 7136     | 7136     | 7136     |
| No. de grupos   | 892      | 892      | 892      | 892      | 892      |
| No. de instrumentos   | 24       | 29       | 33       | 35       | 37       |
| p-value Prueba F de significancia conjunta                                    | 0.000    | 0.000    | 0.000    | 0.000    | 0.000    |
| p-value Prueba Arellano-Bond para AR(1)                                       | 0.006    | 0.005    | 0.005    | 0.005    | 0.005    |
| p-value Prueba Arellano-Bond para AR(2)                                       | 0.234    | 0.241    | 0.238    | 0.239    | 0.238    |
| p-value Prueba J Hansen   | 0.315    | 0.390    | 0.439    | 0.430    | 0.418    |
| p-value Prueba Diferencia-en-Hansen   | 0.682    | 0.982    | 0.978    | 0.986    | 0.977    |

Notas: La tabla reporta resultados para el System GMM en dos pasos, realizando la transformación de primeras diferencias. Errores robustos por cluster, corregidos con el procedimiento Windmeijer reportados en brackets. Rezagos colapsados (2-) utilizados como instrumentos para variables endógenas. Variables endógenas: L.Proporción de cultivos de coca por mil hectáreas y tasa de homicidios. Niveles de significación: \*  $p < 0,10$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$ .

**Tabla 14**  
**Prueba de robustez - Resultados de la estimación**  
**con sub-muestras**

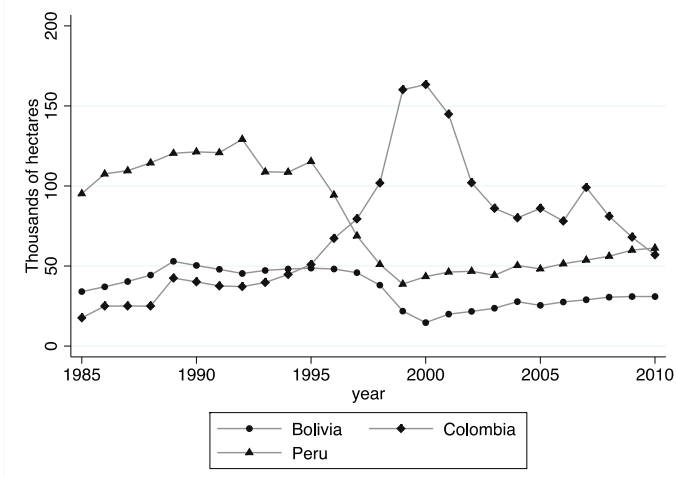
| <i>Variable dependiente: proporción de cultivos de coca por mil hectáreas</i> |          |          |          |          |
|---|----------|----------|----------|----------|
|   | (1)      | (2)      | (3)      | (4)      |
| Índice de informalidad  | 1.095*** | 0.965*** | 0.731*   | 0.678*   |
|   | [0.351]  | [0.318]  | [0.423]  | [0.402]  |
| Tasa de homicidios por mil habitantes   | 0.009*   | 0.010*   | 0.008*** | 0.008*** |
|   | [0.005]  | [0.005]  | [0.003]  | [0.003]  |
| <i>Controles geográficos</i>  |          |          |          |          |
| Altitud (km.)   | -0.000   | -0.015   | -0.217** | -0.260** |
|   | [0.044]  | [0.035]  | [0.103]  | [0.114]  |
| Distancia al mercado principal (km.)  | 0.002*** | 0.003*** | 0.002**  | 0.001**  |
|   | [0.001]  | [0.001]  | [0.001]  | [0.001]  |
| Distancia a la capital del dpto. (km.)  | 0.002*** | 0.003*** | 0.002**  | 0.002**  |
|   | [0.001]  | [0.001]  | [0.001]  | [0.001]  |
| Aptitud   | -0.026   | -0.027   | -0.044   | -0.047   |
|   | [0.037]  | [0.036]  | [0.044]  | [0.042]  |
| Erosión   | -0.028   | -0.024   | 0.010    | 0.004    |
|   | [0.037]  | [0.038]  | [0.043]  | [0.045]  |
| <i>Controles políticos</i>  |          |          |          |          |
| Inversión pública per cápita en educación                                     | 33.669   | 62.094   | -9.998   | 24.368   |
|   | [65.174] | [64.362] | [52.480] | [53.662] |
| Inversión pública per cápita en salud   | -49.108  | -49.505  | -48.092  | -43.067  |
|   | [37.480] | [38.358] | [42.669] | [42.266] |
| Inversión pública per cápita en justicia                                      | -130.780 | -132.635 | -78.822  | -72.852  |
|   | [94.805] | [95.569] | [92.634] | [94.156] |
| Créditos agropecuarios por 1000 habitantes                                    | -0.001   | -0.002   | -0.002   | -0.004   |
|   | [0.002]  | [0.003]  | [0.002]  | [0.003]  |
| <i>Controles de tenencia</i>  |          |          |          |          |
| Gini de calidad de la tierra  |          | 0.213    |          | -0.356   |
|   |          | [0.569]  |          | [0.527]  |
| Número de hectáreas por propietario   |          | -0.007*  |          | -0.008   |
|   |          | [0.004]  |          | [0.006]  |



| <b>Variable dependiente: proporción de cultivos de coca por mil hectáreas</b> |            |            |            |            |
|---|------------|------------|------------|------------|
|   | <b>(1)</b> | <b>(2)</b> | <b>(3)</b> | <b>(4)</b> |
| <i>Controles sociales</i>   |            |            |            |            |
| Cobertura en salud  |            | -0.167**   |            | -0.193**   |
|   |            | [0.074]    |            | [0.094]    |
| Índice de ruralidad   |            | 0.359**    |            | 0.392**    |
|   |            | [0.178]    |            | [0.185]    |
| <i>Variable dependiente rezagada</i>  |            |            |            |            |
| L.Proporción de cultivos de coca por mil hectáreas                            | 0.208***   | 0.206***   | 0.243***   | 0.240***   |
|   | [0.026]    | [0.026]    | [0.019]    | [0.018]    |
| Dummies de tiempo   | Sí         | Sí         | Sí         | Sí         |
| No. of observaciones  | 5816       | 5816       | 4224       | 4224       |
| No. de grupos   | 727        | 727        | 528        | 528        |
| No. de instrumentos   | 33         | 37         | 33         | 37         |
| p-value Prueba F de significancia conjunta                                    | 0.000      | 0.000      | 0.000      | 0.000      |
| p-value Prueba Arellano-Bond para AR(1)                                       | 0.004      | 0.004      | 0.012      | 0.011      |
| p-value Prueba Arellano-Bond para AR(2)                                       | 0.266      | 0.264      | 0.337      | 0.338      |
| p-value Prueba J Hansen   | 0.449      | 0.426      | 0.582      | 0.579      |
| p-value Prueba Diferencia-en-Hansen   | 0.726      | 0.651      | 0.877      | 0.883      |

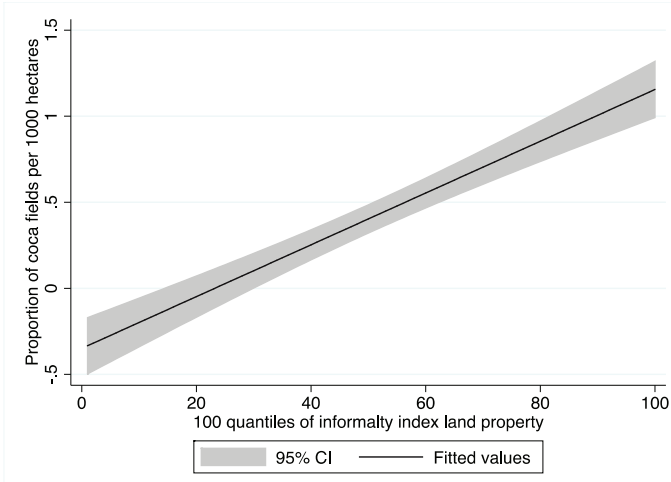
Notas: La tabla reporta resultados para el System GMM en dos pasos, realizando la transformación de primeras diferencias. Errores robustos por cluster, corregidos con el procedimiento Windmeijer reportados en brackets. Rezagos colapsados (2-) utilizados como instrumentos para variables endógenas. Variables endógenas: L.Proporción de cultivos ilícitos por mil hectáreas y tasa de homicidio. Las primeras dos columnas consideran únicamente municipios ubicados en departamento que alguna vez tuvieron cultivos de coca. Las dos columnas finales consideran únicamente municipios ubicados a 1,500 metros de altitud o menos. Niveles de significación: \*  $p < 0,10$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$ .

**Figura 1: Presencia de cultivos de coca en la región andina**



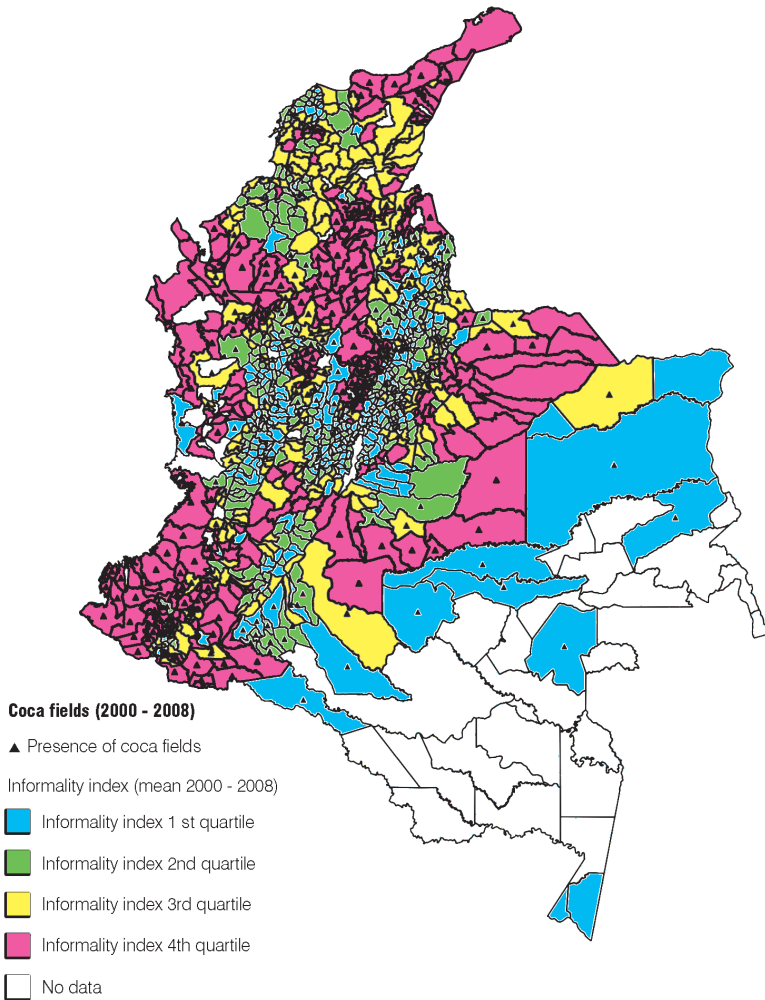
Fuente: El autor, basado en UNODC y el Departamento de Estado de Estados Unidos. Las estimaciones para Bolivia incluyen 12,000 hectáreas autorizadas desde 1988.

**Figura 2**  
**Ajuste lineal de la proporción de cultivos de coca por mil hectáreas y 100 cuantiles del índice de informalidad**



Fuente: El autor, basado en UNODC y el IGAC. El ajuste lineal incluye 892 municipios para el período 2000-2008.

**Figura 3**  
**Presencia de cultivos de coca (cualquier año 2000-2008)**  
**y cuartiles del índice de informalidad (media 2000-2008)**  
**en Colombia**



Fuente: El autor basado en UNODC y el Fuente: IGAC. La figura muestra municipios que alguna vez tuvieron presencia de cultivos de coca en el período 2000-2008 y cuartiles del promedio del índice de informalidad en el mismo período.

# Políticas de drogas ilegales: ¿dónde, cómo y qué debatir?<sup>1</sup>

Francisco E. Thoumi

---

1 Este texto fue originalmente publicado en H. Mathieu & C. Niño Guarnizo (Eds.), *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe: Anuario 2012*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung. Se reproduce aquí con autorización del autor y de FESCOL, a quienes agradecemos su deferencia.



## Introducción

Durante los últimos años han surgido movimientos liderados por ex presidentes latinoamericanos y otros ex funcionarios de alto nivel de gobiernos y organismos multilaterales, quienes apoyados por otras personalidades han expresado gran insatisfacción con las políticas contra las drogas psicoactivas, vigentes desde hace poco más de un siglo, e insistido en la necesidad de abrir el debate al respecto. Necesidad ampliamente reafirmada por varios presidentes latinoamericanos en la Cumbre de las Américas de abril de 2012, en la que Estados Unidos aceptó discutir las, aunque desechando de entrada la “legalización de las drogas”, sin siquiera haber definido ese concepto.

*Legalización* es un término vago, utilizado frecuentemente para deslegitimar a quienes promueven políticas que buscan manejar las consecuencias de la drogadicción y de la cadena productiva de las drogas, incluyendo al narcotráfico. El término

se usa, por ejemplo, para descalificar a los proponentes de políticas de disminución de daño como la distribución de jeringas y agujas limpias a heroinómanos. El rechazo de la administración del presidente Barack Obama (2009-hoy) al término *legalización* puede ser interpretado también como la necesidad de no alborotar el avispero en la coyuntura electoral estadounidense de 2012. En este caso no es claro hasta qué punto esa posición se tomó para consumo interno, es decir si se dirigía a su electorado o a los interlocutores foráneos.

No obstante, la Cumbre le dio un mandato a la Organización de los Estados Americanos (OEA) para que elabore un informe analítico, comprensivo y basado en evidencias sobre las políticas de drogas en el continente, informe cuya responsabilidad asumió la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad) de la OEA. El informe, de todas maneras, no debatirá las políticas ni discutirá la *legalización*.

La Cumbre representó, sin duda, un avance importante, porque se reconoció la necesidad de establecer y mantener un diálogo sobre las políticas de drogas y le encomendó a la OEA hacer el informe mencionado, y porque el discurso estadounidense al respecto cambió: el presidente Obama no solo reconoció la necesidad de disminuir la demanda en Estados Unidos, sino que relacionó varias veces el narcotráfico con la vulnerabilidad estructural de los países e insistió en la necesidad de fortalecer las instituciones del estado y de la sociedad civil para controlarlo. Este discurso postula una relación entre el narcotráfico, y particularmente la violencia asociada a él, con las frágiles estructuras e instituciones de muchos países, aceptando implícitamente entonces dos hechos importantes: que las políticas tradicionales no resuelven el problema a menos de que en los países vulnerables o

frágiles se desarrollen reformas estructurales; y que las políticas frente a las drogas y sus resultados están interrelacionados con otros problemas que se quieren resolver, por lo que deben ser parte de amplios programas de desarrollo y de reforma.

Aunque durante la Cumbre de las Américas no se promovió el debate, ella sí abrió un espacio para pensar sobre un debate futuro. Las propuestas presentadas hasta ahora para debatir las políticas de drogas son bastante vagas y dejan preguntas interesantes sin responder. En las secciones siguientes se discutirán las razones para abrir el debate, los obstáculos para generar consensos, el foro adecuado, la manera en que se debe debatir y qué asuntos se deben debatir para acercarse a un consenso.

## **1. Razones para abrir el debate**

El movimiento para revisar las políticas de drogas está motivado por diversos factores, especialmente por los altos y crecientes niveles de violencia asociados al negocio de narcotráfico en Colombia, México y algunos países centroamericanos, y en los altísimos costos del prohibicionismo en Estados Unidos. Sin embargo, otras razones estructurales obligan a evaluar estas políticas.

Si las políticas fueran perfectas e ideales no sería necesario abrir un debate ni evaluarlas. Sin embargo, toda la que restrinja el comportamiento humano debe estar sujeta a revisión, porque al cambiar las condiciones tecnológicas o políticas debe adaptarse y mejorarse.

Las normas y los organismos estatales que restringen los comportamientos individuales son funcionales cuando se establecen en respuesta a problemas específicos. Sin embargo,



los cambios en el conocimiento, la tecnología y las estructuras sociales tienden a hacer que estas normas y organismos se vuelvan obsoletos. No obstante, una vez establecida una norma, ella genera una inercia que dificulta su cambio para adaptarse a nuevas circunstancias, inercia generada no solo por los organismos encargados de llevar a cabo las políticas, sino también por las costumbres y las creencias de los ciudadanos acostumbrados a que esa sea la situación normal. En otras palabras los profesionales encargados de formular e implementar las políticas se comprometen con su mantenimiento por convicción o porque devengan su sustento de ellas, y para mucha gente que ha creído en ellas su cambio requiere modificar la forma de ver el mundo y reconocer, al menos implícitamente, que se ha vivido de manera errada o que las verdades del pasado deben ser revaluadas, lo cual es un “obstáculo epistemológico” psicológicamente muy difícil de vencer (Bachelard, 1948).

La evaluación periódica de las políticas es hoy parte fundamental de la política pública. Muchos programas y políticas funcionan durante un tiempo y en un contexto específico, pero pierden su efectividad una vez cambian las circunstancias. Por esta razón en países como Estados Unidos se han empleado mecanismos para obligar a su revisión, caso, por ejemplo, de las *leyes del ocaso* (*sunset laws*) muy empleadas en los años setenta y ochenta del siglo veinte, que tenían por objeto la evaluación periódica de las entidades públicas y sus políticas, con el fin de establecer si debían continuar, ser reformadas o, incluso, eliminadas. Los análisis en materia de política pública han avanzado y en la actualidad su estudio es una rama especial de las ciencias sociales, con criterios

diferentes a los de hace cien o cincuenta años. Muchas de las normas formuladas entonces se basaron en concepciones de la ciencia o de la sociedad que han sido rechazadas. En muchos casos los paradigmas científicos y políticos usados han sido revaluados totalmente. En el caso de las drogas psicoactivas, por ejemplo, hoy son inadmisibles creencias como que “mascar coca degenera la raza”, usada para incluirla en la Lista I de las Convenciones de droga. Otro ejemplo de cambio de paradigma es el de la actitud en los países andinos hacia la coca. Cuando se formuló la Convención única, esta era considerada un instrumento utilizado en la explotación de los indígenas. No en vano sus únicos defensores eran los hacendados que pagaban parte del salario en coca, y los empresarios de las minas que se la proporcionaban a los mineros para que pudieran trabajar largas jornadas en los socavones sin necesidad de alimentarse. Hoy es un símbolo de la resistencia y la rebelión de la cultura indígena frente a la occidental.

En el caso de las drogas psicoactivas, la evaluación no debe tener como fin prohibir o crear un mercado libre, sino mejorar las políticas o identificar otras más adecuadas para el contexto actual. La prohibición o la liberación absolutas, así como todas las posibles políticas intermedias, deben ser siempre opciones de política, nunca dogmas indiscutibles.

## **2. Por qué hay que evaluar las convenciones de drogas de las Naciones Unidas y muy poco que negociar con Estados Unidos**

Es lugar común afirmar que las políticas contra las drogas hay que negociarlas con Estados Unidos. Sin embargo, Estados Unidos está atrapado por la camisa de fuerza del RICD que

promovió durante los últimos cien años. Por eso, con ese país se puede negociar la cantidad de ayuda que puede dar en la lucha contra las drogas, su composición, es decir cuánto para erradicación, tratamiento de adictos, fortalecimiento institucional, etcétera, pero no los fundamentos del prohibicionismo inscritos en el RICD.

El RICD, como toda norma, tiende a volverse inadecuado o sub óptimo con el cambio tecnológico, la educación, la urbanización y, en general, con los cambios en las estructuras sociales. El conocimiento y las condiciones de los mercados de drogas psicoactivas han variado drásticamente desde la Comisión de Shanghái de 1909 y desde cuando se formuló la Convención Única en 1961, por lo que no sorprende la existencia hoy de movimientos que busquen cambiar ese régimen internacional.

La normativa internacional, basada en un precepto o regla simple: “Los únicos usos permitidos de las drogas psicoactivas controladas son los médicos o científicos”, fue formulada hace ya más de cien años por los delegados estadounidenses, el obispo Charles Brent y el doctor Hamilton Wright, en la Comisión de Shanghái. Esta regla se debatió sin ser aceptada en muchos foros y conferencias internacionales. Finalmente, en el Protocolo del Opio de Nueva York de 1953, el legendario director de la Oficina federal de narcóticos de los Estados Unidos, Harry J. Anslinger, logró la meta de “limitar el uso del opio a las necesidades médicas y científicas”, regla que se aplicó también al resto de las drogas controladas en la Convención Única de 1961.

Esta formulación surgió principalmente de las convicciones religiosas de los misioneros protestantes americanos en la China

y las Filipinas, de las creencias e intereses de políticos y del gremio de médicos y farmacéutas, quienes abogaron por el monopolio no solo para decidir qué drogas tenían usos médicos y cuáles no, sino también para definir quiénes podían usar determinadas drogas y quiénes no. En ejercicio de esta prerrogativa decidieron que aquellas drogas psicoactivas que no tenían usos médicos o que teniéndolos tenían sustitutos menos o no adictivos, debían ser erradicadas.

Al firmarse la Convención Única las drogas no eran un asunto prioritario en la agenda política de la gran mayoría de los países, inclusive de los latinoamericanos. Eso permitió que se redactara de acuerdo con las convicciones de quienes en ese momento consideraban que eran un asunto importante de política: quienes tenían razones morales y religiosas fuertes para hacerlo, así como médicos, penalistas y policías que creían poder dirigir un proceso de ingeniería social para el bien de la humanidad.

Sin embargo, la norma que limita los usos de las drogas psicoactivas *no* se deriva de argumentos científicos modernos, por ejemplo, de un modelo o teoría que pretenda interpretar la complejidad del fenómeno en estudio, sino de argumentos de autoridad: es como si un grupo de sabios y hombres de bien hubieran decidido cómo proteger a toda la humanidad. En el mundo globalizado los argumentos de autoridad, aunque pretendan buscar el bien común, son cada vez menos aceptables, especialmente en sociedades democráticas en las que el respeto a las libertades individuales es cada vez más importante.

La aceptación de la regla que limita los usos de las drogas controladas a la medicina y a la ciencia es un ejemplo clásico de

la teoría de las coaliciones distributivas de Olson (1971): cuando un asunto de política es muy importante para un grupo organizado y los costos generados por la política propuesta se diluyen y no son importantes para el resto de la sociedad, el grupo logra imponer su política al resto. El problema actual es que la norma está formulada en las convenciones de las Naciones Unidas, que actúan como una camisa de fuerza muy difícil de cambiar, y los costos asociados se concentran en algunos países y han crecido enormemente, cuando se los compara con los del momento en el que se firmó la Convención Única.

### **3. Paradigmas y creencias como obstáculos a los debates**

El fenómeno de la producción, mercadeo y consumo de las drogas psicoactivas es muy complejo e involucra muchas disciplinas, entre ellas: medicina, salud pública, farmacia, derecho, economía, sociología, antropología, ética y moral, estadística, química, geografía, politología y relaciones internacionales. Cualquier norma formulada desde solamente una o dos de estas disciplinas tiene una probabilidad muy alta de no ser efectiva y de generar conflictos con otras. El problema surge porque la epistemología de cada una tiene límites impuestos por los instrumentos usados y por la forma de ver el mundo que determina sus metas. Los economistas, por ejemplo, le dan importancia al mercado, los politólogos al poder, los sociólogos a las instituciones, los antropólogos a la cultura, los geógrafos a los recursos y accidentes naturales, los estadísticos a lo cuantificable, los abogados a la legislación, los médicos a la salud, y así sucesivamente.

A las diferencias anteriores se agregan las que surgen de las diversas ideologías dentro de cada disciplina. Para los econo-

mistas marxistas, por ejemplo, el mercado es un instrumento de explotación, mientras para los neoclásicos es una mano invisible que beneficia a la sociedad; por eso, en la mayoría de los casos no se comunican, porque no tienen la posibilidad de llegar a acuerdos. En efecto, los artículos en las revistas de cada ideología tienden a citar solamente trabajos dentro de su propio paradigma, o lo que Khun (2006) llama “ciencia normal”. Además de los paradigmas profesionales, los sentimientos, las creencias y el “sentido común” han tenido y tienen una influencia muy fuerte en la formulación e implementación de las políticas de drogas. Muchas veces las creencias hacen parte de la cultura y son inconscientes. Cualquier cuestionamiento de ellas genera reacciones emotivas muy fuertes que se expresan con frecuencia en acusaciones de mala fe o usan como explicación la estupidez del contradictor. Algunas creencias, como la mal llamada “malicia indígena”, eliminan cualquier posibilidad de un debate serio. En este caso, quien tiene esa malicia sabe de antemano que el interlocutor lo quiere engañar y por consiguiente no cree en lo que este afirma y siempre está buscando las “verdaderas” razones escondidas detrás del argumento<sup>2</sup>. Un corolario de esto es que cuando alguien sospecha que el interlocutor tiene “malicia indígena” desconfía también, porque “sabe” que el interlocutor le miente.

---

2 En mis discusiones sobre drogas ilegales con campesinos paquistaníes, religiosos afganos, prohibicionistas estadounidenses, campesinos cocaleros colombianos, ex traficantes antioqueños y cocaleros bolivianos cercanos al presidente Evo Morales, siempre he terminado con la sensación de que para ellos mis palabras tienen un significado totalmente distinto al mío y que o no entienden o desconfían profundamente de mis argumentos. Por ejemplo, en una ocasión dictando una conferencia en Medellín un asistente se levantó, me insultó y salió del salón iracundo, quejándose del “sartal de mentiras” que había escuchado.

## **4. Por qué evitar la discusión de las consecuencias de las políticas**

Las razones anteriores explican por qué las discusiones sobre las consecuencias de las políticas llevan fácilmente a enfrentamientos irresolubles causados por los “obstáculos epistemológicos” y los conflictos entre paradigmas que no permiten llegar a un consenso. Por eso no es posible siquiera tener diálogos de sordos, sino monólogos de sordos en los que cada cual afirma su “verdad” sin reconocer la existencia de posiciones opuestas legítimas y mucho menos refutarlas. Los siguientes párrafos ilustran algunos de estos casos.

### **4.1. Drogas y violencia**

La relación entre drogas y violencia es un ejemplo clásico de conflicto epistemológico. Muchos estudiosos, gobiernos, periodistas y simples ciudadanos “saben” que las drogas son la “causa” de la gran violencia que ha padecido y padece Colombia y que actualmente afecta a México y algunos países centroamericanos. “El prohibicionismo causa violencia” es una verdad obvia que ni siquiera amerita una discusión, y por eso hay que “legalizar las drogas”. Sin embargo, los estudios sobre organizaciones criminales demuestran empíricamente que “Aun sin la protección del estado y de las cortes los mercados de drogas ilegales son generalmente pacíficos” (Reuter, 2009, p. 275). Es cierto que en algunos casos la producción o el tráfico de drogas ilegales está correlacionado con aumentos en la violencia, tal como ocurrió en Colombia en los años ochenta (Gaviria, 2000). La relación entre drogas y violencia es muy compleja y no existe una correlación entre la presencia de la industria de drogas ile-

gales y la producción, tráfico y consumo de drogas ilegales en el mundo. En realidad, los niveles de violencia que actualmente se asocian a las drogas en Colombia, México y algunos países centroamericanos son anormales cuando se los compara con los del resto del mundo. Sin embargo, es cierto que el tráfico de drogas ilegales, aunque no sea una causa en el sentido de la física o de las matemáticas tal que  $\text{violencia} = f(\text{Drogas})$ , sí ha sido un detonante de la violencia en esos países.

La manera en que se establecen las consecuencias del narcotráfico depende de aceptar si las drogas son o no la causa de la violencia. Si se acepta que el narcotráfico es la causa de la enorme violencia que padecen algunos países, la única solución posible para acabar la violencia requiere eliminarlo, lo que lleva a un clamor para acabar el mercado ilegal de drogas, o sea “legalizar”. Si se acepta que las drogas solo son un detonador de la violencia, es decir apenas un factor que contribuye a esta, es necesario preguntarse si hay factores necesarios y no solamente contribuyentes a la violencia. En este caso el énfasis se pondría en las vulnerabilidades o fragilidades, problemas estructurales e institucionales de la sociedad, y las políticas para eliminar la violencia requerirían reformas sociales estructurales.

#### **4.2. “Cuando hay demanda, hay oferta”**

Esta es una verdad de Perogrullo pero aun cuando no hay duda de que la demanda es necesaria para que exista la oferta, lo opuesto también es cierto, sin oferta no hay demanda. Por eso en el primer curso de economía se enseña que la demanda y la oferta son como las dos partes de unas tijeras: la una es inútil sin la otra. Sin embargo, a pesar de que hay muchos mercados en



los que se demanda cocaína y heroína, la gran mayoría de países que pueden producir esas drogas no lo hacen.

¿Cómo explicar entonces que países como Colombia enfren-ten mucha más competencia en los mercados mundiales de café, flores y otros productos naturales y en manufacturas sencillas como confecciones y textiles, que en cocaína que es mucho más rentable? ¿Cómo explicar por qué Bolivia y Perú, que han tenido grandes cultivos de coca para usos tradicionales y en los que se había producido cocaína cuando esta era legal, no generaran los sistemas de refinación y tráfico ilegales que sí surgieron en Colombia? ¿Por qué después de que en Colombia se concentró la producción de cocaína y se demostró su rentabilidad no hubo otros países que le compitieran?

En la ciencia económica moderna no hay ningún modelo de industrialización y comercio internacional que responda satisfactoriamente a estas preguntas. Hay que resaltar que si solo se considera la tecnología de producción de coca y cocaína es claro que para estos procesos no se requiere maquinaria, equipo o destrezas laborales sofisticadas. De hecho, estas tecnologías hacen que estas industrias se clasifiquen como “transeúntes”, “desraizadas” o “peregrinas” (*foot loose* en inglés).

Si bien es cierto que la demanda es necesaria para que existan transacciones y mercados, también lo es que la demanda por drogas ilegales no garantiza que se produzcan. El hecho es que la ilegalidad cumple un papel clave en cualquier explicación de la concentración de la producción de coca y de cocaína: si un artículo fácil de producir se declara ilegal en todo el mundo y su producción se concentra en un lugar, lo hará donde haya menos riesgo, es decir, donde la ley sea más fácil de violar. Esto se dará

en sitios donde el estado no tenga presencia, la sociedad apoye la producción ilegal en contra de las normas estatales y sea fácil generar o utilizar redes traficantes ilegales. En pocas palabras, donde la estructura social y la institucional sean débiles.

### **4.3. Disponibilidad (oferta) y consumo**

En relación con el consumo en Estados Unidos, con frecuencia se arguye de manera semejante: “Las drogas importadas ilegalmente están corrompiendo y destruyendo nuestra juventud por lo que se deben atacar y eliminar en la fuente”. Este argumento se utiliza también en los países de trasiego, donde la disponibilidad ha aumentado el consumo de drogas, un problema ya en Centro América y el Caribe, por ejemplo. En estos casos la mayor disponibilidad puede ser el detonante de un aumento en el consumo, lo cual solo puede ocurrir si la sociedad tiene estructuras e instituciones frágiles.

### **4.4. Problemas sobre teorías de ventajas competitivas en drogas y crimen**

#### ***4.4.1. Visiones desde la teoría de la dependencia***

Hay muchos argumentos que explican o, más bien, justifican el desarrollo del narcotráfico en Latinoamérica como resultado de la dependencia de los países en la periferia capitalista. Estos argumentos presentan una visión de Colombia y de América Latina como víctimas de las políticas estadounidenses que promueven el prohibicionismo como mecanismo de generación de riqueza en ese país y que bloquean el desarrollo de industrias legales en Colombia. Aunque están apoyados por algunos sectores de la izquierda política, están bastante generalizados y muchos

de ellos son lugares comunes en el país. Esto se evidencia en asertos tales como:

1. Es lo único que los campesinos pueden producir para tener un ingreso decente;
2. el narcotráfico aumenta el ingreso nacional de Estados Unidos pero disminuye el de Colombia;
3. Estados Unidos prohíbe la cocaína porque no puede producir coca y quedarse con el negocio;
4. las grandes ganancias se quedan allí y en Europa y a nosotros nos dejan solo migajas;
5. el sector financiero mundial depende de los depósitos del narcotráfico;
6. Estados Unidos (e implícitamente algunos países europeos) no persigue a los capos que operan en su territorio;
7. tampoco hace mucho internamente en la lucha contra las drogas;
8. allí se discrimina a los traficantes colombianos mientras que no se castiga o se castiga suavemente a los estadounidenses;
9. en Estados Unidos no toleraron el prohibicionismo al alcohol, entonces, ¿por qué nos imponen el de la cocaína? Esto demuestra la doble moral de ese país y que ellos se benefician con ese mercado.

Todas estas afirmaciones comunes son fácilmente rebatidas desde los paradigmas diferentes a la teoría de la dependencia, especialmente desde la economía moderna. Buena parte del conflicto entre las diversas visiones surge de las diferencias respecto de lo que es evidencia empírica y de la epistemología de cada

visión. La siguiente cita de Antonio Caballero (2000) ilustra claramente este problema:

El narcotráfico no ha creado prácticamente ninguno de los problemas sociales, políticos y económicos a los que se enfrenta Colombia: se ha limitado a potenciarlos y complicarlos todos. La violencia, la corrupción, la incapacidad del Estado, la desigualdad económica, la lucha por la tierra, la insurgencia guerrillera armada, existían ya desde mucho antes. El narcotráfico con sus ingresos millonarios y la capacidad de perturbación consustancial a su ilegalidad, no ha hecho otra cosa que agravarlos y profundizarlos [...]. Los dineros abundantes y los métodos expeditos del narcotráfico vinieron a fomentar la catástrofe que ya existía en ciernes; y, durante un tiempo, a disfrazar sus causas.

Esta cita yo la podría firmar. Sin embargo, Caballero llega a una conclusión totalmente opuesta a la mía. Para él Colombia no puede hacer nada porque el problema radica en el sistema capitalista y en el imperialismo mundial que determina la estructura institucional del país. Por eso, para Caballero no es posible encontrar soluciones internas, que mejoren la situación mientras que para mí sí. La diferencia radica en los modelos de trasfondo: desde un modelo marxista, las relaciones de producción forman la infraestructura y son los factores determinantes. La cultura, las creencias y otros factores sociales como el capital y la cohesión sociales son la superestructura determinada por la infraestructura, que no se puede cambiar sin cambiar la infraestructura. De ahí la impotencia del país para resolver los problemas sin cambiar el régimen de raíz. Aun cuando concuerdo con que el mundo es injusto, no estoy de acuerdo con que las instituciones colombianas estén totalmente determinadas por el capitalismo

mundial. Para mí, por ejemplo, la geografía e historia del país fueron claves en la formación de sus instituciones (normas legales y socialmente aceptadas) y pienso que pueden ser modificadas y reformadas.

#### ***4.4.2. Teorías económicas de las ventajas comparativas y competitivas en drogas ilegales y crimen***

La explicación de la estructura de la industria de cocaína ilegal presenta un desafío importante: la gran mayoría de los países que cultivan coca y que podrían refinar cocaína no lo hacen a pesar de la alta rentabilidad de esas actividades.

Algunos economistas ortodoxos que han interpretado el desarrollo de la industria de drogas ilegales utilizando las técnicas de la corriente principal de la economía pero dependiendo de sus modelos, han llegado a conclusiones que concuerdan con las de la teoría de la dependencia: Colombia ha sido una víctima inerme que no tuvo otras opciones.

Gaviria (2000) elabora una explicación sencilla e interesante que posiblemente es la presentación más detallada del modelo subyacente de las creencias de una parte importante del establecimiento colombiano. Según él la violencia creció debido al desarrollo de la industria de la cocaína, lo cual hizo que Colombia pasara de un nivel de equilibrio de baja a uno de alta criminalidad:

La mecánica de este proceso es simple: un choque criminal externo –si es suficientemente fuerte– puede generar una dinámica de retroalimentación entre las tasas de criminalidad y las menores probabilidades de castigo [...]. Por consiguiente, dos economías (o regiones) idénticas pueden terminar con tasas de criminalidad completamente distintas como resultado de historias diferentes (Gaviria, 2000, p. 8).

Para cerrar el modelo solo se requiere identificar el choque externo: “mi hipótesis es que la actividad criminal resultado de la lucha por controlar el rentable negocio de la exportación de cocaína fue la fuerza inicial que generó la espiral de criminalidad en Colombia” (Gaviria, 2000, p. 10). Más adelante Gaviria tiene una pequeña sección sobre la naturaleza del choque, que empieza afirmando que a principios de los años setenta grupos criminales chilenos controlaban las exportaciones de cocaína a Estados Unidos, pero que en 1974 el gobierno militar del general Augusto Pinochet (1973-1989) extraditó a ese país diecinueve traficantes, lo cual acabó con el negocio chileno. Los colombianos remplazaron entonces a los chilenos y acabaron con las redes cubanas de traficantes en el sur de la Florida (Gaviria, 2000, 12). Así explica el desarrollo de la industria ilegal en Colombia como “un producto de la historia, de un conjunto de eventos fortuitos e irrepetibles” (Gaviria, 2008, cap. 4).

En contraste con Gaviria, en muchos escritos he argumentado que Colombia concentró la industria de la cocaína ilegal debido a factores estructurales e institucionales internos (Thoumi, 1994, 2002, 2005a, 2009, 2011). Gaviria rechaza la importancia de los factores internos y considera que mi interpretación se basa en un “determinismo sociológico, de unas circunstancias permanentes, de nuestro inveterado desprecio por la ley y las normas de convivencia” (Gaviria, 2008, p. 95)<sup>3</sup>. Gaviria y Mejía (2011, p. 4) repiten la crítica a “las causas sociológicas (el supuesto gusto de los colombianos por la ilegalidad). [...] La primacía

---

3 En un país en el que la crítica casi siempre se percibe como una agresión es muy difícil recibir críticas que desafíen los argumentos y permitan refinarlos, mejorarlos o rechazarlos. Por eso agradezco los comentarios del profesor Gaviria, porque él es la única persona que ha criticado seriamente mis trabajos.

colombiana bien pudo haber obedecido a eventos fortuitos, a accidentes históricos que se perpetuaron por razones económicas, por cuenta de la ventaja competitiva que deviene del aprendizaje y la especialización”.

La explicación de Gaviria y de Mejía culpa al aumento de la demanda por cocaína en Estados Unidos y a la mala suerte, “la naturaleza azarosa, contingente de la primacía colombiana” del aumento en los niveles de violencia y el desarrollo de la industria de la coca-cocaína en Colombia: “La tasa de homicidios pasó de menos de 30 por cien mil habitantes en 1978 a más de 70 en 1990” (2011, p. 4), y niega la importancia de factores institucionales y estructurales de la sociedad colombiana, la cual, de acuerdo con Gaviria (2000), aparentemente era “idéntica” a otras en la región y el mundo.

Rechazo la interpretación de Gaviria y Mejía utilizando también la teoría económica. Los modelos de equilibrio general son abstracciones elaboradas con supuestos muy fuertes y restrictivos, especialmente en aquellos que permiten la posibilidad de que puedan existir equilibrios múltiples. Es interesante que una de las conclusiones para que un país concentre una industria por la que hubieran podido competir otros es que su función de producción tenga economías de escala. En este caso habría muchos equilibrios posibles puesto que cualquiera de esos países podría terminar concentrando la industria (Fletcher, 2007). Sin embargo, es difícil encontrar una industria con menos economías de escala que la de las drogas ilegales: no son significativas en la producción de coca y la refinación de cocaína, aunque podrían serlo en el transporte y tráfico. Cuando hay países “idénticos”, para que terminen en equilibrios con niveles diferentes de criminalidad se requiere, o que el choque externo afecte a uno mucho

más que al otro, o que hayan empezado en equilibrios diferentes, en cuyo caso es necesario explicar por qué estaban en equilibrios distintos antes del choque.

Es muy extraño que el fuerte “choque criminal externo” no afectara a otros países puesto que los choques externos afectan por igual a todos los países expuestos. Además, en general, los choques externos se dan cuando cae el precio y la demanda por exportaciones, sube el precio de las importaciones o aumentan las tasas de interés en los mercados internacionales. En este caso, curiosamente, se trata de un gran aumento en la demanda y en los precios de la cocaína, producto que Colombia nunca exportó mientras fue legal. La pregunta ¿por qué el choque externo actuó como detonante de la industria de drogas ilegales en Colombia y no afectó de manera semejante al resto de posibles productores? Queda sin respuesta, excepto por razones fortuitas inexplicadas.

Gaviria y Mejía tampoco explican la persistencia de la concentración de la producción de cocaína en Colombia aunque postulan una hipótesis interesante: “se perpetuaron por razones económicas, por cuenta de la ventaja competitiva que deviene del aprendizaje y la especialización”. El cultivo de coca y la refinación de cocaína son procesos muy simples, sencillos de aprender, en los que no hay economías de escala sustanciales, y en los que la especialización genere ventajas importantes en el mercado. Es interesante que Gaviria y Mejía no usen el término “ventaja comparativa”, basada en la disponibilidad de los recursos físicos necesarios para producir, sino “ventaja competitiva”, determinada por las características de las instituciones. Infortunadamente no avanzan en el estudio de los factores institucionales que determinaron esta ventaja competitiva.



Allen (2005, cap. 4) presenta argumentos semejantes sobre el aprendizaje y la especialización, a los que agrega las economías de aglomeración, aunque reconoce la importancia de la tradición de contrabando entre los empresarios de Cali y de Medellín y la situación geográfica de Colombia, entre las áreas de cultivo tradicional de coca en Bolivia y Perú y los mercados de Estados Unidos, como factores importantes para que Colombia concentrara la industria de drogas ilegales.

En mi interpretación, la ilegalidad cumple un papel muy fuerte para explicar la concentración y la violencia para mantenerla. De hecho, si algo fácil de hacer se declara globalmente ilegal y su producción se concentra, lo hará donde el riesgo sea menor, es decir, donde sea más fácil violar la ley. Sin embargo, mantener la concentración no es fácil porque las ganancias son tan altas que muchos lugares en donde haya estados débiles, alta corrupción y poca presencia estatal podrían entrar a producir. Suponiendo, por ejemplo, que el traficante colombiano que tiene las ventajas competitivas que le proporcionan las economías de escala en transporte y las economías de aglomeración tiene costos de USD 1.500 por kilo de cocaína, que vende al por mayor en Estados Unidos en USD 20.000; mientras que el traficante de otro país que no tenga las ventajas competitivas mencionadas tiene costos 100% más altos, de USD 3.000 por cada kilo. ¿Será que el incentivo de ganar solamente USD 17.000 por kilo disuade al traficante potencial de otro país para que no compita con el narcotraficante colombiano que gana USD 18.500 por kilo? Para prevenir la competencia de traficantes de lugares con costos más altos que no pueden ganar sino USD 17.000 por kilo se requieren redes narcotraficantes con alto poder bélico que restrinja los posibles competidores.

Por eso, las economías de especialización y de aglomeración que son posibilidades teóricas, son irrelevantes en este caso. Los diversos casos mencionados muestran las dificultades para debatir las consecuencias de las políticas de drogas. En realidad hay muchos otros ejemplos que muestran los conflictos entre las diversas disciplinas, ideologías y creencias. Por eso, no es conveniente abrir un debate sobre las consecuencias a pesar de que para la gran mayoría de la gente es obvio querer demostrar que se tiene la razón.

## **5. Por qué debatir los sesgos y fundamentos del RICD**

### **5.1. La premisa fundamental del RICD y su sesgo cultural**

El RICD tiene sesgos importantes que discriminan en contra de algunas sociedades. Como se anotó arriba, se basa en la premisa de que los únicos usos legítimos de las drogas psicoactivas adictivas controladas son los médicos y científicos. Esta premisa implícitamente tiene como meta un mundo sin drogas en el cual los humanos no busquen alterar su estado de ánimo ingiriendo sustancias psicoactivas, solo pueden ser usadas medicinalmente. Es claro que esto le da al gremio de médicos y dentistas el monopolio de las decisiones sobre el uso humano de las drogas psicoactivas. Sin embargo, la meta de un mundo sin drogas contradice toda la historia humana a través de la cual las que alteran el ánimo han tenido innumerables usos.

Es cierto que el uso principal y generalizado de las drogas psicoactivas en el mundo ha sido medicinal, pero no lo es que haya sido el único legítimo. La medicina hasta hace muy poco no era muy efectiva y las drogas psicoactivas ayudaban a los enfermos a sentirse mejor, especialmente los narcóticos y anestésicos que

amainan el dolor y los sedantes y narcóticos que permiten a los enfermos dormir. Los opiáceos han sido las principales drogas usadas para este propósito, aunque no las únicas. Sin embargo, es importante resaltar además que “las sustancias psicoactivas no curan pero sí compensan deficiencias o carencias desagradables o peligrosas de la conducta y la personalidad humanas” (De Rementería, 1995, p. 26). Por ejemplo, estas drogas pueden controlar la ansiedad o la angustia, pero no las eliminan de raíz, es decir no acaban con sus causas aun cuando facilitan su tratamiento. De igual manera, la morfina y los bloqueadores de nervios no eliminan las enfermedades que causan dolor pero pueden eliminarlo y facilitar el tratamiento de las enfermedades.

Las enfermedades siempre han estado asociadas a factores religiosos y mágicos<sup>4</sup>; frecuentemente se han atribuido a castigos o pruebas que Dios da a la gente o al maleficio de algún enemigo. Por eso para curar siempre se han utilizado rezos, promesas a santos y otras formas de comunicación con la divinidad y otros espíritus o dioses a los que se les ruega que curen. Los chamanes usan la coca como un medio por el cual la divinidad colabora en el diagnóstico de las enfermedades<sup>5</sup>. Las drogas han sido usadas en muchas ceremonias religiosas en toda la historia. En sesiones de magia se utilizan muchas veces para comunicarse con espíritus, adivinar el futuro, crear o protegerse de maleficios, etcétera. En muchos de estos casos la línea que separa la religión y la magia es difícil de trazar (Escohotado, 1997). Esto significa que para muchos, la eficacia y los efectos de las drogas dependen de factores imponderables, por

---

4 Escohotado (1997) presenta muchos ejemplos y la evolución de estos vínculos.

5 En muchas comunidades nativas de los Andes los curanderos lanzan hojas de coca al suelo o sobre una mesa para que estas les indiquen qué procedimiento seguir para curar al enfermo.

lo que para mucha gente no es posible determinar con exactitud si la droga funciona o no, puesto que sus efectos deseados pueden ser magnificados o bloqueados por fuerzas metafísicas o simplemente desconocidas. Los efectos muchas veces positivos de la aplicación de placebos confirman esta conclusión.

Las drogas psicoactivas también se utilizan con fines estratégicos en el crimen y la guerra (fría y caliente). Hay las que hacen que los usuarios pierdan la voluntad y sigan órdenes, utilizadas por servicios de seguridad para obtener información sobre los enemigos y por criminales para robar o violar a sus víctimas. La escopolamina o burundanga obtenida de varias plantas de la familia de las solanáceas comunes en las zonas tropicales altas se utiliza frecuentemente con estos fines en Colombia. En las batallas las drogas se han usado para enardecer a los combatientes y aumentar su agresividad; el alcohol, por ejemplo, fue muy utilizado para estos propósitos en las guerras civiles colombianas del siglo diecinueve.

Otro uso común de las drogas es como estimulantes. La costumbre de mascar coca en los Andes es un ejemplo clásico, pues la cocaína y otros alcaloides permiten que el usuario se sienta alerta y no sienta fatiga. La coca además reprime el apetito. Por eso se utilizó extensamente en las minas de socavón en los Andes y en épocas de escasez de alimentos y hambrunas se usó como sustituto de la comida (Gagliano, 1994). Otras drogas como la cafeína, el tabaco y las anfetaminas se utilizan con fines estimulantes. El efecto estimulante de cada droga puede ser diferente. La marihuana estimula el sentido del oído y agudiza la sensación de color por lo que algunos pintores argumentan que son más creativos cuando pintan bajo su influencia.

Las drogas psicoactivas también facilitan las relaciones sociales. Con ese fin se usan las que relajan y desinhiben. Este es uno

de los principales usos del alcohol, pero la coca, el opio, el khat<sup>6</sup> la cafeína, la nicotina (el tabaco) también tienen esos usos. Estas drogas se utilizan en muchas ceremonias y eventos trascendentales: nacimientos, entierros, matrimonios, para cerrar contratos, y para expresar amistad.

Algunas drogas psicoactivas tienen valor nutritivo y se han utilizado como alimento. El cáñamo, una variedad de marihuana, produce semillas alimenticias de las que se puede extraer aceite. Estas fueron por siglos un alimento importante en la China, el sureste y el centro asiáticos y los Balcanes (Buxton, 2010). Como se anotó, la coca también se ha utilizado como alimento y el alcohol lo ha sido en muchas culturas y aunque muchas bebidas alcohólicas tienen calorías que no alimentan, son solamente energía, otras como la cerveza y el vino han desempeñado un papel importante como alimentos. En efecto, estas bebidas se hicieron muy populares en zonas en las que el agua no era de buena calidad y su consumo era fuente importante de enfermedades.

Las drogas psicoactivas se han usado también para generar identidad y pertenencia a grupos especiales. Su consumo ha sido común entre bohemios, artistas, y algunos intelectuales. Para ellos, esta ha sido una forma de identificarse con el grupo. En Estados Unidos en los años sesenta, cuando la juventud cuestionó la sociedad tradicional americana y sus valores, las drogas fueron una forma de protesta e identificación con la anticultura.

---

6 Khat ós qat (*Catha edulis*), es una planta que crece en el África oriental y Arabia. Contiene un alcaloide, la catinona, un estimulante semejante a la anfetamina que puede generar dependencia moderada. No está en la lista de drogas controladas en las convenciones contra las drogas pero es controlada en varios países.

Los humanos, y especialmente los jóvenes, tienen una fuerte tendencia a experimentar y a buscar sensaciones nuevas. Los desarrollos tecnológicos acelerados a partir de la revolución industrial han aumentado las posibilidades de tener experiencias nuevas. Los avances en química y farmacia llevaron a la identificación e invención de muchas drogas nuevas, y desarrollos tecnológicos como la jeringa hipodérmica en 1843, que aumentó los usos médicos de muchas drogas, facilitó también tener nuevas experiencias psicoactivas pues permitió que las drogas llegaran directamente al torrente sanguíneo de manera que su efecto sobre el cerebro fuera más fuerte y directo. Estos desarrollos han aumentado las posibilidades de uso recreativo y experimental de las drogas.

Para obtener sensaciones más complejas muchas veces se combina el uso de varias drogas psicoactivas. Los estimulantes como la cocaína, por ejemplo, se utilizan para neutralizar los efectos narcóticos y depresivos del alcohol y así poder consumir más alcohol o intentar conducir un vehículo bajo su influencia. Estas combinaciones fueron frecuentes a finales del siglo diecinueve cuando esas drogas eran legales. El muy conocido Vino Mariani, consumido por personajes importantes en Europa y Estados Unidos y avalado por el papa León XIII, era un vino combinado con una buena dosis de cocaína. Otra mezcla de vino, cocaína y otras drogas producida en Atlanta generó muchas protestas del movimiento prohibicionista contra el alcohol, lo que llevó a los fabricantes a modificar la fórmula, eliminar el alcohol y lanzar la coca-cola en 1886 (Buxton, 2010). En 1903, sin embargo, cuando la sociedad americana reaccionó contra la adicción a la cocaína, esta fue removida de la fórmula aunque los otros alcaloides de la coca se mantuvieron.

La búsqueda de formas que modifiquen el estado de ánimo no se limita al uso de las drogas, y los humanos han descubierto que pueden lograr esa meta utilizando técnicas que no requieren drogas, como por ejemplo por medio de la hiperventilación y el yoga. Además, el cuerpo humano mismo produce drogas psicoactivas para su propio consumo, como la adrenalina, la dopamina y las endorfinas.

En muchas instancias las drogas psicoactivas han sido tan valiosas y apreciadas que se han convertido en moneda. En las minas peruanas y bolivianas y muchas haciendas en esos países y también en algunos lugares de Colombia como en el Cauca, la coca se usó en esa forma. Hasta la década de los cuarenta del siglo pasado, una proporción del salario de los trabajadores en haciendas caucanas se pagaba en hojas de coca, práctica prohibida por el decreto 896 del 11 de mayo de 1947 (Bejarano, 1952). En Afganistán los campesinos reciben préstamos para cultivar opio que son pagaderos solamente en opio (Thoumi, 2005b). Muchas drogas tienen gran valor con relación a su peso y volumen, son fáciles de camuflar y no se deterioran rápidamente, lo cual hace que sean buenos instrumentos para guardar valor. Además, su demanda persistente generada por la adicción hace que tengan un alto grado de liquidez en los mercados.

Algunas de las drogas o las plantas de donde provienen tienen usos industriales. De la marihuana, por ejemplo, se obtiene el cáñamo y ha sido una importante fuente de fibra. En efecto, hasta el advenimiento de las fibras sintéticas la marihuana fue la materia prima más importante en la producción de sogas marinas. Actualmente el gobierno boliviano está promoviendo usos industriales de la coca e investigando posibles usos además del té de coca. En Colombia los indígenas nasa o páez han producido

una gaseosa, Coca Sek, que generó una fuerte reacción de parte del gobierno, que la prohibió.

Es de notar, además, que no solo los humanos consumen drogas psicoactivas, ya que entre animales se ha documentado en diversas ocasiones. Siegel (2005, pp. 106-123) reseña diversos ejemplos en los que estos consumen drogas y hasta las *producen*, como por ejemplo cuando los elefantes dejan fermentar las frutas para consumir algo de alcohol. Estos ejemplos encontrados en el reino animal llevan a que algunos consideren que la búsqueda de estados de ánimo alterados es el cuarto impulso natural del comportamiento humano, después de la búsqueda de la satisfacción del hambre, la sed y las necesidades sexuales (Siegel, 2005, pp. 206-226).

Todo lo anterior muestra que el RICD va en contra de toda la historia de la humanidad. Pretender eliminar los usos rituales, religiosos, experimentales y recreativos de las drogas psicoactivas controladas es por definición una tarea de ingeniería social que se enfrenta a una oposición enorme dentro de todas las culturas. Además, este régimen tiene un sesgo pro occidental muy fuerte y muy negativo contra otras culturas. Por eso es importante mostrar la debilidad de su premisa fundamental y las inconsistencias en su aplicación. Por ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) muestra que el alcohol y el tabaco son responsables de 2,5 y 5,4 millones de muertes por año, muchísimas más que las muertes por sobredosis y complicaciones de salud asociadas a las drogas ilegales, estimadas en unas 250.000. Entonces si las drogas psicoactivas deben tener solamente usos médicos y científicos, ¿por qué estas drogas, alcohol y tabaco, sí pueden tener usos recreativos, rituales, religiosos y experimentales? La inconsistencia del régimen prohibicionista es obvia. ¿Será porque el alcohol y el tabaco eran drogas domesti-



cadras (aceptadas) en la cultura occidental predominante cuando se elaboraron las convenciones? Si esto es así, la normativa no se formó solamente en respuesta a un problema de salud pública o a lo que los médicos consideraron razonable, sino que estuvo también profundamente influenciada por razones políticas, es decir, de poder. Y esta es otra razón para abrir el debate, sin necesidad de buscar culpables, beneficiarios o perjudicados por las políticas prohibicionistas actuales.

## **5.2. La premisa fundamental del RICD y su sesgo autoritario**

Este régimen tiene otro sesgo extraordinariamente importante: está diseñado para ser cumplido por regímenes autoritarios y anti democráticos. Entre todas las convenciones de las Naciones Unidas las de drogas son las más específicas con relación al control de los comportamientos individuales. Son las únicas en las que no hubo conflictos entre las nociones de libertad individual de las democracias modernas y la sujeción de los individuos al poder y deseos de gobiernos totalitarios. Esto fue lo que permitió a la ONU forjar rápidamente el régimen actual. El primer acuerdo de las Naciones Unidas fue la Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas (13 de febrero de 1946) que estableció las bases para el tratamiento que los gobiernos deben dar a los funcionarios de la ONU; el segundo fue el Protocolo Enmendando los Acuerdos, Convenciones y Protocolos de Drogas Narcóticas (19 de noviembre de 1946). Este acuerdo y el subsiguiente Protocolo para Controlar Internacionalmente las Drogas no Incluidas en la Convención de julio 13 de 1931 con el Fin de Limitar la Manufactura y Regular la Distribución de las Drogas Narcóticas (8 de octubre de 1948) anteceden a la Convención para Prevenir y Castigar el Genocidio y a la De-

claración Universal de los Derechos Humanos del mismo año 1948. En otras palabras, en el asunto de las drogas psicoactivas no hubo guerra fría ni enfrentamientos entre el comunismo, los países islámicos, los orientales y los occidentales europeos y americanos. En este caso hubo coincidencia entre los gobiernos autoritarios para los cuales la libertad individual está supeditada a la definición de bien común del partido o caudillo dominante y las democracias en las que los grupos promotores de la buena moral y de la buena salud coincidían en limitar los usos de las drogas que alteran el ánimo.

Al hacer un pequeño mapa de los países menos tolerantes del consumo de drogas psicoactivas se encuentran los países con los gobiernos más autoritarios del mundo: China, Singapur, los países islámicos con constituciones muy influenciadas por la religión, Rusia, toda la ex Unión Soviética, Cuba y otros semejantes. Creo posible afirmar que el país con menos problemas de consumo de drogas psicoactivas es Corea del Norte. Todos estos países han tenido largas historias de regímenes autocráticos y en cuyas culturas no hay tradiciones de respeto a los derechos individuales.

Además de la ideología, otras características del RICD también generan sesgos autoritarios. El desencuentro entre las estructuras de los países y los supuestos implícitos del RICD sobre ellos, genera un sesgo profundamente anti democrático. El sistema de las Naciones Unidas se basa en el concepto de un estado moderno con el monopolio de las fuentes del derecho y de la fuerza. Sin embargo, el mundo actual está formado con países con grupos o sectores pre modernos, otros con diversos grados de modernidad y algunos posmodernos. Las normas del RICD suponen implícitamente un estado homogéneo y moder-

no inexistente en la mayoría de los países. La Tabla 1 presenta un esquema que resume y aclara estos conceptos.

**Tabla 1. Estados premodernos, modernos y posmodernos.**

|                | Estado            | Economía   | Relaciones Internacionales  |   |
|----------------|-------------------|--|---|---|
|                | <b>Premoderno</b> | Estado autoritario y débil. Las actividades son primordialmente militares. Sistemas feudales e imperios autocráticos                                     | Agricultura.  | Relaciones imperiales o ligadas a la religión. El objetivo principal es la adquisición del territorio.                |
| <b>Moderno</b> | <b>Temprano</b>   | Más organizado y centralizado. Las funciones militares y diplomáticas son centrales, aunque pueden incluir temas comerciales.                            | Agricultura y comercio.   | Relaciones interestatales. Separación de la política interna de la externa. El comercio puede ser causa de la guerra. |
|                | <b>Tardío</b>     | Centralizado y burocrático. Puede ser autoritario o democrático. Se responsabiliza de la educación, salud, bienestar, industria y los asuntos militares. | Comercio e industria.   | Nacionalista.   |
|                | <b>Posmoderno</b> | Poder difuso, tanto en el plano interno, como externo. Democrático. Influenciado por los medios de comunicación y la emoción popular.                    | Reducida intervención en la industria. El proceso de toma de decisiones es complejo. Posindustrial. Servicios y la industria de la información. | Transparencia y vulnerabilidad. Actores no estatales juegan un papel importante.                                      |

Fuente: Cooper (2000, p. 43).

En un país como Colombia, con raíces coloniales casi feudales profundas, durante mucho tiempo se aceptó que el poder provenía de dios y el temor a dios era un instrumento de coacción para lograr que el líder escogido por él fuera obedecido. Hoy hay regiones y sectores sociales líderes locales son autoritarios y propensos al caudillismo. En esas zonas y sectores no hay ciudadanos modernos sino súbditos o siervos. Allí el caudillo o jefe es la ley y los subalternos dependen de él. En las zonas pre modernas hoy el poder no viene de dios sino de la amenaza de violencia ejercida por grupos terratenientes, guerrilleros, narcotraficantes, paramilitares, etcétera.

En la modernidad que surge de la Ilustración, el poder proviene del pueblo y los ciudadanos tienen el derecho de pedir cuentas a sus líderes, pero en la posmodernidad el estado pierde el monopolio de las fuentes de derecho y de poder: surgen organismos multinacionales, grupos étnicos, los medios de comunicación, ONG y empresas transnacionales y otras organizaciones con capacidad de influenciar las normas de cada país. En efecto, tanto la posmodernidad como la premodernidad socavan la soberanía tradicional buscada por los modelos de los estados modernos.

Cuando el RICD se intenta aplicar en países multiculturales y con sectores en diversos grados de evolución política y social, la probabilidad de que el estado logre tener éxito es muy baja o nula. Imponer una prohibición a transacciones voluntarias entre adultos en esas circunstancias es simplemente imposible de cumplir. El resultado es un enorme mercado negro que termina fortaleciendo a los sectores más autocráticos y menos democráticos de la sociedad. En el caso colombiano, a las guerrillas, los paramilitares, los acaparadores de tierra y los funcionarios estatales corruptos, entre otros grupos pre modernos. Es así co-

mo este RICD se convierte en un gran obstáculo al desarrollo democrático de los países.

Lo mismo ocurre con los países principalmente consumidores de drogas. En el caso de Estados Unidos, un país que no ha superado la modernidad y que tiene grupos con ideologías religiosas basadas en argumentos de autoridad, no de razón, sucede algo parecido. Como es democrático, surge una contradicción entre las libertades fundamentales que mucha gente exige y considera su derecho, y la aplicación de las políticas prohibicionistas. Por eso, para lograr que la gente respete una prohibición a transacciones voluntarias es necesario que exista un amplio consenso en la sociedad a ese respecto. Como este no es el caso, para que Estados Unidos pueda tener éxito en el prohibicionismo, tendría que dejar de ser Estados Unidos, es decir sacrificar muchas de las libertades individuales, por eso tiende a buscar soluciones externas.

Otra deficiencia del RICD es que implícitamente concibe el surgimiento de los diversos eslabones del narcotráfico como un fenómeno independiente de las vulnerabilidades y fragilidades estructurales e institucionales de cada país. Estas, sin embargo, se agravan con el narcotráfico que fortalece la criminalidad organizada, la corrupción y otros males sociales. Sin embargo, pocos gobiernos aceptan que están enfrentando un círculo vicioso en el que las fragilidades de sus países son necesarias para dinamizarlo.

Lamentablemente es posible afirmar que las vulnerabilidades de las estructuras de los países latinoamericanos y de Estados Unidos se complementan magníficamente en un matrimonio concebido en el infierno. Y también es posible afirmar que mien-

tras no se reconozca que las vulnerabilidades que surgen de las estructuras e instituciones de cada país son el factor clave del problema y que su solución requiere reformas sociales y políticas que progresivamente disminuyan esas vulnerabilidades, es decir que levanten las defensas de la sociedad, las políticas simplemente represivas nunca resolverán el *problema de las drogas*.

## **6. Como llegar al debate y los detalles de un posible debate**

Casi ningún país puede ir por sí solo a las Naciones Unidas y exitosamente abrir el debate sobre las drogas. Es posible que algunos países poderosos pudieran hacerlo, pero no lo van a hacer. Para ellos el asunto no es suficientemente importante como para gastar su capital político dentro de la ONU en el problema de las drogas psicoactivas. En la agenda internacional de Estados Unidos, por ejemplo, las drogas ocupan una posición bastante baja, detrás por lo menos de los asuntos de seguridad, control de la expansión de las armas nucleares, migración, derechos humanos, comercio internacional, medio ambiente, seguridad jurídica para las inversiones y propiedad intelectual. Por eso, para abrir el debate es necesario forjar una coalición que incluya países de América Latina y el Caribe, Europa, Canadá, Australia y algunos países asiáticos (Dhywood, 2011, p. 395). Esta coalición debería presentar una amenaza creíble de que si no se abre el debate denunciaría las convenciones. Es claro que para el RICD es mejor adaptarse que colapsar.

Es importante reconocer también que cualquier debate que pudiera llevar a reformas del régimen no llevaría a un mercado libre. En ciencia frecuentemente se afirma que cada problema complejo siempre tiene una solución sencilla que es falsa. En

el caso de las drogas psicoactivas es posible afirmar que este problema complejo tiene por lo menos dos soluciones simples que son falsas: la prohibición extrema y la liberación extrema, y posiblemente muchas otras intermedias, que tampoco resolverían el *problema de las drogas*.

Dhywood (2011, caps. 15 y 16) presenta una hoja de ruta pragmática que vale la pena explorar. Esta empezaría con una jerarquización de las metas:

- Disminuir y si fuera posible eliminar el mercado ilegal controlado por el crimen organizado.
- Reducir el daño a los usuarios, disminuir el número de adictos y mejorar la salud de los que queden.
- Reducir o eliminar el costo de las políticas de drogas sufragados por los contribuyentes.
- Reducir la iniciación del uso de drogas por menores de edad. Esto es necesario para lograr mejoras a largo plazo.
- Controlar y minimizar el acceso a las drogas de parte de los menores.
- Reducir el daño causado por usuarios problema.
- Prevenir, en lo posible, que usuarios moderados se conviertan en usuarios problema.
- Imponer restricciones razonables al acceso de las drogas más dañinas.
- Aceptar la legitimidad de los usos no médicos de las drogas psicoactivas reconociendo el peligro potencial de su abuso.
- Respetar los estilos de vida y los derechos civiles de los adultos que eligen usar drogas siempre y cuando esas decisiones no afecten a otros.

Hay un enorme menú de políticas posibles que contribuirían a lograr esas metas. Para empezar, es necesario debatir las características y consecuencias de cada droga para decidir cuáles podrían liberalizarse controladamente y cuáles no. Todo el proceso debería estar basado en evidencia empírica, lo cual requiere enfrentar los conflictos epistemológicos sobre la interpretación de la evidencia. Una forma de avanzar sería mostrando que las divergencias en la interpretación muchas veces se basan en conflictos entre ideologías. Por ejemplo, la evidencia empírica muestra que la disponibilidad de drogas aumenta la probabilidad de uso. Esto puede llevar a varias políticas, por ejemplo, prohibirla, controlarla de diversas maneras o hasta dejar el mercado libre. La decisión de apoyar a cualquiera de ellas depende de cómo evalúe cada cual los costos sociales y morales de cada política. Por eso imponer una política igual para todo el mundo implica imponer las creencias de un grupo a toda la humanidad, y también por eso es necesario permitir políticas locales diferentes como se hace con el alcohol. Claro que esto no resolvería el problema del comercio internacional de drogas, aunque sí el del comercio nacional o local.

Cualquier sistema de mercado regulado debe establecer impuestos; desarrollar normas que regulen el acceso a las drogas, que deberían diferenciar tanto entre las drogas como usuarios (por ejemplo, adictos frente a usuarios ocasionales, edades mínimas para uso permitido, etcétera); establecer lugares y condiciones de uso; sistemas de consejería para los usuarios, adictos y usuarios potenciales; licencias de producción y venta; límites a la publicidad; empaques seguros y controles de calidad; programas de educación, prevención y tratamiento; y aun la posibilidad de establecer un seguro contra las consecuencias nocivas del uso



de las drogas. Todos estos mecanismos estarían encaminados a disminuir el daño o costo social generado por el uso y abuso de drogas.

Este enfoque reconocería además que en el mundo actual el crimen organizado, la corrupción, el tráfico de armas y de personas, el deterioro del medio ambiente, entre otros, son problemas cada vez más graves y que la prohibición a las drogas constituye un factor importante que contribuye a promoverlos. En el fondo, el prohibicionismo se ha convertido en un obstáculo mayor, si no el más fuerte, al desarrollo de sociedades democráticas razonables. La disyuntiva en muchos países latinoamericanos y cada vez más en muchos africanos es entre la prohibición a las drogas y la democracia.

## **7. Conclusión**

El RICD está siendo cuestionado desde diversos frentes. Como toda norma que se estableció en un momento de la historia, fue funcional para esa época. Sin embargo, los cambios en el mundo y sus sociedades durante el último medio siglo hacen que un número creciente de gobiernos y de personas lo consideren obsoleto. Esto no significa que no se requiera de un RICD, simplemente que otros podrían ser superiores. Las opciones hacia el futuro son claras. Una sería que los organismos que apoyan este régimen continúen atrincherados, como hasta ahora lo han hecho, bloqueando cualquier cambio posible, y la otra es que se abra un debate para adecuarlo a la coyuntura mundial actual. Si los países miembros de las Naciones Unidas optan por la primera opción, llegará un momento en el que el régimen colapsará por el propio peso de los costos sociales que genere, aun cuando no se pueda pronosticar cuándo ocurrirá esto. En ese caso las

consecuencias serían mucho más graves que si el RICD se adapta a las nuevas condiciones, porque su colapso sería bastante anárquico y se daría con una denuncia de las convenciones por parte de un grupo importante de países que considerarían que los costos y beneficios del prohibicionismo están repartidos inequitativamente y que no están dispuestos a continuar pagando lo que considerarían una proporción inaceptable de los costos del sistema. El futuro dirá cual de los dos senderos tomará el mundo, porque el problema del control de los comportamientos individuales que generan costos sociales nunca desaparecerá.

## Referencias

- Allen, Ch. M. (2005). *An Industrial History of Cocaine*. Nueva York: Routledge.
- Bachelard, G. (1948). *La formación del espíritu científico*. México: Siglo XXI.
- Bejarano, J. E. (1952). *Nuevos capítulos sobre el cocaísmo en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Buxton, J. (2010). "The historical foundations of the Narcotic Drug Control Regime." En P. Keefer & N. Loayza (Eds.), *Innocent Bystanders. Developing countries and the war on drugs*. Washington, DC: The World Bank.
- Caballero, A. (2000). "Drogas: la guerra de la dependencia." En VVAA, *¿Qué está pasando en Colombia? Anatomía de un país en crisis*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Cooper, R. (2000). *The Post-Modern State and the World Order*. Consultado el 7 de diciembre de 2012, Disponible en <http://www.demos.co.uk/files/postmodernstate.pdf?1240939425>

- De Rementería, I. (1995). *La elección de las drogas. Examen de las políticas de control*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Dhywood, J. (2011). *World War D. The case against prohibitionism. A road map to controlled re-legalization*. Columbia, CA: Columbia Communications Inc.
- Escotado, A. (1997). *La historia de las drogas*. (Séptima edición). Madrid: Libro de Bolsillo.
- Fletcher, I. (2007). "What industries does multiple-equilibrium trade theory recommend?" *Post-Autistic Economics Review*, 42(18), 17-20.
- Gagliano, J. (1994). *Coca Prohibition in Peru: The Historical Debates*. Tucson: The University of Arizona Press.
- Gaviria, A. (2000). "Increasing returns and the evolution of violent crime: The case of Colombia." *Journal of Development Economics*, 61, 1-25.
- Gaviria, A. (2008). *Uribenomics y otras paradojas*. Bogotá: Ediciones Unian-des – Norma.
- Gaviria, A. y Mejía, D. (2011). "Introducción." En A. Gaviria & D. Mejía (Comps.), *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Khun, Th. S. (2006). *La estructura de las revoluciones científicas*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Reuter, P. (2009). "Systemic violence in drug markets." *Crime, Law and Social Change*, 52, 275-284.
- Siegel, R. K. (2005). *Intoxication. The universal drive for mind-altering substances*. Rochester, VT: Park Street Press.
- Thoumi, F. E. (1994). *Economía política y narcotráfico*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Thoumi, F. E. (2002). *El imperio de las drogas. Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Bogotá: Editorial Planeta – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Thoumi, F. E. (2005a). "The Colombian competitive advantage in illegal drugs: The role of policies and institutional changes." *Journal of Drug Issues*, 35(1), 7-26.

- Thoumi, F. E. (2005b). "Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia." *Análisis Político*, 54(18), 30-48.
- Thoumi, F. E. (2009). "Necessary, sufficient and contributory factors generating illegal economic activity, and specifically drug-related activity, in Colombia." *Iberoamericana*, 35, 105-126.
- Thoumi, F. E. (2011). "Paramilitares, crimen organizado y tráfico de drogas. ¿Son sus raíces exógenas o endógenas a Colombia?" En E. M. Restrepo & B. M. Bagley (Comps.), *La desmovilización de los paramilitares en Colombia. Entre el escepticismo y la esperanza*. Bogotá: Ediciones Uniandes.



# **Comercio delictivo, lavado de activos y captura del estado**

Julián Arévalo

*Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*

Juan Ricardo Ortega

*Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*



El tráfico de estupefacientes genera un volumen de recursos para los actores nacionales que oscila alrededor de los \$18 billones anuales; esto es, cerca de tres veces el presupuesto anual de la policía, y cerca de un 20% del recaudo nacional. En contraste con los esfuerzos destinados a controlar la salida de narcóticos, es relativamente poco lo que se ha hecho para monitorear el ingreso de divisas provenientes de esta actividad.

Mecanismos como las operaciones a través del sistema financiero, el movimiento físico de dinero a gran escala, las fundaciones, y la explotación del sistema de comercio internacional, son algunos de los más reconocidos para el lavado de activos. Sin embargo, la magnitud del negocio y la recurrencia a estrategias inadecuadas para enfrentar este flagelo, hacen que los actores ilegales estén en capacidad no solo de llevar a cabo sus actividades delictivas, sino también de capturar progresivamente las instituciones del Estado, lo cual dificulta aún más la tarea de este último en enfrentar el crimen organizado.



Este artículo presenta una descripción de tal situación de captura institucional y de algunas de las estrategias necesarias para combatirla.

## 1. Introducción

A partir de mediados de la década de los setenta, cuando Estados Unidos declara la “guerra contra las drogas”, las autoridades colombianas empiezan esfuerzos importantes por combatir a las crecientes organizaciones narcotraficantes y personas aisladas que se prestan para el tráfico de estupefacientes, así como a desmantelar los laboratorios dedicados a la producción de drogas y controlar el tráfico de algunos de sus insumos.

Por ese camino se han logrado dar algunos golpes significativos a las mafias del narcotráfico; algunos de sus líderes han sido puestos tras las rejas, se han desarticulado organizaciones completas, y se ha destruido buena cantidad de narcóticos y precursores químicos. No obstante, estas organizaciones siempre han terminado adaptándose a las cambiantes circunstancias, ya sea bajo nuevas formas de organización, el reemplazo de sus cabecillas, su desplazamiento hacia zonas aisladas del territorio nacional o, incluso, como hemos visto en los últimos años, se ha llevado a cabo un proceso inverso de integración vertical al que se vinculan actores a lo largo de varios países de la región.

De esta manera, para poder lograr un efecto real sobre el negocio del narcotráfico es clara la necesidad de atacar el negocio desde su contraparte económica, es decir, golpear las finanzas de las organizaciones dedicadas al tráfico de estupefacientes. El negocio de las drogas ilícitas genera un volumen de recursos para los actores nacionales que oscila alrededor de los \$18 billones

anuales, lo que corresponde a cerca de tres veces el presupuesto anual de la policía, y alrededor de un 20% del recaudo nacional. Es decir, estamos hablando de un negocio con capacidad financiera suficiente para sobornar al Estado.

El trabajo de la Unidad de Investigación y Análisis Financiero (UIAF) consiste precisamente en atacar las finanzas de las organizaciones dedicadas al tráfico de estupefacientes; no obstante sus resultados positivos, existe en la actualidad una multiplicidad de negocios que caen fuera del radar de la lucha antidrogas.

Uno de estos negocios es el del contrabando, que tal vez por estar típicamente asociado a prácticas tradicionales de ciertas comunidades del país, y por evocar principalmente imágenes románticas y hasta folklóricas de la cultura de algunos pueblos, pareciera no generar en el imaginario nacional el sentido de preocupación y urgencia que sí genera el narcotráfico y otras prácticas delictivas. Al hablar con líderes políticos, algunos sectores de la fuerza pública, comerciantes y demás personas directa o indirectamente relacionados con el contrabando, es frecuente la aparición de explicaciones culturales a este fenómeno, el arraigo que este tiene en algunas sociedades, y el carácter tradicional de este en la vida diaria de las mismas. Pocas veces se dimensiona la verdadera magnitud del negocio y sus vínculos con otro tipo de actividades ilegales.

Por este camino, tal comercio delictivo no sólo termina siendo un mecanismo ideal para el lavado de activos, sino que también golpea duramente las finanzas departamentales y establece condiciones de juego que perjudican a los actores que participan en el sistema económico bajo las reglas de la legalidad.

En la medida en que este comercio ilegal de mercancías continúa protegido con argumentos como la cultura o la tradición,

se hace cada vez más rentable y más difícil de perseguir para las autoridades, al tiempo que aumenta su capacidad de captura del sistema político, con lo cual se blinda ante los esfuerzos de las iniciativas del gobierno nacional por controlarlo.

Aparte del contrabando, también se ha incrementado la frecuencia de otras formas de lavado de activos como es el caso de la creación de fundaciones, los esquemas tipo carrusel en el comercio de metales como el oro, y las exportaciones ficticias.

## **2. Algunas modalidades de lavado de activos**

A continuación, se describen brevemente algunas de estas modalidades para posteriormente mostrar la dificultad que encuentra el Estado al enfrentar este tipo de prácticas delictivas. Este escenario pone de manifiesto la necesidad de replantear el enfoque con el que se atacan estas actividades delictivas.

### **2.1. Cigarrillos**

Durante los últimos años, se ha visto una creciente presencia de cigarrillos de contrabando en el mercado nacional. Según un reciente estudio contratado por Fenalco (2012), el 14% de los cigarrillos que se consumen en el país son de contrabando, con marcas como Ibiza y Rumba alcanzando un importante posicionamiento en regiones como Antioquia y la Costa Atlántica. En algunas zonas rurales, el cigarrillo de contrabando asciende al 30% del total del consumo.

Anualmente, ingresan al país más de 150 millones de cajetillas de cigarrillo de contrabando, de las que sólo se logra aprehender unos 5 millones. El total de impuestos perdidos por este concepto es de más de 80 millones de dólares. Esta situación

se ve agravada por el hecho de que, en general, los estándares de calidad de estos cigarrillos ilegales son inferiores al de aquellos de origen legal, al tiempo que no incluyen marcas y señales sobre los efectos nocivos de el mismo.

Buena parte de este cigarrillo proviene de Paraguay, país que en las últimas décadas se ha convertido en uno de los principales productores de cigarrillo ilegal en el mundo. Ciudad del Este, aprovechando la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay se ha convertido en un punto estratégico para el tráfico de mercancías ilegales entre las que sobresale el cigarrillo. De acuerdo con algunas estimaciones, el 10% de los cigarrillos ilegales del mundo se producen en Paraguay, donde los costos de producción son incluso inferiores a los de China, y donde este negocio deja alrededor de 1 millón de dólares al año (Walker Guevara, Rehnfeldt & Soares, 2009).

Este cigarrillo de origen paraguayo entra al territorio colombiano principalmente por Aruba y utilizando las condiciones aduaneras especiales de La Guajira; así, es ingresado al resto del territorio nacional de manera ilegal, sin pagar el impuesto al consumo ni cumplir con los estándares básicos que sí se aplican a los competidores legales. Es decir, la zona de régimen aduanero especial de este departamento es utilizada como una plataforma para ingresar cigarrillos al igual que otras mercancías al resto del territorio nacional, logrando evadir los gravámenes que deben pagar las mercancías de origen extranjero.

Uno de los principales empresarios de la industria del tabaco ilegal en Paraguay, el empresario Horacio Cartes, de acuerdo con el portal WikiLeaks<sup>1</sup> es actualmente investigado por lavado de

---

1 La página Web se puede acceder en la dirección: <http://wikileaks.org/>

activos, lo que muestra algunos de los vínculos directos existentes entre el contrabando y otros tipos de ilegalidad; tal situación también obliga a cambiar la percepción del contrabando como una simple práctica cultural de la que se ven beneficiadas algunas comunidades marginadas.

Las repercusiones políticas de este tipo de negocios se pueden ejemplificar con la actual situación paraguaya: Cartes es acusado detrás de la reciente salida del poder del ex presidente Fernando Lugo, y es favorito a ganar las elecciones presidenciales del próximo año.

Los vínculos entre la ilegalidad del contrabando de cigarrillo, por ejemplo, y la proveniente del tráfico de estupefacientes también han sido comprobados en diferentes ocasiones para el caso colombiano. Un ejemplo emblemático de esta conexión es el caso de Santander Lopesierra, más conocido como ‘El hombre Marlboro’, quien luego de hacer una fortuna considerable en el negocio del cigarrillo de contrabando, llega al Senado de la República, y posteriormente es investigado por lavado de activos y finalmente extraditado a los Estados Unidos.

Casos como este también invitan a considerar la capacidad del contrabando de penetrar la vida política del país y corromper sus instituciones, de la misma forma que otros tipos de criminalidad que ha vivido el país, como el narcotráfico y el paramilitarismo, también lo han hecho. En general, resulta inconveniente pensar la criminalidad del contrabando sin enmarcarla en un contexto más amplio de otras prácticas al margen de la Ley.

## 2.2. Licores

La situación en el tema de licores no es muy diferente a la descrita anteriormente; a manera de ejemplo, en el país se venden

al año 1.45 millones de cajas de whisky, de las cuales las legales no llegan a 450.000. Es decir, cerca de dos tercios del whisky que se consume anualmente en el país es de contrabando. En 2011, las aprehensiones de whisky de contrabando, y luego de redoblar los resultados frente a años anteriores, sólo ascendieron a cerca de 8.000 cajas, lo que corresponde a menos del 1% del problema; una pérdida que cualquier empresario está dispuesto a asumir en un negocio normal. Sin embargo, para el fisco esto representa un costo anual de 180 millones de dólares en impuestos.

Estos resultados son ante todo una clara prueba del fracaso de la estrategia actual usada por parte de las autoridades en la lucha contra el contrabando. Pero más allá de esta señal de fracaso, estas cifras dan una clara imagen de la magnitud del negocio del contrabando de licores, y de la capacidad de corrupción del Estado que este tiene.

Prueba de esto es que para mover tal cantidad de licor ilegal por el territorio nacional, se necesita el equivalente a tres tractomulas diarias cargadas de licor circulando por las carreteras del país, lo que requiere el apoyo de compañías transportadoras. Adicionalmente, tales volúmenes diarios indican la complacencia de miembros de varias instituciones cuyo trabajo consiste en el permanente monitoreo de los vehículos que circulan por el país, puestos de control, etc. Es decir, estos volúmenes de consumo y aprehensiones son una prueba indirecta de la capacidad de corrupción de las autoridades competentes con la que cuentan los actores dedicados al comercio ilegal de licores.

Adicionalmente, las inversiones de capital necesarias para adquirir tales volúmenes de licor y coordinar toda la logística que se requiere para que este llegue al consumidor final, nuevamente

obligan a desmontar la imagen del pequeño contrabandista y reemplazarla por grandes estructuras delictivas con un gran poder económico.

### 2.3. Combustibles

Uno de los negocios más rentables en la zona de frontera de Colombia con Venezuela es el del tráfico de gasolina, que busca aprovechar los diferenciales de precio entre los dos países, resultantes del sistema de fijación de precios en Colombia y de los subsidios a la gasolina a partir de las grandes reservas petroleras en el vecino país.

A pesar de que a primera vista, al igual que en los casos de otras mercancías, este parece un negocio de pequeños comerciantes, consistente en personas que cruzan la frontera para vender “pimpinas” de gasolina de las cuales derivan su sustento, en la realidad esto está lejos de ser así. Las bandas criminales presentes en la zona son quienes manejan el negocio, cobran peajes por el paso del combustible, autorizan quién puede participar del negocio, y ejercen un total control sobre la comercialización del mismo.

Así, el tráfico de combustible, más que estar asociado a un micro negocio que beneficia directamente a quienes comercian con él, está directamente ligado a organizaciones criminales dedicadas al cobro de extorsiones, tráfico de drogas e intimidación de la población civil.

El pasado mes de mayo cuando doce soldados del ejército cayeron a manos de las FARC (El Espectador, 2012), se tuvo una imagen más clara del negocio del tráfico de combustible de contrabando, en tanto una de las principales fuentes de financiamiento del frente que atacó a la fuerza pública era, precisamente, el control del negocio de la gasolina.

### 3. Captura del Estado

Una de las principales dificultades que enfrenta el Estado en su lucha contra el comercio delictivo y otras prácticas ilegales asociadas a este, es la inoperancia de algunas instituciones que en principio deberían estar orientadas a la lucha contra el crimen organizado.

No es inusual ver situaciones como procesos por contrabando o por lavado de activos que se archivan rápidamente, jueces que se declaran incompetentes para continuar con investigaciones, o fiscales que abandonan procesos o que piden que estos sean trasladados a otras jurisdicciones. Tampoco son inusuales los casos de funcionarios de diferentes entidades del Estado que cohonestan con todo tipo de prácticas ilegales y que más que actuar como un freno a ellas, terminan poniendo a funcionar las instituciones para las que laboran al servicio de la ilegalidad. En este sentido, no es una exageración decir que algunas instituciones del Estado, en varios lugares del territorio nacional, están completamente al servicio de la ilegalidad.

En muchos de estos casos la intimidación a los funcionarios encargados de llevar a cabo los procesos es un fenómeno generalizado. Sin embargo, en muchos otros, las instituciones simplemente no funcionan de acuerdo con los objetivos para los cuales fueron diseñadas, sino que al haber sido capturadas por intereses ilegales, terminan sirviendo precisamente a actores ilegales, en lugar de cumplir con los fines que la Constitución y las Leyes establecieron para ellas.

Este proceso de captura del Estado y sus instituciones se ha visto facilitado por el proceso de descentralización que el país ha vivido en los últimos veinte años, y que no ha estado acompañado



por un proceso paralelo de fortalecimiento institucional. Así, en un escenario de grandes negocios provenientes de la ilegalidad, y en un contexto de descentralización política, fiscal y administrativa, los actores ilegales cuentan con la capacidad de invertir sus recursos ilegales en el sistema político regional y, por ese camino, hacer que las instituciones estatales descentralizadas empiecen a actuar de acuerdo con sus intereses particulares, en detrimento del bienestar general y de la institucionalidad del país.

Es decir, la lógica de un actor económico ilegal no es muy diferente de la de uno en la legalidad en tanto, tan pronto percibe que su negocio alcanza dimensiones significativas, busca ser protegido por el sistema político. La diferencia en este caso, como hemos visto, es que al hablar de ilegalidad, tal protección de intereses económicos implica un total cambio de la lógica de las instituciones descentralizadas del Estado y un creciente proceso de captura del Estado central. A su vez, tal situación amenaza la estabilidad política del sistema y abre al posibilidad para que los sectores ilegales estén a cargo del diseño de las políticas públicas nacionales, con las implicaciones que esto tiene en materia de favorecimiento en los procesos de contratación, la atención a las necesidades de la población, y el manejo de los recursos públicos.

En ese escenario de captura del Estado, resulta muy difícil que avancen procesos por delitos como el tráfico ilegal de cigarrillos, licores o combustible, con lo cual parecieran legitimarse estas prácticas, al tiempo que se limita la capacidad del Estado en la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos.

En repetidas ocasiones, los fiscales a cargo de casos de contrabando los abandonan, ya sea por intimidación o como contraparte a beneficios económicos recibidos o a sus cercanos

vínculos familiares. El material probatorio que se recopila en estos procesos es, en general, insuficiente para que estos lleguen a buen término.

De esta forma, se hace necesario un replanteamiento de la estrategia de las autoridades para afrontar este tipo de situaciones.

#### **4. Comentarios finales**

Situaciones como las descritas anteriormente dan prueba de la verdadera dimensión del comercio delictivo y del fracaso en la lucha contra el contrabando. Al pensar en este delito es necesario un cambio en el enfoque, de tal forma que este delito se identifique como la contraparte de las actividades de tráfico de drogas y como un mecanismo directo de lavado de activos.

Adicionalmente, es necesario crear en el imaginario tanto de la sociedad como de los servidores públicos encargados de luchar contra este flagelo, la directa relación del contrabando con grupos armados ilegales, quienes se financian con estas actividades y las utilizan para dar una fachada de legalidad a varias de sus actividades criminales.

Una vez esta dinámica sea más clara, la estrategia contra el contrabando puede enfocarse de manera diferente. No tiene sentido seguir con fiscales y jueces que viven en regiones donde son completamente vulnerables al entorno y donde la fuerza pública no les puede brindar el apoyo necesario. Adicionalmente, es necesario que estos jueces y fiscales reconozcan la interconexión de diferentes tipos de ilegalidad para que una vez los delitos salgan de cierto ámbito específico, estos no se declaren incompetentes para afrontarlos.

Así, una de las principales recomendaciones para enfrentar al contrabando y los delitos asociados es la creación de un cuerpo de jueces y fiscales especializados en estos tipos de actividades ilícitas. Estos jueces y fiscales deberán officiar desde Bogotá y otras capitales de departamento, con la garantía de que podrán llevar a cabo sus labores sin tener que estar expuestos a las presiones de algunos entornos adversos al buen funcionamiento de la justicia. Además, a pesar de los avances recientes en la legislación, es necesario iniciar acciones en las que se vincule directamente al contrabando como un delito fuente de lavado de activos y sus penas sean acordes a este último.

Un aspecto adicional que se mencionó anteriormente es el del grado avanzado de captura de las instituciones del Estado. Un verdadero esfuerzo en la lucha contra el contrabando requerirá de acuerdos inter-institucionales para llevar a cabo los nombramientos en oficinas clave como las contralorías, fiscalías y procuradurías departamentales. Que estos nombramientos sigan respondiendo a los intereses políticos del momento, en un escenario de captura institucional, solo garantiza la continuación de estas prácticas ilegales y la defensa de los intereses de actores al margen de la Ley.

Las cifras mencionadas sobre aprehensiones en los sectores de cigarrillo y licores, así como estadísticas igualmente preocupantes en calzado, manufacturas y algunos víveres, dan prueba de que no sólo la estrategia actual es equivocada, sino que de seguir con ella se requerirían multiplicaciones impensables del pie de fuerza.

Así, en lugar de redoblar los esfuerzos lo que se requiere es un cambio de enfoque. Consideramos que cambios como los sugeridos permitirían obtener resultados mucho más alentadores y acordes a la situación actual.

## Referencias

- El Espectador (2012, 21 de mayo). “Doce militares mueren en combates en frontera de Colombia con Venezuela.” *El Espectador*. Consultado el 3 de diciembre de 2012, de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-347708-doce-militares-mueren-combates-frontera-de-colombia-venezuela>
- Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco (2012). *Resultados del Estudio: Incidencia de los cigarrillos ilegales en Colombia*. Consultado el 3 de diciembre de 2012, de [http://www.fenalco.com.co/sites/default/files/files/documentos/estudio\\_completo\\_cigarrillos.pdf](http://www.fenalco.com.co/sites/default/files/files/documentos/estudio_completo_cigarrillos.pdf)
- Walker Guevara, M., Rehnfeldt, M. & Soares, M. (2009). “Smuggling Made Easy: Landlocked Paraguay Emerges as a Top Producer of Contraband Tobacco.” En D. E. Kaplan (Ed.), *Tobacco Underground: The Global Trade in Smuggled Cigarettes* (pp. 61-74). Washington, DC: International Consortium of Investigative Journalists.



## **Nota sobre los autores**

### **Julián Arévalo**

PhD en Ciencia Política de Boston University. Es coautor del libro *Un curso de teoría de juegos clásica* con Sergio Monsalve (Universidad Nacional de Colombia, 2005). Así mismo, ha publicado artículos en revistas académicas nacionales e internacionales sobre instituciones y economía política en Colombia y América Latina. Se desempeñó como Asesor de la Dirección General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y actualmente hace parte del equipo del Alto Comisionado para la Paz en los diálogos con las FARC.

### **Gustavo Duncan**

Candidato a Doctor en Ciencia Política de Northwestern University, con una maestría en Defensa y Seguridad de University of Cranfield. Ha estudiado el conflicto armado colombiano y la

relación entre paramilitarismo, mafia y violencia en Colombia. Autor del libro *Los señores de la guerra* (Editorial Planeta, 2006). Fue Profesor Visitante en el Departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT durante el año 2012 y actualmente, es Profesor Asistente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

### **Jorge Giraldo Ramírez**

PhD en Filosofía de la Universidad de Antioquia. Ha sido profesor universitario en la Universidad de Antioquia y la Universidad EAFIT y consultor de numerosas organizaciones. Entre sus libros, se encuentran *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia* en coautoría con Juan Carlos Muñoz Mora (Universidad EAFIT y Proantioquia, 2012) y la edición de *Economía criminal en Antioquia: Narcotráfico* (Universidad EAFIT y Proantioquia, 2011). Actualmente, es Decano de la Escuela de Ciencias y Humanidades de la Universidad EAFIT.

### **Michel Misse**

PhD en Sociología del Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Actualmente se desempeña como Profesor Asociado del Departamento de Sociología de la Universidade Federal do Rio de Janeiro. Integra el comité de gestión del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología “Violencia, Democracia y Seguridad Ciudadana”. Tiene experiencia en el campo de la sociología, con énfasis en la teoría sociológica, especialmente en temas como la sociología urbana, la desviación, las drogas, la delincuencia y la violencia urbana. Recientemente ha publicado *La delincuencia y la violencia en el Brasil contemporáneo: estudios*

*de la sociología de la delincuencia y la violencia urbana* (2006), *Los demandantes y demandados: los delitos de estudios y acusaciones* (2008), *Los guardias municipales en Brasil* (2010) y *La investigación policial en Brasil* (2010).

### **Juan Ricardo Ortega**

Candidato a Doctor en Desarrollo Económico de Yale University, con un MA Finanzas, Economía y Matemáticas de la misma universidad. Ha sido Consejero Económico de la Presidencia de la República, Director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin), Viceministro de Hacienda, Director del Departamento de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación y Secretario de Hacienda de Bogotá. Actualmente, es Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

### **William Reno**

PhD en Ciencia Política de la Universidad de Wisconsin, Madison. Ha publicado los libros *Warlord Politics and African States* (Lynne Rienner Publishers, 1998) y *Corruption and State Politics in Sierra Leone* (Cambridge University Press, 1995), además de múltiples artículos en revistas académicas sobre violencia y economía política en África subsahariana y la antigua Unión Soviética. Actualmente, es Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política de Northwestern University.

### **Francisco E. Thoumi**

PhD en Economía de la University of Minnesota. Fue Coordinador del Informe Mundial de Drogas 2000 de Nacio-



nes Unidas y ha sido consultor del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, ente otras organizaciones. Ha sido profesor universitario en George Washington University, California State University, la Universidad de los Andes y la Universidad del Rosario. Miembro de Número de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas y Fellow del Woodrow Wilson Center for International Scholars y el Senlis Council. Entre sus libros, se encuentran *El imperio de la droga: Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes* (Editorial Planeta, 2002) y *Economía política y narcotráfico* (Tercer Mundo Editores, 1994), además de numerosos artículos, compilaciones y monografías.

### **Santiago Tobón Zapata**

MSc en Economía de la Université Catholique de Louvain, con un MBA de la Universidad EAFIT. Ha trabajado en varios cargos en el sector público regional en Antioquia, donde ha sido Director de Desarrollo Sectorial y Director de Sistemas de Información y Catastro. Paralelamente, ha investigado problemas de informalidad, cultivos ilícitos y criminalidad. Actualmente, se desempeña como Gerente Administrativo y Financiero de Bioprocol.