

01

Desarrollo económico local, ilegalidad y posconflicto

Gonzalo A. Vargas*, Javier García-Estévez**
y Susan Benavides***

Repensando el desarrollo económico local desde Colombia

Capítulo 1

* Profesor asociado del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), Universidad de los Andes. Correo electrónico: govargas@uniandes.edu.co

** Profesor asistente del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), Universidad de los Andes. Correo electrónico: jh.garcia@uniandes.edu.co

*** Egresada del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) y vicerrectora de investigaciones en la Universidad de Santander. Correo electrónico: sbenavides@udes.edu.co

Introducción

Consolidar trayectorias de desarrollo económico local incluyente y sostenible en los municipios más afectados por el conflicto es una tarea crucial para consolidar la paz en Colombia. Sin embargo, sus economías alojan un amplio espectro de actividades ilegales que afectan la salud y destruyen el ambiente. En algunos municipios dichas actividades tienen una importancia marginal, pero en otros son esenciales para la economía local.

Villa *et al.* (2016) estimaron que la economía ilegal representó el 2 % del PIB de Colombia en el año 2013^[1]. La importancia de dichas actividades es especialmente evidente en las zonas que más han sido afectadas por el conflicto armado, en donde se encuentra un amplio espectro de actividades económicas que tienen lugar por fuera de los marcos legales, con diferentes grados de organización y con impactos diferenciados sobre las economías locales.

El narcotráfico es una de las actividades ilegales más persistente en el país. La firma del Acuerdo de La Habana entre el Gobierno de Colombia y las FARC generó a la vez esperanzas y temores sobre el rumbo que podrían tomar las economías ilegales en el país, no solo en términos de magnitud sino de organización de los mercados. Por ejemplo, se especuló si la disputa para controlar mercados, centros de procesamiento y rutas de exportación de coca antes dominadas por las FARC podría desatar una confrontación armada entre organizaciones criminales. Como parte del Acuerdo se ha implementado una política pública de sustitución mediante pactos con los cultivadores, la cual registró resultados notables hasta el 2019 (Forero, 2020). La terminación del conflicto armado tampoco desactiva las economías ilegales que, si bien pudieron crecer a su sombra, tienen el vigor para sobrevivir y florecer en tiempos de paz e incluso para colonizar al Estado (Kurtenbach y Rettberg, 2018). La persistencia de

1 El estudio citado solo considera los ingresos asociados a la exportación de cocaína y el crimen común, pasando por alto otros como la minería ilegal y el contrabando y, además, no incluye información de los últimos cinco años.

dichas economías ilegales es uno de los retos del desarrollo económico local (en adelante, DEL) en contextos de posconflicto².

Este capítulo presenta recomendaciones de política para lograr que las iniciativas de DEL sean más efectivas en contextos en donde prevalecen las economías ilegales, y para que contribuyan a la consolidación de la paz; se basa principalmente en el análisis de fuentes secundarias y recoge las lecciones de algunos proyectos de sustitución de cultivos ilícitos realizados recientemente en Putumayo.

El capítulo está organizado en seis secciones y la primera es esta introducción. En la segunda se revisa la literatura internacional sobre desarrollo económico en contextos de ilegalidad y se exponen algunas propuestas de acción de escala local especialmente concebidas para contextos de posconflicto. La tercera sección describe las principales actividades ilegales prevalentes en las zonas que fueron más afectadas por el conflicto armado y, en particular, la manera en que el crimen y la ilegalidad afectan los prospectos de desarrollo en dichos municipios. La cuarta sección presenta algunas de las principales políticas que se han implementado para dismantelar las economías ilegales en Colombia (en especial, la producción de coca y cocaína). La quinta sección plantea algunas lecciones que se derivan de las experiencias de sustitución de cultivos ilícitos en Putumayo. La sección final presenta algunas recomendaciones de política pública.

DEL en contextos de ilegalidad: enfoques y propuestas

Por su naturaleza clandestina, el tamaño de las economías ilegales es difícil de cuantificar, como lo es establecer su relación con la economía legal y su efecto sobre los procesos y las políticas de desarrollo económico

2 En este capítulo usamos el término *posconflicto* para referirnos al periodo posterior a la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las extintas FARC, reconociendo que otros conflictos (armados, políticos y sociales) se mantienen y que es necesario consolidar la paz, es decir, crear condiciones políticas, institucionales y económicas que eviten el retorno a las hostilidades armadas entre el Estado y organizaciones armadas insurgentes.

(Chiodelli *et al.*, 2018). Algunas contribuciones indican que el crimen hace más costosa la operación de las empresas, y subrayan sus efectos negativos en el crecimiento económico. Esta relación está mediada por la pobreza: “Cuando hay grupos que se rezagan en la pobreza, el desarrollo económico puede crear serias tensiones sociales. A su turno, el crimen, las protestas y el desorden social consiguientes pueden descarrilar el proceso de desarrollo” (Mehlum *et al.*, 2006, p. 325). La evidencia empírica al respecto ha demostrado que el desempleo y los bajos salarios estimulan el crimen, especialmente entre varones jóvenes (Draca y Machin, 2015). Un hallazgo igualmente robusto es que la desigualdad de ingresos está asociada a mayores tasas de homicidio (Nivette, 2011).

Sin embargo, las economías ilegales persisten incluso en las economías más desarrolladas, y desempeñan también un papel importante —que no es lo mismo que favorable— en sus procesos de desarrollo regional y urbano (Chiodelli *et al.*, 2018). De hecho, las actividades ilegales se relacionan de maneras diversas con las actividades legales y con el Estado. Por ejemplo, Cockayne y Lupel (2009) reconocen que hay relaciones depredadoras en las que el crimen organizado expolia a las empresas legales, pero también reconocen que pueden existir relaciones parasíticas e incluso simbióticas entre organizaciones y actividades legales e ilegales. Por lo anterior, desde el punto de vista de las políticas públicas, para enfrentar el problema de las economías ilegales es necesario pasar de un enfoque exclusivamente policivo y judicial hacia otro que tenga en consideración las relaciones entre las organizaciones ilegales y su entorno, incluyendo comunidades, autoridades estatales, empresas legales y fuerza pública, entre otros actores relevantes (Jespersion, 2018).

Por otro lado, cuando se examinan los efectos de la actividad ilegal sobre el desarrollo y, en particular, sus efectos sociales y ambientales sobre las poblaciones y las zonas donde se extraen o cultivan las materias primas de estas cadenas de valor, el resultado sugiere que dichas cadenas refuerzan los patrones de desigualdad. Por ejemplo, los precios de la cocaína crecen de manera notable a lo largo de la cadena, y se estima que, comparado con el precio en la finca, el precio al consumidor en Estados Unidos y Europa puede ser entre 11 y 24 veces más alto; se estima también que dos terceras partes del ingreso de esta cadena de valor se obtiene en la etapa de distribución minorista (May, 2017, p. 5). Si bien la producción

de hoja de coca puede mejorar nominalmente los ingresos de una finca campesina, este valor adicional no influye de manera sustancial en la calidad de vida de los hogares debido a factores como las dificultades de acceso y el alto costo de vida que caracterizan las zonas cocaleras (Dávalos *et al.*, 2009).

Recientemente, las agencias de desarrollo han puesto mayor atención a los retos de desarrollo económico que se presentan en contextos de ilegalidad y posconflicto. A continuación se resumen dos propuestas recientes que, además, hacen énfasis en las acciones que pueden implementarse a escala local para hacer frente a dichos retos.

El enfoque de motores endógenos de la recuperación económica

Este enfoque, propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, por sus siglas en inglés), define la recuperación económica como un proceso “transformador que requiere reformas económicas, institucionales y legales que permitan a los países devastados por la guerra restablecer las bases para el desarrollo auto-sostenido” (UNDP, 2008, p. 5). Concretamente, esto significa “alcanzar una tasa de crecimiento superior a la histórica acompañada de una significativa creación de empleo y una acción para reducir desigualdades horizontales severas” (p. 5). Según este enfoque, la recuperación debe apuntar a cuatro objetivos: (1) propiciar las condiciones para generar crecimiento, (2) generar empleo y oportunidades económicas, especialmente para los jóvenes, (3) resolver las desigualdades horizontales, y (4) administrar los recursos naturales y distribuir los ingresos de manera transparente y equitativa (UNDP, 2008, p. 42). El enfoque se traduce en acciones en seis áreas críticas:

1. Rehabilitación de la infraestructura básica, con énfasis en proyectos de iniciativa comunitaria, de pequeña escala, con mano de obra e insumos locales.
2. Reinversión en capital humano, especialmente en servicios de salud y educación.

3. Reintegración de excombatientes y “grupos especiales” (como desplazados y familiares de excombatientes), prestando especial atención a las necesidades de las comunidades.
4. Oportunidades económicas y creación de empleo.
5. Fortalecimiento de las instituciones locales.
6. Acceso a financiación, especialmente microcrédito.

Este enfoque rechaza la idea de que el crecimiento económico sea la “bala mágica” en contextos de posconflicto, e incluye recomendaciones relevantes desde el punto de vista del DEL, como propiciar oportunidades económicas y la creación de empleo. En particular, el enfoque propone acciones en tres líneas: en primer lugar, programas de empleo de emergencia y fondos semilla para iniciar negocios básicos, dirigidos prioritariamente a jóvenes y excombatientes. Los programas de empleo deben orientarse a pequeñas infraestructuras, y estructurarse de manera que usen capacidades e insumos locales; son muy importantes en las fases iniciales del posconflicto, pero eventualmente deben desaparecer.

En segundo lugar, el enfoque propone inversiones en infraestructura socioeconómica, restauración de los recursos naturales, reconstrucción de la capacidad del gobierno local e introducción de proyectos para la generación de ingresos en actividades de alto valor agregado. Estas inversiones y proyectos son viables cuando ya ha transcurrido algún tiempo tras la terminación del conflicto, y también deben desaparecer en el largo plazo. En tercer lugar, el enfoque propone acciones orientadas a construir una economía capaz de generar empleos públicos y privados sin subsidios estatales: intervenciones para cambiar las estructuras industriales, fortalecer el sector privado local y los mercados de trabajo locales, inducir la inversión extranjera, fortalecer los lazos intersectoriales y promover un “diálogo social” sobre temas como derechos humanos, equidad de género y protección de grupos marginalizados. Otras medidas son: remover obstáculos para los negocios, clarificar derechos de propiedad, simplificar códigos tributarios y dar a los negocios locales y a los extranjeros los mismos derechos (UNDP, 2008, pp. 74-75).

Adicionalmente, para crear oportunidades económicas y empleos, el enfoque propone programas que fortalezcan los mecanismos locales de gobernanza, consolidar la capacidad de las instituciones comunitarias

para absorber la llegada de recursos, impulsar mecanismos complementarios de resolución de disputas y formular participativamente programas locales de recuperación económica (UNDP, 2008, p. 77). Sin embargo, el UNDP reconoce que las reformas ortodoxas pueden ser inefectivas en un contexto de economía informal o ilegal, y que la economía criminal no necesariamente desaparece con la terminación del conflicto, sino que puede transformarse en una “economía criminal de paz”. Por esto, propone que antes que abolir dichas economías, hay que propiciar una transformación de sus activos y sus redes hacia la economía legal, lo cual puede implicar incluso negociar a las cabecillas de estas empresas criminales armadas, lo cual “si bien es políticamente controvertido [...] puede ser necesario para lograr la implementación de reformas” (2008, p. 78).

El enfoque de DEL para la “paz territorial”

La Red de Agencias de Desarrollo Económico Local de Colombia (Red Adelco) ha propuesto un enfoque de desarrollo económico local para el posconflicto que combina elementos del enfoque de “paz territorial” propuesto por la administración Santos e incorporado en el Acuerdo del Teatro Colón y del “enfoque Leader” propuesto por la Comisión Europea (2006). Este último se deriva de la iniciativa europea Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (que significa “vínculo entre acciones de desarrollo de la economía rural”) y está orientado a las zonas rurales europeas (Comisión Europea, 2006). Con base en estos enfoques, la Red Adelco elaboró una propuesta que se orienta a cuatro objetivos (Madrídejos, s. f., p. 34):

1. Construir pactos sociales que reflejen una visión compartida del territorio y que incluyan acuerdos sobre el modelo de desarrollo económico.
2. Lograr amplia participación de actores locales organizados, incluyendo la sociedad civil, pero también la academia, las entidades públicas y las empresas.
3. Alinear las estrategias y los programas nacionales e internacionales con las problemáticas y necesidades locales, expresadas en agendas territoriales

4. Priorizar y orientar la inversión en el territorio y articular los programas que “llegan al territorio” de manera que se integren al modelo de desarrollo económico concertado.

Sin duda, la democratización de las decisiones relacionadas con el DEL podría contribuir a la consolidación de la paz. Sin embargo, es importante considerar que, pese a la creación y promoción de numerosos espacios de participación ciudadana local desde 1991, en Colombia la participación ha tenido un efecto muy limitado en las políticas y en los presupuestos públicos (Velásquez, 2009; 2011). Por otro lado, se debe tener en cuenta que las trayectorias de desarrollo económico están parcialmente determinadas por factores que escapan al control de autoridades locales e incluso nacionales, como las migraciones y las variaciones en la tasa de cambio y en los precios de las materias primas. Aunque ninguna de estas limitaciones impide construir pactos locales de desarrollo económico local, sí pueden limitar su efectividad.

Finalmente, es importante anotar que ambos enfoques requieren ciertas condiciones institucionales que no necesariamente están presentes en todas las zonas rurales colombianas. Por ejemplo, precisa administraciones públicas locales con capacidades fiscales y técnicas superiores a las que suelen encontrarse en municipios de categorías cinco y seis y en una sociedad civil local fuerte, que no es usual en contextos donde la intimidación y eliminación de líderes de organizaciones sociales y ambientales son tan frecuentes. Asimismo, la acción integrada multi-sectorial requiere una capacidad para la coordinación interagencial que el Estado colombiano raras veces consigue.

Al revisar estas propuestas es posible establecer tres conclusiones: en primer lugar, se necesitan políticas orientadas a transformar las economías de las zonas donde prosperan estas economías ilegales y no simplemente a reducir la extensión de cultivos (o la presencia de operaciones mineras ilegales). Segundo, se requiere propiciar procesos sistemáticos de aprendizaje con base en una evaluación de políticas, programas y proyectos implementados desde la década de 1990. Solamente de esta manera será posible presentar recomendaciones basadas en evidencia. En tercer lugar, si bien el enfoque participativo de abajo hacia arriba promovido en enfoques recientes es prometedor para comprometer a

los trabajadores que producen las materias primas de las economías ilegales (por ejemplo, hoja de coca y oro), dicho enfoque no involucra a actores y organizaciones con mayor poder político, económico y coercitivo que tienen el poder para frustrar esos esfuerzos —desde las bandas criminales (que pueden asesinar a líderes sociales que promueven la sustitución), pasando por entidades estatales nacionales (notorias por su descoordinación), hasta el mismo Gobierno de Estados Unidos (que puede demandar resultados inmediatos en reducción de áreas cultivadas que solamente pueden lograrse mediante coerción).

Las economías ilegales en Colombia: elementos de contexto

En esta sección se caracterizan las economías ilegales más importantes por su magnitud e impacto en los municipios que fueron más afectados por el conflicto armado en Colombia. Para este propósito se revisaron los planes de desarrollo vigentes hasta el 2019 en los municipios identificados según la zonificación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET (Decreto 893 del 2017)³.

Los planes revisados revelan una cornucopia de actividades ilegales: aprovechamiento forestal, ocupación de áreas protegidas y territorios indígenas, tráfico de fauna y flora, sacrificio de ganado, transporte de pasajeros, conexiones fraudulentas de servicios públicos, hurto y transporte de combustible, pesca con técnicas no permitidas, contrabando y extorsión. Sin embargo, las dos actividades más mencionadas son la minería y las relacionadas con la producción de cocaína, desde el transporte de insumos hasta el narcotráfico, pasando por el cultivo de coca.

Es importante reconocer que estas actividades se ubican en un espectro que va desde la informalidad hasta la criminalidad, y que los límites entre informalidad, ilegalidad y criminalidad son difusos. Incluso

3 Los PDET son un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que estableció el Acuerdo Final de paz entre las FARC y el Estado colombiano (Artículo 1, Decreto 893 del 2017).

si fuera posible trazarlos, hay que recordar que en últimas la definición de las actividades que son criminales (y no simplemente informales) es una decisión política que responde a consideraciones morales, pero también de política fiscal e internacional, como es evidente en el caso de las políticas contras las drogas y contra la minería informal. Asimismo, se debe reconocer que algunas de estas actividades históricamente *antecedén* al Estado colombiano porque fueron previas a su formación, como la minería artesanal. En otros casos, se desarrollan en zonas donde la presencia estatal es esporádica, por no decir que teórica, y en la práctica no hay la autoridad para asegurar que la regulación se cumpla.

Los planes de desarrollo de los municipios más afectados por el conflicto describen con elocuencia la precariedad de los contextos sociales y geográficos en que florecen las economías ilegales: la agricultura es poco tecnificada, las posibilidades de comercialización de productos legales son mínimas, el acceso a crédito es nulo, y en muchos casos la única alternativa viable la constituyen los cultivos de uso ilícito. Por ejemplo, el plan de desarrollo de El Paujil, Caquetá, ilustra así la situación del campo:

La problemática principal del sector agropecuario se centra en la escasa tecnificación, asistencia, acompañamiento o seguimiento a los procesos o proyectos productivos que se priorizan para estos sectores, en la poca asociatividad de los productores, la comercialización incipiente de los productos, no existen canales de comercialización; existen bajos niveles de producción y transformación de productos, dificultades para acceder a créditos financieros, aunque la mayoría de la población rural se encuentra bancarizada, no existe infraestructura y logística para la agroindustria, ni vinculación a cadenas productivas; situaciones que afectan la economía de las familias, provocan el incremento de los cultivos de uso ilícito, el desplazamiento de los jóvenes campesinos a las ciudades o centros urbanos, donde aspiran encontrar mayores oportunidades. (Municipio de El Paujil, 2016, p. 153)

Varios planes de desarrollo subrayan también los impactos de las economías ilegales en el ambiente. Por ejemplo, en Caloto, Cauca:

La actividad minera de carácter ilegal está generando afectaciones medioambientales y sociales en la cuenca del río Palo corregimiento del Palo, y en la vereda Santa Rita del mismo corregimiento han sido varias las quejas que se han realizado por parte de la población civil donde expresan que la extracción ilegal de oro está generando detrimento ambiental y pobreza a los que residen en estas zonas. (Municipio de Caloto, 2016, p. 62)

En Barbacoas, Nariño, las actividades extractivas, legales e ilegales también afectan la oferta hídrica:

Barbacoas encuentra en su riqueza hídrica una gran fortaleza para el desarrollo de su territorio. [...] Lamentablemente cada día es más limitada su disponibilidad para el consumo humano, especialmente por contaminación de acuíferos y demás fuentes de agua por actividades como la minería ilegal y el derrame de hidrocarburos. (Municipio de Barbacoas, 2016, p. 78)

Los impactos de las economías ilegales también son de tipo social y cultural, como se pone en evidencia en el plan de desarrollo del municipio de El Rosario, Nariño, donde “la presencia de cultivos de uso ilícito ha permeado la estructura cooperativa, debilitando los lazos comunales y organizativos, ya que se ha desarrollado el individualismo como forma de sobrevivir en el negocio de lo ilícito” (Municipio de El Rosario, 2016, p. 91).

Las actividades mencionadas también muestran diferentes grados de complejidad económica, desde las que ocurren de manera completamente atomizada (por ejemplo, conexiones fraudulentas al tendido eléctrico), hasta las que hacen parte de cadenas transnacionales de valor (por ejemplo, el narcotráfico). Aunque esta complejidad suele estar asociada al grado de rentabilidad de la actividad, no necesariamente está relacionada con el impacto social y ambiental de esta. En otras palabras, actividades poco encadenadas que se inscriben en la economía de subsistencia de hogares marginados, como ciertos métodos prohibidos de pesca, pueden causar impactos significativos e irreversibles en el ambiente.

La magnitud de las economías y negocios ilegales es variable. En Fonseca, por ejemplo, se encuentran unas treinta y cinco ladrilleras que

extraen arcillas de las riberas de los ríos y producen diversos efectos ambientales, pero que apenas vinculan a unas cuarenta personas “entre paleros y dueños de volquetas” (Municipio de Fonseca, 2016, p. 94). En contraste, en Santander de Quilichao, la minería ilegal ocupa aproximadamente a 5000 personas, en su mayoría afrodescendientes (Municipio de Santander de Quilichao, 2016, p. 190). En Corinto, Cauca, las autoridades consideran que el bajo nivel de formalización económica está ligado a la “alta dependencia económica de ingresos ocasionados por cultivos de uso ilícito” (Municipio de Corinto, 2016, p. 92). En el sur del Meta, la “economía ilícita ha sido la dinamizadora de la economía territorial del municipio y de la región circundante por encima de las actividades determinadas como lícitas” (Municipio de Mapiripán, 2016, p. 75). Como lo sugiere esta última cita, en algunos municipios estas economías tienen un efecto multiplicador sobre el resto de la economía local. En Cauca, por ejemplo, “hay gran cantidad de talleres de maquinaria pesada, almacenes de repuestos, laboratorios diésel, y muchos de sus habitantes son mineros y tienen su lugar de residencia permanente en Cauca y explotan la minería en zonas diversas del territorio nacional” (Municipio de Cauca, 2016, p. 201). En Mercaderes, Cauca, el auge de la minería ilegal desde el 2015 dejó un importante daño ambiental, pero “el valor del oro extraído [...] no ingresó a la dinámica económica local” (Municipio de Mercaderes, 2016, p. 47).

Como se puede observar, las economías legales son diversas en cuanto a los bienes y servicios involucrados, y exhiben diferentes grados de complejidad económica; a pesar de sus particularidades, casi todas atraen personas y hogares con pocos ingresos y sin muchas alternativas económicas. Las barreras entre las economías legales, informales e ilegales, son porosas, y por tanto los recursos que estas últimas generan con frecuencia se cuelan a las dos primeras e incentivan el comercio, la finca raíz, los servicios y el transporte, entre otras actividades. Por consiguiente, aunque las economías ilegales no ofrecen una trayectoria de desarrollo sostenible en el largo plazo, a menudo permiten a muchos hogares participar en el mercado y satisfacer sus necesidades más inmediatas de una manera que no sería posible si se mantuvieran en la economía de subsistencia. En algunos municipios, las economías ilegales son las principales generadoras de empleo y dinamizadoras de las economías locales; pero

otras son las actividades de enclave, por lo que las economías locales absorben una mínima fracción del valor agregado. Como otras actividades económicas, las ilegales también pueden afectar negativamente la salud humana y el ambiente, pero a diferencia de las legales, estas son más difíciles de regular —a menos que lo hagan también actores ilegales—. Finalmente, las economías ilegales dificultan la planificación subnacional por la inestabilidad de los flujos migratorios que provocan, así como por efectos inciertos sobre la economía y las finanzas públicas locales. Estas hipótesis son consistentes con la idea de que el crecimiento económico agregado *per se* no es una condición suficiente para la consolidación de la paz, y sugieren la necesidad de encontrar y promover activamente alternativas económicas viables para los hogares y poblaciones ubicados en las zonas que fueron más afectadas por el conflicto armado.

En la siguiente sección de este capítulo se revisan de manera sucinta algunas de las principales políticas y enfoques que se han propuesto en Colombia para enfrentar las economías ilegales. Comparados con los enfoques vistos en la segunda sección, estos enfoques son más específicos y adaptados al contexto nacional, pero, como veremos a continuación, no necesariamente han sido efectivos.

DEL y cultivos ilícitos: lecciones recientes desde Putumayo

Esta sección expone brevemente algunas experiencias de DEL en el departamento de Putumayo, uno de los más afectados por los cultivos ilícitos de coca. Antes de presentar el caso, se exponen algunos antecedentes sobre las políticas de erradicación y sustitución de cultivos en el país. Desde la década de 1980 hasta hoy, el Gobierno de Colombia ha puesto en marcha diversas políticas para dismantelar las economías ilegales y desarticular las cadenas de valor, o al menos algunos de sus eslabones. Mientras las políticas de formalización minera son relativamente recientes, los esfuerzos contra el narcotráfico se remontan a la administración Betancur (1982-1986) y ponen en evidencia las dificultades para alcanzar una transición duradera hacia la legalidad. Dependiendo del clima político nacional e internacional, estas políticas han combinado acciones

judiciales, policiales y militares, incluida la aspersión con glifosato, con proyectos productivos y esquemas institucionales “alternativos” a la coca.

Desde entonces han pasado treinta años, y el reciente incremento de la superficie cultivada con coca es un indicio elocuente de las dificultades que dichas políticas encuentran para alcanzar resultados duraderos. En efecto, las hectáreas sembradas con coca se incrementaron de 48 000 hectáreas en el 2013 a 171 000 hectáreas en el 2017 (UNODC, 2018). Cerca del 90 % de los lotes sembrados con coca identificados en el 2017 “ya habían sido detectados, asperjados o erradicados previamente [es decir que] la gran mayoría de los cultivos se localizan en áreas previamente afectadas y que enfrentan procesos de reactivación del fenómeno” (UNODC, 2018, p. 29).

Buena parte del fracaso en la lucha contra los cultivos de uso ilícito se debe a que se han perseguido metas de disminución de áreas cultivadas en el corto plazo y no una transformación estructural de las condiciones económicas y sociales que dan origen a las economías ilícitas. En otras palabras, los proyectos y esquemas de desarrollo alternativo han estado orientados a la erradicación y no al desarrollo económico o humano de las zonas cocaleras. A finales de la administración Samper (1994-1998), se reconoció la importancia de enmarcar dichos esfuerzos en “planes regionales de desarrollo alternativo”, pero según Zorro (2011), estos fueron puramente diagnósticos, carecían de una visión estratégica y eventualmente fueron olvidados (2011, p. 71). El mismo autor observa que, incluso en la fase más madura de la política de desarrollo alternativo (a finales de la década del 2000), los proyectos rara vez estuvieron integrados a cadenas productivas de valor o a procesos de desarrollo más amplios.

En la segunda mitad de la década del 2000 se observaron mejoras sustanciales en el diseño de programas, lo que sugiere que hubo un proceso de aprendizaje; sin embargo, muchos proyectos y esquemas no contaron con estudios de viabilidad ni evaluaciones que permitieran establecer su impacto y costo-eficiencia (Zorro, 2011). Otros factores que limitaron su impacto fueron la implementación de programas desarticulados de la realidad de los territorios, las reducidas capacidades institucionales, restricciones de recursos, fallas en la planeación, dificultades de coordinación entre los niveles de gobierno central y local, falta de confianza entre las partes, insuficiente conocimiento de los mercados, ausencia de

encadenamientos productivos y falta de una visión sistémica y de largo plazo (Restrepo *et al.*, 2004; Vargas, 2010).

El acuerdo del Teatro Colón, suscrito a finales del 2016, dio un giro importante en las políticas de sustitución. El Gobierno de Colombia se comprometió a construir de manera participativa una política “mediante la transformación estructural de los territorios y la creación de condiciones de bienestar” (Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, 2016, p. 100) y se comprometió a implementar un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). La implementación del programa incluyó acuerdos con las comunidades para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos en los que las comunidades se comprometían a no volver a sembrar y a no involucrarse en labores asociadas a los cultivos ilícitos, mientras que el programa ofrece apoyo económico para su subsistencia y para iniciar proyectos productivos. Pese al escepticismo de sus directivos, el programa había levantado más de 41 000 hectáreas hasta diciembre del 2019 (Forero, 2020).

Putumayo es uno de los departamentos de Colombia donde los cultivos de coca han crecido más vigorosamente en el último decenio, pasando de 4785 hectáreas en el 2010 a 29 589 en el 2017 (UNODC, 2018). Algunos proyectos de “desarrollo alternativo” emprendidos en Putumayo en la década pasada no tuvieron un impacto significativo en la calidad de vida de los pobladores rurales porque no estuvieron acompañados de inversión en educación, salud, vivienda, capacidad de las instituciones, infraestructura vial, entre otros (Guerrero, 2005). Otros autores consideran que la lucha contra los cultivos ilícitos no ha sido exitosa porque ha desestimado los órdenes sociales y las nuevas ruralidades que se han construido históricamente alrededor de la dinámica cocalera (Ortiz, 2003; Flórez, 2009).

La experiencia de tres asociaciones de productores agrícolas en los municipios de La Hormiga y Valle del Guamuez da nuevas luces sobre los factores que facilitan o limitan el DEL en contextos de ilegalidad. Cabe anotar que en el 2017, Valle del Guamuez fue el octavo municipio colombiano con la mayor cantidad de cultivos de coca, con 4132 hectáreas (UNODC, 2018, p. 27). Estas asociaciones sustituyeron la producción de coca con el apoyo del programa Familias Guardabosques. La información

primaria se recolectó mediante entrevistas semiestructuradas a los líderes de estas asociaciones en las veredas La Hormiga, El Placer y El Pepino de los municipios mencionados. El análisis se complementó con la revisión de informes de autoridades nacionales y departamentales. La siguiente tabla describe los principales aspectos de las tres asociaciones.

Tabla 1.1 Asociaciones de productores agrícolas incluidas en el análisis

Nombre	Producto	Año de fundación	Socios
Asociación Agropimentera del Valle del Guamuez	Pimienta	2009	98
Cooperativa Agroindustrial y de Palmito	Palmito de chontaduro	2007	43
Asociación Campesina de El Pepino (Asocampo)	Panela	2008	18

Fuente: información obtenida en trabajo de campo por Susan Benavides.

Como se puede observar, las tres asociaciones han completado casi una década de operaciones y, según los entrevistados, las tres generan ingresos adicionales a los hogares participantes. Desde el punto de vista de la generación de ingresos, la más exitosa ha sido la cooperativa productora de palmito, cuyos asociados pueden recibir hasta 3 millones de pesos al mes. Sin embargo, las tres asociaciones cuentan con sistemas de ahorro colectivo y crédito rotativo que les permiten hacer pequeños préstamos a los asociados por periodos de hasta un año.

Con excepción de la cooperativa panelera, la producción de las asociaciones se caracteriza por las deficiencias en el acceso a infraestructura, tecnología y equipos, lo cual limita la posibilidad de agregar valor y generar ingresos a los hogares. Esta situación se debe en cierta medida a la falta de acceso a crédito por parte del sistema financiero, que limita la posibilidad de adquirir equipos para transformar la materia prima. Sin embargo, la cooperativa productora de palmito estableció un convenio con Corpocampo, una empresa dedicada al procesamiento y comercialización de productos orgánicos, lo que ha permitido que el producto se distribuya en Colombia, Francia y Holanda. Los términos del convenio aseguran un precio que consideran justo y estable; esto se facilita debido a que se trata de un producto con creciente demanda y

poca oferta. El convenio con Corpocampo también les facilitó adquirir el sello de buenas prácticas agrícolas, del que carecían las otras asociaciones en el momento de las visitas.

A diferencia de los productores de palmito, los de pimienta la comercializan a escala regional, pero enfrentan el contrabando desde Ecuador y Brasil. Los de panela, por su parte, la distribuyen en el mercado local, y han logrado diferenciarse por ser los únicos que la producen y comercializan cumpliendo los requerimientos normativos mínimos. Las tres asociaciones destinan una parte de sus ingresos para sostener los gastos administrativos y operativos, y en los tres casos los entrevistados reportaron un buen nivel de confianza en sus socios.

Los entrevistados señalan cuatro aspectos de los programas de sustitución de cultivos ilícitos que, a su juicio, limitan su efectividad: en primer lugar, su corta duración, pues se asume erradamente que un acompañamiento de apenas tres años es suficiente para provocar cambios duraderos. En segundo lugar, su poca integralidad, en razón a que a menudo pasan por alto aspectos cruciales como las vías de acceso y la comercialización. En tercer lugar, la falta de seguridad, pues algunos hogares deciden no participar por miedo o amenazas. Y en cuarto lugar, la corrupción, que, según afirman, lleva a que muchos proyectos se queden sin recursos y a medio terminar.

Al comparar las tres asociaciones saltan a la vista varios factores que han incidido en el impacto esperado de los proyectos: por un lado, la elección de un producto con creciente demanda en los mercados internacionales ha facilitado que los productores de palmito de chontaduro puedan generar un flujo de ingresos superior al de las otras dos asociaciones, cosa que no ocurre en los casos de la pimienta y la panela. También ha sido crucial el convenio con una empresa procesadora y comercializadora, así como la habilidad de los cultivadores para establecer con ella un arreglo económico que los ha favorecido. Por otro lado, la capacidad organizativa de las asociaciones y su habilidad para tomar decisiones de manera participativa ganan importancia cuando estos casos se comparan con otros que fueron fallidos, como la cooperativa de productores de palmito de El Cuembí, en Puerto Asís (Chamorro, 2017). En dicho ejemplo, hubo otro aspecto decisivo que provocó el fracaso del proyecto: las fumigaciones con glifosato destruyeron los cultivos de

palmito. Estos casos también sugieren factores que limitan el impacto de los proyectos, como la falta de acceso al sistema financiero, el contrabando y la intimidación a los cultivadores que renuncian a la coca.

Recomendaciones

Para la consolidación de la paz no basta con impulsar el crecimiento económico, sino que es indispensable generar puestos de trabajo que le quiten mano de obra no calificada a ejércitos rebeldes y organizaciones criminales. Para reducir el crimen, la política económica debe propiciar la generación de empleos decentes que hagan menos atractiva la participación en actividades criminales. La superación de la ilegalidad y la consolidación de la paz requieren que la política económica tenga un enfoque territorial explícito que favorezca los territorios y los grupos sociales que son más vulnerables al relapso del conflicto y la violencia —que con frecuencia son los mismos que más fueron afectados por el conflicto y la violencia en el pasado.

El DEL incluyente y sostenible en las zonas más afectadas por el conflicto es una de esas condiciones, pues permite generar empleo decente y protege —o por lo menos no destruye— el ambiente en el largo plazo. Los enfoques y las políticas de DEL analizados en este capítulo coinciden al subrayar condiciones de éxito, como la participación de actores locales en la construcción de pactos sociales, el fortalecimiento de las capacidades de instituciones y actores locales, la creación de redes de cooperación con actores (incluso extraterritoriales), la coordinación entre los niveles de gobierno (central y local), el conocimiento de los mercados y los encadenamientos productivos.

Las dificultades, aprendizajes y fracasos de los programas de desarrollo alternativo aplicados en Colombia desde hace más de treinta años muestran la enorme dificultad de encontrar alternativas viables y sostenibles para transitar hacia economías legales diferentes a la economía de subsistencia. Estas dificultades no solo se deben a la complejidad del problema, sino también a debilidades del Estado colombiano para ejecutar de manera coordinada políticas multisectoriales y poner en marcha formas de planificación del desarrollo menos tecnocráticas y

más participativas. En la literatura sobre desarrollo alternativo existe amplio consenso sobre el imperativo de emprender políticas integrales y sostenibles que brinden protección y garantía de los derechos de las comunidades, fortalezcan las capacidades locales y la participación de las poblaciones vulnerables. El estudio de caso de las asociaciones productivas de Putumayo confirma que la viabilidad económica de las iniciativas productivas es fundamental para la sostenibilidad de las propuestas de desarrollo alternativo; en particular, una buena inserción en los mercados y la agregación de valor. También se hizo patente la importancia del capital social: la confianza construida entre los asociados ha fomentado cambios sociales y culturales que en el mediano y largo plazo contribuyen a la transformación de los territorios. Por otro lado, los casos subrayan la importancia de garantizar condiciones de seguridad a los cultivadores y de ampliar el acceso a crédito y a infraestructura.

Referencias

- Chamorro, I. (2017). *Cultivo y agroindustria de palmito de chontaduro: ¿Una alternativa de desarrollo local? Estudio de caso: Asociación de Productores Agropecuarios El Cuembí APAC, en Puerto Asís, Putumayo* [trabajo de grado]. Pontificia Universidad Javeriana.
- Chiodelli, F., Hall, T., Hudson, T. y Moroni, S. (2018). Grey governance and the development of cities and regions. En F. Chiodelli, T. Hall y R. Hudson (Eds.), *The Illicit and Illegal and Regional and Urban Governance and Development* (pp. 20-36). Routledge.
- Cockayne, J. y Lupel, A. (2009). Introduction: Rethinking the relationship between peace operations and organized crime. *International Peacekeeping*, 16(1), 4-19.
- Comisión Europea. (2006). *El enfoque Leader: Guía básica*. Comisión Europea. <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/2B954035-C7F2-D93C-B2DB-07C04ED1F1A7.pdf>

- Dávalos, L., Bejarano, A. y Correa, L. (2009). Disabusing cocaine: pervasive myths and enduring realities of a globalised commodity. *International Journal of Drug Policy*, (20), 381-386.
- Draca, M. y Machin, S. (2015). Crime and economic incentives. *Annual Review of Economics*, 7(1), 389-408.
- Flórez, C. (2009). *Órdenes sociales en el Putumayo antes y después del Plan Colombia* [trabajo de grado]. Cider.
- Forero, S. (24 de enero del 2020). Líderes de sustitución de cultivos no han sido asesinados: Director del programa de sustitución. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/lideres-de-sustitucion-de-cultivos-no-han-sido-asesinados-director-del-programa-de-sustitucion-articulo-901193>
- Garay, L. J. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.
- Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá. <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/nuevoacuerdofinal.pdf>
- Guerrero, F. (2005). *Colombia y Putumayo en medio de la encrucijada. Narcotráfico, fumigaciones, economía y soberanía*. Claridad.
- Jespersion, S. (2018). Filling governance and development vacuums. En F. Chiodelli, T. Hall y R. Hudson (Eds.), *The Illicit and Illegal and Regional and Urban Governance and Development* (pp. 122-140). Routledge.
- Kurtenbach, S. y Rettberg, A. (2018). Understanding the relation between war economies and post-war crime. *Third World Thematics*, 3(1), 1-8.
- Madridejos, C. (s. f.). *Desarrollo económico local y paz territorial*. Unión Europea, Departamento para la Prosperidad Social y Red Adelco.
- May, C. (2017). *Transnational Crime and the Developing World*. Global Financial Integrity.

- Mehlum, H., Moene, K. y Torvik, R. (2006). Institutions and the resource curse. *The Economic Journal*, 116(508), 1-20.
- Municipio de Barbacoas. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. Barbacoas, Alcaldía. https://alcaldia-municipal-de-barbacoas-narino.micolombiadigital.gov.co/sites/alcaldia-municipal-de-barbacoas-narino/content/files/000047/2343_plan-de-desarrollo-barbacoas-vfi.pdf
- Municipio de Caloto. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. Caloto, Alcaldía. <http://caloto-cauca.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%202016-2019.pdf>
- Municipio de Caucasía. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. Caucasía, Alcaldía. https://caucasiantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/caucasiantioquia/content/files/000081/4034_plan-desarrollo-municipal-20162019.pdf
- Municipio de Corinto. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. Corinto, Alcaldía. <https://cpd.blob.core.windows.net/test1/19212planDesarrollo.pdf>
- Municipio de El Paujil. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. El Paujil, Alcaldía. https://elpaujilcaqueta.micolombiadigital.gov.co/sites/elpaujilcaqueta/content/files/000402/20062_plandedesarrolloelpaujil20162019.pdf
- Municipio de El Rosario. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. El Rosario, Alcaldía. https://alcaldiaelrosarionarino.micolombiadigital.gov.co/sites/alcaldiaelrosarionarino/content/files/000002/63_plan-de-desarrollo-el-rosario-narino-2016-2019.pdf
- Municipio de Fonseca. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. Fonseca, Alcaldía. <http://www.fonseca-guajira.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/PLAN%20DE%20DESARROLLO%20TERRITORIAL,%20CONSTRUYENDO%20CAMBIO%20PARA%20LA%20PAZ%202016-2019.pdf>
- Municipio de Mapiripán. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. Mapiripán, Alcaldía. <https://mapiripanmeta>.

- micolombiadigital.gov.co/sites/mapiripanmeta/content/files/000189/9424_plan_de_desarrollo_mapiripan.pdf
Municipio de Mercaderes. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. Mercaderes, Alcaldía. https://mercaderescauca.micolombiadigital.gov.co/sites/mercaderescauca/content/files/000044/2179_plan-de-desarrollo-20162019.pdf
- Municipio de Santander de Quilichao (2016). *Acuerdo 010 de 2016*. Santander de Quilichao, Alcaldía. <http://www.santanderdequilichao-cauca.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/ACUERDO%20010%20DE%202016%20-%20ADOPTA%20EL%20PLAN%20DE%20DESARROLLO%202016-2019,%20SANTANDER%20DE%20QUILICHAO,%20COMPROMISO%20DE%20TODOS.pdf>
- Nivette, A. (2011). Cross-national predictors of crime: A meta-analysis. *Homicide Studies*, 15(2), 103-131.
- Ortiz, C. (2003). Cultivos ilícitos y nueva ruralidad en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, (50), 144-166. Pontificia Universidad Javeriana.
- Restrepo, F., Zorro, C., Salazar, J. C. y Montoya, D. (2004). *La política de desarrollo alternativo y su modelo institucional. Retos y desafíos. Memorias*. Programa de Desarrollo Alternativo.
- United Nations Development Programme, UNDP. (2008). *Post-conflict Economic Recovery: Enabling Local Ingenuity*. UNDP.
- United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC. (2018). *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Vargas, G. y Hurtado, R. (2017). *Los retos de la paz territorial*. Universidad de los Andes.
- Vargas, G., Uribe, M., Cordoncillo, C. y García, P. (2017). *48 preguntas sobre la construcción de paz en Colombia [cuadernillo]*. Universidad de los Andes.
- Velásquez, F. (2009). *Las otras caras del poder*. Foro Nacional por Colombia.

- Velásquez, F. (2011). La institucionalización de la participación en Colombia: Notas para su interpretación. *Política & Sociedad*, 10(18), 155-186.
- Villa, E., Misas, M. y Loayza, N. (2016). Illicit activity and money laundering from an economic growth perspective: A model and an application to Colombia. *Policy Research Working Paper* (7578). World Bank.
- Zorro, C. (2011). Políticas de desarrollo alternativo en Colombia (1982-2009). En A. Gaviria y D. Mejía (Comps.), *Políticas antidroga en Colombia: Éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 91-119). Universidad de los Andes.

