

# UN MITO CONVENIENTE: EL 'DESARROLLO' Y LAS POLÍTICAS ANTI-NARCÓTICOS EN COLOMBIA



ROSS EVENTON

Working Paper Series 2021



## THE COLOMBIAN OBSERVATORY OF ORGANIZED CRIME (OCCO)

Organized crime (OC) constitutes one of the greatest threats to security in Latin America. It has had a grave impact in terms of violence, corruption and the weakening of institutions, creating an urgent need to understand the penetration of organized crime into the fabric of contemporary societies across the continent.

The Colombian Organized Crime Observatory (OCCO) is dedicated to the analysis of different facets of OC using a multidisciplinary and applied approach. The Observatory is a partnership between the Universidad del Rosario's Faculty of International, Political and Urban Studies (FEIPU) and Insight Crime, who work both independently and collaboratively to advance understanding of OC.

In addition to producing cutting-edge research, the Observatory seeks to train new researchers dedicated to the development of more effective responses to the challenges posed by OC in Colombia and Latin America.

Launched in 2020, the **Documentos OCCO** series, produced by FEIPU, aims to enhance knowledge of organized crime across a wide range of research themes, including:

Criminal governance, structures and infrastructures;

Armed group dynamics;

Crime, conflict and peacebuilding;

Gender, youth and gangs;

Illicit economies;

Policy and intervention.

## CONTACT US

We welcome your comments and feedback. To get in touch or to submit an article to be included in this working paper series, please contact the series editors Arlene B. Tickner and Mathew Charles via: [mathew.hinsoncharles@urosario.edu.co](mailto:mathew.hinsoncharles@urosario.edu.co)

## TO CITE THIS PAPER

Eventon, R. (2021). Un mito conveniente: El 'desarrollo' y las políticas anti-narcóticos en Colombia. *Documentos OCCO*. The Colombian Observatory of Organized Crime Working Paper Series Number 3, Bogotá: Universidad del Rosario.

## EL OBSERVATORIO COLOMBIANO DE CRIMEN ORGANIZADO (OCCO)

El crimen organizado (CO) constituye una de las mayores amenazas a la seguridad en América Latina. Éste ha generado una gran afectación en cuanto a la violencia, la corrupción y el debilitamiento institucional, razón por la cual existe una necesidad urgente de comprender la penetración del CO en el tejido de las sociedades contemporáneas en todo el continente.

El Observatorio Colombiano de Crimen Organizado (OCCO) se dedica al análisis de las distintas facetas del CO desde una aproximación multidisciplinaria y aplicada. El Observatorio es una alianza entre la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario (FEIPU) e Insight Crime, quienes trabajan de manera colaborativa e independiente para avanzar en nuestra comprensión del CO.

Además de producir investigación de vanguardia, el Observatorio busca capacitar a nuevas generaciones de investigadores dedicados al desarrollo de respuestas más efectivas a los desafíos que plantea el CO en Colombia y América Latina.

Lanzada en 2020, la serie **Documentos OCCO** tiene como objetivo mejorar nuestro conocimiento sobre el crimen organizado en un amplio espectro de temáticas, incluyendo:

Gobernanza, estructuras e infraestructuras de los grupos criminales organizados;

Dinámicas de los grupos criminales organizados;

Crimen, conflicto y construcción de la paz;

Economías ilícitas y medio ambiente;

Género, niñez y pandillas;

Política pública e intervención.

## CONTACTANOS

Sus comentarios y sugerencias son bienvenidas. Para ponerse en contacto o enviar un artículo para ser incluido como Documento OCCO, comuníquese con los editores de la serie, Arlene Tickner y Mathew Charles a través de: [mathew.hinsoncharles@urosario.edu.co](mailto:mathew.hinsoncharles@urosario.edu.co)

## PARA CITAR ESTE DOCUMENTO

Eventon, R. (2021). Un mito conveniente: El 'desarrollo' y las políticas anti-narcóticos en Colombia. *Documentos OCCO*. The Colombian Observatory of Organized Crime Working Paper Series Number 3, Bogotá: Universidad del Rosario.

## ABSTRACT

Today the causes of illicit drug cultivation are almost universally recognised to have socio-economic roots. It is argued that what is needed in response is 'development'. However, the concept of development under which drug policies such as Alternative Development (AD) operate is largely divorced from centuries of practical experience. 'Development' has become a collection of isolated rural initiatives, instead of, as it was traditionally understood, structural change in the national economy towards higher value activities. The result has been the repeated failure of such policies. Drug policy analysts have also neglected structural factors when assessing the sources of cultivation. National economic models are considered irrelevant, and are ignored. It is assumed that AD, if implemented correctly, will work equally well in any economic environment. Decades of failure demonstrate that this is not the case. The paper argues that a genuine 'development-focused' policy would be based, not on isolated projects, but positive structural change.

## RESUMEN

Hoy en día, se reconoce casi universalmente que las causas del cultivo de drogas ilícitas tienen raíces socioeconómicas. Se argumenta que lo que se necesita en respuesta es "desarrollo". Sin embargo, el concepto de desarrollo bajo el cual operan las políticas de drogas - como el Desarrollo Alternativo (DA) - está en gran parte divorciado de siglos de experiencia práctica. El 'desarrollo' se ha convertido en una colección de iniciativas rurales aisladas, en lugar de, como se entendía tradicionalmente, un cambio estructural en la economía nacional hacia actividades de mayor valor. El resultado ha sido el repetido fracaso de tales políticas. Los analistas de políticas de drogas también han descuidado los factores estructurales al evaluar las fuentes de cultivo. Los modelos económicos nacionales se consideran irrelevantes y se ignoran. Se supone que la DA, si se implementa correctamente, funcionará igualmente bien en cualquier entorno económico. Décadas de fracaso demuestran que este no es el caso. El informe sostiene que una política genuina 'enfocada en el desarrollo' se basaría, no en proyectos aislados, sino en un cambio estructural de la economía nacional.

## ABOUT THE AUTHOR

**Ross Eventon** is a doctoral candidate at Universidad del Rosario. He has been researching and writing about conflict, development and drug policy for over a decade. Ross was previously the Samuel Rubin Young Fellow at the Transnational Institute. He holds an MA in International Relations from Webster Graduate School and a BSc in Economics from the University of York.

The corresponding author can be contacted via email: [ross.eventon@urosario.edu.co](mailto:ross.eventon@urosario.edu.co)

## KEY WORDS

Colombia, development, drugs policy

# Un Mito Conveniente: El 'Desarrollo' y Las Políticas Anti-Narcóticos en Colombia

## Introducción

Durante los últimos treinta años, Colombia ha gastado en operaciones antinarcóticos mucho más que Bolivia y Perú, sus competidores regionales en el cultivo de coca, y ha logrado mucho menos. Esto no ha provocado un cambio fundamental de táctica, ni un deseo de aprender de sus vecinos. Este año la administración del Presidente Duque incluso ha vuelto a la política dañina e ineficaz de las fumigaciones aéreas; un último intento, bajo la presión de Washington, de demostrar que está "haciendo algo" para enfrentar el cultivo de drogas ilícitas. Mientras tanto, ha sido reconocido, casi universalmente, que las causas del cultivo de drogas ilícitas tienen raíces socioeconómicas: el recurso a la actividad ilegal se considera una respuesta a la pobreza, la marginación y la falta de oportunidades económicas.<sup>1</sup>

Las iniciativas que pretenden abordar estos problemas subyacentes se conocen como programas de Desarrollo Alternativo (DA).<sup>2</sup> Las instituciones internacionales, incluidas la UE y la ONU, han adoptado el DA, y en Colombia el acuerdo de paz de 2016 entre el gobierno y las FARC fue elogiado por su inclusión de muchos principios del DA. Según la definición de la Unión Europea, el DA es "un enfoque a largo plazo para abordar las causas fundamentales del cultivo de la droga: pobreza, conflictos locales, estado débil, infraestructura deficiente, acceso insuficiente a los mercados legales, falta de capacidad para producir cultivos alternativos."<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Esto ha sido reconocido solo recientemente por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. La Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) de los Estados Unidos no comparte esta posición.

<sup>2</sup> En inglés conocido como Alternative Development. A veces también se utiliza 'Alternative Livelihoods'. La diferencia clave entre los dos parece ser que AL pone menos énfasis en la eventual necesidad de sustitución de cultivos ilícitos. Es, en esencia, un programa de desarrollo rural.

<sup>3</sup> EU External Action (2016), *EU External Policy on Drugs*, Mayo 3

[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_hr/407/EU%20external%20policy%20on%20drugs](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_hr/407/EU%20external%20policy%20on%20drugs)

Este documento sostiene que tales afirmaciones están profundamente equivocadas, basados en una interpretación errónea de "desarrollo". Cuando los analistas afirman que lo que se necesita para reducir el cultivo ilícito en Colombia es simplemente infraestructura, como "carreteras", o DA mejor financiada y mejor implementada, solo están repitiendo el error.<sup>4</sup> Un enfoque genuino "orientado al desarrollo" - como el DA pretende ser - reconocería que la pobreza y la marginación no son causas, sino síntomas: de una estructura de producción nacional distorsionada que deja a una gran parte de la población sin oportunidades de empleo decente. Como lo entendieron los economistas del desarrollo clásicos, pero ha sido en gran parte olvidado desde la década de 1970, el desarrollo económico genuino implica la mejora de la estructura de producción para incorporar actividades de mayor valor, no proyectos rurales aislados para aliviar la pobreza.

A pesar de su importancia demostrable, los analistas de políticas de drogas han ignorado los factores estructurales, incluidas las políticas macroeconómicas y comerciales. El cultivo ilícito se discute habitualmente de forma aislada del contexto de vital importancia. El modelo económico nacional se considera irrelevante. A menos que esto se corrija, nos enfrentamos a más años de derrochar el dinero y de análisis que critican el financiamiento y la implementación, en lugar de buscar respuestas en la evidencia recopilada a lo largo de cientos de años de experiencia en desarrollo económico.

### **Desarrollo, viejo y nuevo**

El término "desarrollo" fue durante mucho tiempo sinónimo del mejoramiento de la estructura productiva nacional y el avance hacia actividades económicas de mayor valor. Se entendía que el desarrollo era un proceso dinámico, centrado en actividades específicas en diferentes momentos: las mayores oportunidades de crecimiento

---

<sup>4</sup> Semana, (2017), "No veo la estrategia para enfrentar los cultivos de coca", *Revista Semana*, Marzo 3 <https://www.semana.com/nacion/articulo/experto-en-narcotrafico-daniel-rico-critica-politica-de-cultivos/517393/>

estaban contenidas en industrias que experimentaban rendimientos crecientes y tenían el potencial de obtener grandes ganancias de productividad. Tradicionalmente, esto significaba que la industrialización - la creación de una base industrial nacional - era la clave del desarrollo. De hecho, durante mucho tiempo "industrialización" y "desarrollo" fueron términos intercambiables. La mejora de la estructura de producción en actividades más avanzadas fue la característica central de las grandes historias de éxito de desarrollo, desde Inglaterra, Alemania y Estados Unidos, pasando por Japón, Corea del Sur y los 'Tigres' asiáticos. Copiar o "emular" los progresos realizados en otros países fue un paso reconocido para lograr un desarrollo económico exitoso. En el siglo XIX, por ejemplo, Alemania y Estados Unidos buscaron replicar los cambios que estaban ocurriendo en Inglaterra, y sus responsables políticos se dieron cuenta de que la doctrina de la "ventaja comparativa" tenía que ser ignorada para fomentar el desarrollo. Posteriormente, la capacidad de innovación continua en estas economías se convirtió en una fuente de crecimiento económico sostenido.<sup>5</sup>

Los aranceles, la protección de la industria naciente y otras medidas eran fundamentales para desarrollar actividades económicas con valor agregado y posibilidades de avances en la productividad; un estudio reciente del Banco Mundial reconoce que ningún país ha podido desarrollarse sin recurrir a estas medidas.<sup>6</sup> "Históricamente", escribe el economista e historiador del desarrollo Erik Reinert, "la política de desarrollo exitosa, desde finales del siglo XV hasta principios del XXI, ha logrado un cambio estructural alejándose de la dependencia de las materias primas y la agricultura, agregando manufactura y servicios especializados sujeto a rendimientos crecientes con una compleja división del trabajo."<sup>7</sup> Margaret S. McMillan

---

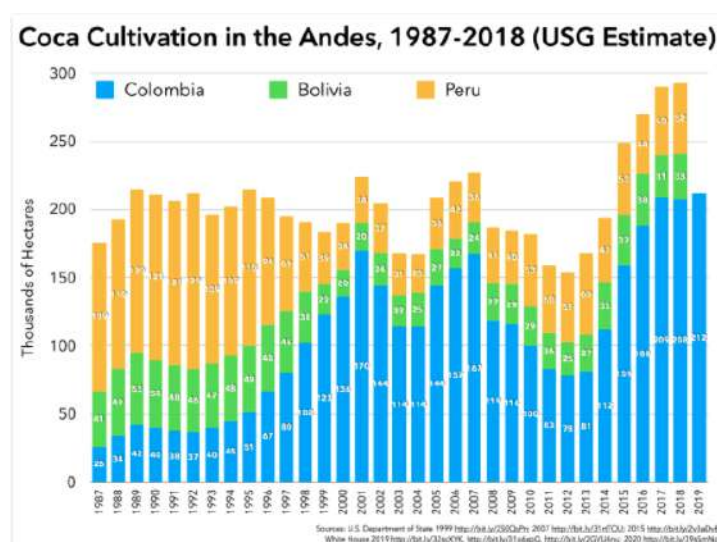
<sup>5</sup> La discusión que sigue es necesariamente limitada. El centro de atención son las amplias transformaciones estructurales necesarias para que se produzca un crecimiento y un desarrollo económico sostenido. Para una discusión matizada, particularmente relacionada con la importancia de la innovación en etapas posteriores de desarrollo, vea: Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*, *Harvard Business Review*, Marzo/Abril <https://hbr.org/1990/03/the-competitive-advantage-of-nations>

<sup>6</sup> Lin, J. (2010) *New Structural Economics; A Framework for Rethinking Development*, Policy Research Working Paper No. 5197. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19919>

<sup>7</sup> Reinert, E. (2006) *Development and Social Goals: Balancing Aid and Development to Prevent 'Welfare Colonialism'*, DESA Working Paper No. 14, United Nations, Enero [https://www.un.org/esa/desa/papers/2006/wp14\\_2006.pdf](https://www.un.org/esa/desa/papers/2006/wp14_2006.pdf)

y Dani Rodrik, economistas de Tufts y Harvard, han presentado un argumento similar:

“Una de las primeras y más importantes ideas de la literatura sobre desarrollo económico es que el desarrollo implica un cambio estructural. Los países que logran salir de la pobreza y enriquecerse son aquellos que logran diversificarse lejos de la agricultura y otros productos tradicionales. A medida que la mano de obra y otros recursos pasan de la agricultura a las actividades económicas modernas, la productividad general aumenta y los ingresos se expanden. La velocidad con la que se produce esta transformación estructural es el factor clave que diferencia a los países exitosos de los no exitosos.”<sup>8</sup>



Source: <https://colombiapeace.org/coca-cultivation-and-eradication/>

Una observación importante de los estudios de desarrollo clásicos, que tiene implicaciones para las respuestas propuestas al cultivo ilícito, es que la

<sup>8</sup> McMillan, M. Rodrik, D. (2011) Globalization, Structural Change and Productivity Growth, National Bureau of Economic Research, Junio <https://www.nber.org/papers/w17143>; Las investigaciones de Rodrik han demostrado que “las industrias manufactureras tienden a cerrar la brecha con la frontera tecnológica a una tasa de alrededor del 3% por año, independientemente de las políticas, instituciones o geografía. En consecuencia, los países que pueden transformar a los agricultores en trabajadores de fábricas obtienen una enorme bonificación de crecimiento”. Rodrik, D. (2012) No More Growth Miracles, Project Syndicate, 8 Agosto <https://www.project-syndicate.org/commentary/no-more-growth-miracles-by-dani-rodrik>

industrialización es el motor de la productividad agrícola. El aumento de los salarios en las ciudades arrastra los salarios agrícolas con ellos, y la migración a las áreas urbanas también contribuye a presionar por salarios más altos en el campo, lo que a su vez crea incentivos para invertir en maquinaria y aumentar la productividad agrícola. En muchos países con niveles concentrados de propiedad, la reforma agraria será una condición necesaria para el progreso de la agricultura. Pero centrarse únicamente en los programas rurales como medio para mejorar la situación en el campo es un error. Como se señaló en un documento de investigación reciente del Grupo del Banco Mundial, que analiza las experiencias históricas de desarrollo en países pobres y de ingresos medios:

“No tenemos ningún ejemplo de países que se hayan desarrollado con éxito mediante la diversificación de la agricultura. Por lo general, la transformación agrícola representa la etapa inicial de un despegue del crecimiento. Si no le sigue una rápida industrialización, el crecimiento se agota.”<sup>9</sup>

Hace más de doscientos años, David Hume había reconocido que: "La promoción de la ganadería nunca se alienta de manera más eficaz que mediante el aumento de las manufacturas". Erik Reinert, citando la frase de Hume, hace los siguientes comentarios:

“Desde un punto de vista económico, las poblaciones pobres de la periferia mundial pueden verse desde dos ángulos diferentes: ya sea en términos de consumo o en términos de producción. Desde el punto de vista del consumo, nos enfrentamos a unos 2.000 millones de personas cuyo poder adquisitivo extremadamente bajo les lleva a vivir al borde de la hambruna y la enfermedad. Una reacción instintiva normal es darles más poder adquisitivo a través de la ayuda. Esta es la reacción instintiva que ha creado los Objetivos de Desarrollo del Milenio [luego reemplazados por los

---

<sup>9</sup> McMillan, M. Rodrik, D. Sepúlveda, C. (2017) Structural Change, Fundamentals, and Growth; A Framework and Case Studies, Policy Research paper, World Bank Group  
<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/684381493210845244/pdf/WPS8041.pdf>

Objetivos de Desarrollo Sostenible] y la asistencia tradicional para el desarrollo. Dado que muchas de las víctimas de la pobreza son agricultores, otra reacción instintiva normal es, de forma aislada, intentar hacer que su agricultura sea más eficiente. Sin embargo, estas reacciones viscerales van directamente en contra de la experiencia de 500 años de políticas de desarrollo exitosas. Solo la presencia de la industria manufacturera produce una agricultura eficiente.”<sup>10</sup>

El punto de vista del consumo, en vez de la producción, ganó prominencia en la década de 1970. Con el comienzo del período 'neoliberal', señala Stephanie Seguino, “el marco teórico dominante y el modo de análisis en la economía del desarrollo llegó a reflejar en gran medida las condiciones estructurales en las economías desarrolladas más que en las economías en desarrollo. Se acabó la atención a la ardua tarea de la industrialización en países con activos limitados, físicos, humanos y de otro tipo”.<sup>11</sup> Antes de este cambio, los economistas del desarrollo habían argumentado que “la creación de empleo y la mejora de la calidad del empleo a través de la industrialización basada en el aprendizaje [eran] el único camino hacia un desarrollo verdaderamente inclusivo y sostenible”, citando a Antonio Andreoni y Ha-Joon Chang. Después del cambio conceptual, sin embargo, la pobreza se convirtió en una cuestión de “privación del consumo”, mientras que “desarrollo y reducción de la pobreza [se convirtieron] en sinónimos”. Se olvidó que la estructura de producción de un país es la “dimensión más fundamental del desarrollo”.<sup>12</sup>

El ‘desarrollo’ se había convertido ahora en una cuestión de insumos - capital, educación, etc. - prestando menos atención a la naturaleza de la actividad económica.

---

<sup>10</sup> Reinert, E. (2006) Development and Social Goals: Balancing Aid and Development to Prevent ‘Welfare Colonialism’, DESA Working Paper No. 14, United Nations, Enero  
[https://www.un.org/esa/desa/papers/2006/wp14\\_2006.pdf](https://www.un.org/esa/desa/papers/2006/wp14_2006.pdf)

<sup>11</sup> Seguino, S. (2017) ‘How Economies Grow: Alice Amsden and the real-world economics of late industrialisation’, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Cambridge Political Economy Society, vol. 10(1), 2017, pages 99-110

<sup>12</sup> Andreoni, A.Chang, H., (2017) ‘Bringing Production and Employment Back into Development: Alice Amsden’s Legacy for a New Developmentalist Agenda’, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Volume 10, Issue 1, 1 Marzo Paginas 173–187 <https://academic.oup.com/cjres/article-abstract/10/1/173/2333823>

La “ardua tarea” del desarrollo podría ser reemplazada por ayuda y proyectos localizados. “Aquellos que en períodos anteriores”, escriben Jayati Ghosh, Erik Reinert y Rainer Kattel, “habrían estado estudiando el desarrollo como transformación estructural ahora se enfocan en el alivio de la pobreza. Esta idea alcanzó su apoteosis en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y su sucesor recientemente ungido, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que efectivamente están dirigidos a mejorar las condiciones de los definidos como pobres, *en lugar de transformar las economías en las que viven*”.<sup>13</sup> Los autores continúan: “Esta visión cerrada es particularmente evidente en el descuido de la dimensión internacional en tales análisis, y particularmente en la forma en que los procesos y reglas económicos globales inciden en la capacidad de los estados en los países menos desarrollados para intentar la diversificación económica y el cumplimiento de los derechos sociales y económicos de sus ciudadanos”.<sup>14</sup>

Las implicaciones del cambio en el pensamiento del desarrollo y las políticas económicas que lo acompañaron tuvieron un profundo efecto en América Latina, que atravesó un proceso de "desindustrialización prematura". Un informe de 2016 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) sostiene que “muchos países en desarrollo no han podido desarrollar suficientemente su sector manufacturero (experimentando una 'industrialización estancada') o incluso han sufrido una 'desindustrialización prematura' desde la década de 1980 debido a una estrategia de política centrada en la apertura comercial unilateral, la desregulación financiera y la retirada del Estado desarrollista”. Este es un problema importante, agrega el informe, porque lo que se necesita son “políticas industriales proactivas” que puedan “alentar la transferencia de empleo y recursos de la agricultura de baja productividad a sectores industriales y de servicios modernos de mayor productividad. Las actividades manufactureras juegan un papel clave en tales

---

<sup>13</sup> Énfasis añadido. Ghosh, J. Reinert, E. Kattel, R., (2018) Handbook of Alternative Theories of Economic Development, Edward Elgar. También vea: Ghosh, J., (2015) ‘From “Development” to “Poverty Alleviation”’: What have we lost?’, Frontline Magazine, 4 Septiembre <http://www.networkideas.org/news/aug2015/Development.pdf>

<sup>14</sup> *ibid*

procesos, ya que crean empleo formal, ingresos y demanda, y aceleran el crecimiento de la productividad; esto, a su vez, impulsa aún más los ingresos y la demanda".<sup>15</sup>

Si excluimos a India y China, que dependían en gran medida de la industrialización apoyada por el estado, los logros en materia de desarrollo desde la década de 1970 han sido extremadamente pobres.<sup>16</sup> En América Latina, los economistas se refieren ahora a un cuarto de siglo "perdido" tras las reformas estructurales de los años setenta y ochenta. En muchos países de la región, las tasas de inversión aún están por debajo de las de la década de 1970, al igual que los niveles de salarios reales. Ocampo y Bertola señalan que durante las dos últimas décadas del siglo XX "se avanzó poco o nada" en América Latina en términos de indicadores de desarrollo humano en relación con los países industrializados avanzados.<sup>17</sup> Este fue también el período en el que se expandió enormemente el cultivo de drogas ilícitas.

Un aspecto de este proceso que se pasa por alto es el vínculo entre la desindustrialización y la violencia urbana. A medida que desaparecían los empleos estables, una nueva generación crecía con pocas esperanzas de un empleo formal y digno. En esta desesperada situación, el narcotráfico o las bandas violentas brindaron una alternativa viable. Y la historia se repite en toda la región. Este fue el caso, por ejemplo, de Medellín, que en el pasado fue un importante centro textil, y la ciudad portuaria de Buenaventura en Colombia. Y también en Rosario, Argentina, que fue el centro de las operaciones nacionales de procesamiento de productos químicos, una industria que luego fue destruida durante la liberalización económica de la década de 1990 bajo la administración de Menem.

---

<sup>15</sup> UNCTAD (2016), The Trade and Development Report 2016: Structural transformation for inclusive and sustained growth, United Nations Conference on Trade and Development <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1610>

<sup>16</sup> Las economías 'Tigres' de Asia nunca aceptaron el neoliberalismo de la misma manera que América Latina. Estos países primero desarrollaron su capacidad industrial nacional, baja fuerte protección, y luego adoptaron un mayor libre comercio cuando estas empresas estaban listas para competir en el escenario mundial. A lo largo de la década de 1990, mientras América Latina aceptó el neoliberalismo, los países de Asia continuaron utilizando políticas industriales para apoyar activamente a la industria local.

<sup>17</sup> Ocampo, J.A. Bertola, L., (2012) *The Economic Development of Latin America Since Independence*, Oxford University Press, 2012

Jorge Katz, economista de desarrollo de la CEPAL, ha señalado que la apertura económica y la desindustrialización en Argentina “produjeron un tremendo impacto en la matriz productiva nacional y en el modelo de organización social del país. Aumenta significativamente el cierre de establecimientos industriales pequeños y medianos de propiedad y gestión familiar, el desempleo alcanza cifras de dos dígitos, crece la informalidad y el salario real cae significativamente.” Las implicaciones sociales fueron nefastas y persisten hasta el día de hoy:

“La Argentina excluida crece a pasos agigantados y la pobreza extrema es expulsada hacia la periferia de las grandes ciudades. Esto genera un profundo impacto en la matriz social, particularmente en el Conurbano de la Provincia de Buenos Aires, en el Gran Rosario, donde la ruptura de las reglas de convivencia y violencia alcanzan límites previamente desconocidos. Las tomas violentas de tierras, los asentamientos ilegales, la gradual aparición de una institucionalidad paralela que va tomando forma ante la inoperancia (o la complicidad) de las fuerzas policiales constituyen rasgos salientes de un nuevo modelo de organización social que se va instalando en la periferia de la Argentina moderna.”<sup>18</sup>

Este enlace proporciona una pista sobre posibles soluciones, sin embargo, es extremadamente raro leer que se recomiende la industrialización como una iniciativa antinarcóticos.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Katz, J. (2017) Las cuatro argentinas que conviven...pero no conversan; Una historia de éxitos, fracasos y desencuentros, Informe presentada en un seminario llevado a cabo en UMET -Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

<http://iosapp.boletintechint.com/Utils/DocumentPDF.ashx?Codigo=ee69c0c6-b7d0-4e7f-950a-2ac4196fb010&IdType=2>

<sup>19</sup> Un ejemplo aislado fue la propuesta rusa de crear “nuevas industrias a gran escala como la minería, la ingeniería, la industria química, la construcción de maquinaria y otras” como un medio para superar la dependencia del cultivo de opio en Afganistán. Genuina o no, la propuesta, que ha sido ignorada, tiene más respaldo histórico que el planteamiento recomendado por las fuerzas ocupantes, o las instituciones internacionales que abogan por un modelo de desarrollo basado en la “ventaja comparativa” nacional para reducir los cultivos ilícitos. Vea: IDMRR (2014), A New Generation of Alternative Development Programs for Elimination of Drug Production in Afghanistan, Institute of Demography, Migration, and Regional Development

<http://idmrr.ru/downloads/AlternativeDevelopment-doklad-ENG.pdf>

Incluso cuando el proceso de cambio estructural está distorsionado o mal ejecutado, los resultados son beneficiosos para el crecimiento y el desarrollo. América Latina experimentó un período de industrialización liderada por el estado entre las décadas de 1930 y 1970, durante el cual la región incrementó sus capacidades de manufactura. El proceso fue defectuoso y, por varias razones, no culminó en el dinamismo de los Tigres asiáticos. Sin embargo, a pesar de estos problemas, un estudio comprensivo de la región observa: "En términos comparativos, la industrialización impulsada por el Estado produjo el mejor desempeño de crecimiento económico de América Latina y el Caribe en más de medio siglo, con respecto a la propia historia de la región y el de otras regiones del mundo".<sup>20</sup> Durante este período, señala otro estudio, "los indicadores de desarrollo social mejoraron más rápidamente que en cualquier otro momento de la historia de la región".<sup>21</sup>

Uno de los efectos de la industrialización y la subsiguiente urbanización "fue la erosión y la eliminación definitiva de formas de servidumbre de larga data que habían existido en las zonas rurales".<sup>22</sup> El período de industrialización también combinó una disminución del empleo en los sectores agrícolas con el mayor crecimiento de la productividad agrícola en la historia de la región.<sup>23</sup> Siguiendo un patrón similar,

---

<sup>20</sup> Ocampo, J.A. Bertola, L., (2012) *The Economic Development of Latin America Since Independence*, Oxford University Press

<sup>21</sup> Vernengo, M. Caldentey, E.P. (Eds) (2017) *Why Latin American Nations Fail; Development Strategies in the Twenty-First Century*, University of California Press,

<sup>22</sup> *Ibid.* Este orden de cambio a menudo se invierte en la nueva concepción del desarrollo, en la que el enfoque en las instituciones se antepone a la estructura de producción. Pero se ha reconocido desde hace mucho tiempo que es la economía del país la que determinará las instituciones. Friedrich List, el economista alemán, reconoció en el siglo XIX que: "Una nación agrícola primitiva se caracteriza por el despotismo, la superstición y la ignorancia, un bajo nivel cultural, la inexistencia de transportes y comunicaciones, pobreza e impotencia política". Un error común, evidente hoy en Afganistán, es el intento de superponer las instituciones modernas a una estructura productiva retrógrada.

<sup>23</sup> Ocampo, J.A. Bertola, L., (2012) *The Economic Development of Latin America Since Independence*, Oxford University Press. Cabe señalar que el proceso de industrialización, si bien mejora los indicadores socioeconómicos en general, también puede conducir a un aumento de las tensiones sociales. En América Latina, debido a que el proceso se distorsionó, muchos trabajadores rurales lucharon por encontrar nuevas oportunidades de empleo en las ciudades, y el resultado fue la expansión de los barrios marginales urbanos ahora omnipresentes en toda la región. Estudios empíricos recientes han encontrado que "el movimiento de trabajadores hacia la industria manufacturera disminuye de manera inequívoca la desigualdad de ingresos, independientemente de la etapa de transformación estructural en la que se encuentre un país en particular". Según los autores, es más probable que

durante la transformación estructural de las economías "Tigre" de Asia oriental había "una rápida absorción de mano de obra en la industria y un proceso de industrialización intensivo en mano de obra". Esto fue asistido por políticas estatales diseñadas "tanto para proteger sus industrias incipientes de la competencia como para salvaguardar la seguridad alimentaria rural, asegurando así un aumento de la productividad agrícola e industrial".<sup>24</sup>

Sin embargo, estas lecciones se han olvidado, ya que el enfoque se ha desplazado hacia el "alivio de la pobreza" en lugar del cambio estructural. En este nuevo marco de desarrollo, como señalan Ghosh, Reinert y Kattel, los pobres "aparentemente habitan en un mundo en el que su pobreza no está relacionada con contextos sociales, políticos y económicos más amplios, ni con procesos históricos. Dado que estos problemas más importantes no se abordan en absoluto, el único dilema que se les plantea a los profesionales de las políticas es qué esquema particular de alivio de la pobreza elegir y cómo implementarlo".<sup>25</sup>

### **Políticas de Drogas en su Contexto**

La política central de drogas "orientada al desarrollo", DA, surgió bajo esta nueva concepción del desarrollo y duplica dos de sus debilidades centrales: el rechazo de un contexto importante y el enfoque en proyectos aislados de alivio de la pobreza, en lugar de cambios estructurales.

Colombia ha experimentado ambas tendencias. El TLC firmado con Estados Unidos en 2012, que aceleró dos décadas de liberalización gradual de la economía, es un ejemplo importante. Antes de que se implementara el acuerdo, un estudio de Oxfam

---

aumente la desigualdad si la transformación estructural está impulsada por el crecimiento de los servicios, en lugar de la manufactura. Vea: Baymul, C., Sen, K. (2020) 'Was Kuznets Right? New Evidence on the Relationship between Structural Transformation and Inequality', *The Journal of Development Studies*, Volume 56, Issue 9, pp. 1643-1662

<sup>24</sup> Pain, A. (2019) Growing Out of Poverty? Questioning agricultural policy in Afghanistan, Afghanistan Analysts Network, Agosto

<sup>25</sup> Ghosh, J. Reinert, E. Kattel, R., (2018) *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*, Edward Elgar

USA argumentó que la inundación del país por productos agrícolas subsidiados desde los Estados Unidos causaría una caída significativa en los ingresos de alrededor de 1,8 millones de agricultores. Se esperaba que los 400.000 más pobres, que ya ganaban menos del salario mínimo, perdieran hasta el 70% de sus ingresos. Estos agricultores, según el informe, enfrentarían entonces tres opciones: unirse a los grupos armados ilegales, cultivar coca o migrar a las ciudades.<sup>26</sup>

Se supondría que este acuerdo, que podría llamarse correctamente una política "pro-narcóticos", sería de suma importancia para la comunidad de políticas de drogas. Pero no solo se ignoró, en ciertos casos se apoyó el acuerdo.<sup>27</sup> Cuando los niveles de cultivo aumentaron en los años siguientes, ni un solo analista de políticas de drogas, entrevistado por los medios internacionales, se refirió a los efectos del TLC. Pero las implicaciones fueron las predichas. "El daño inicial está ocurriendo en la agricultura", informó la prensa colombiana ocho meses después de la ratificación del acuerdo, "donde se han renunciado a los aranceles del país y se han aceptado los productos subsidiados de Estados Unidos". Las importaciones agrícolas habían aumentado un 50%, señaló la prensa, y la economía se estaba "volviendo más dependiente de la inversión extranjera y del modelo minero".<sup>28</sup>

Este no es un caso aislado. Las políticas económicas de un gobierno pueden crear incentivos abrumadoramente poderosos para que los agricultores cultiven cultivos ilícitos.<sup>29</sup> Pero mientras esos cultivos se destruyan ocasionalmente, o se ofrezcan alternativas a los agricultores, se considera que el gobierno está haciendo políticas 'antinarcóticos'. Sin embargo, los problemas más profundos no radican en las

---

<sup>26</sup> OXFAM America (2011), Impact of the US-Colombia FTA on the small farm economy in Colombia, OXFAM America <https://www.oxfamamerica.org/explore/research-publications/impact-of-the-us-colombia-fta-on-the-small-farm-economy-in-colombia/publications/impact-of-the-us-colombia-fta-o>

<sup>27</sup> Veá, por ejemplo: Felbab-Brown, V., (2011) It Is Time to Pass the Free Trade Agreement with Colombia, Brookings Institution, Octubre 11 <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2011/10/11/it-is-time-to-pass-the-free-trade-agreement-with-colombia/>

<sup>28</sup> Sarmiento Palacio, E. (2012) 'La Primera Prueba del TLC', *El Espectador*, 17 Noviembre <http://www.elespectador.com/noticias/economia/primeraprueba-del-tlc-articulo-387614>

<sup>29</sup> El Plan Colombia fue otro caso destacado. El Plan era un paquete de contrainsurgencia apenas disfrazado, presentado al público como una iniciativa antinarcóticos. Pero también incluyó el tipo de reformas económicas que agravarían las causas subyacentes al cultivo de coca. Los elementos militares del plan sirvieron entonces para reprimir cualquier resistencia a las implicaciones de estas políticas económicas.

decisiones políticas individuales, sino en la naturaleza misma del modelo económico nacional. En Colombia, la fuente de los niveles perennemente altos de cultivo de coca es el modelo económico excluyente basado en las industrias extractivas, el monocultivo y las finanzas, que no puede absorber grandes sectores de la fuerza laboral y deja alrededor de la mitad de la población activa en la economía informal.<sup>30</sup> Las zonas rurales sufrirán naturalmente en este entorno. Sin embargo, se consideró que los presidentes Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos estaban profundamente preocupados por la reducción de los cultivos ilícitos. El modelo económico que apoyaron no se consideró relevante. Ese modelo, sin embargo, crea “seguridad y crecimiento económico para algunos, particularmente en las ciudades; pero inseguridad, pobreza y exclusión para la mayoría, especialmente en las zonas rurales”.<sup>31</sup>

Los analistas de políticas de drogas también han tenido muy poco que decir sobre la política económica o el modelo de desarrollo nacional y sus implicaciones para el cultivo ilícito en Afganistán, el principal productor mundial de opio. Por lo tanto, el trabajo más importante sobre este vínculo proviene de la economista del desarrollo, Graciela Del Castillo.<sup>32</sup> En su estudio de la economía afgana, Del Castillo critica el "marco fiscal y monetario restrictivo, junto con la creencia dogmática de las autoridades económicas y sus partidarios extranjeros en la liberalización del comercio, la privatización y el desarrollo impulsado por el sector privado", que "restringió severamente el papel del estado en la reactivación de la inversión y el empleo". Un marco monetario menos estricto, argumenta Del Castillo, "habría permitido [al gobierno] llevar a cabo programas críticos para desviar a los agricultores de la producción de drogas". El modelo de desarrollo económico, implementado sin

---

<sup>30</sup> Reinert, E. (1996) 'Diminishing Returns and Economic Sustainability; The Dilemma of Resource-based Economies under a Free Trade Regime', en Hansen, Stein, Jan Hesselberg, Helge Hveem (Eds.), *International Trade Regulation, National Development Strategies and the Environment: Towards Sustainable Development?*, Oslo, Centre for Development and the Environment, University of Oslo  
<http://othercanon.org/wp-content/uploads/2020/02/Diminishing-Returns-and-Economic-Sustainability-The-Dilemma-of-Resource-based-Economies-under-a-Free-Trade-Regime.pdf>

<sup>31</sup> ABColombia, (2009) Fit for Purpose: how to make UK policy on Colombia more effective, ABColombia [http:// www.abcolombia.org.uk/downloads/Fit\\_for\\_Purpose\\_17.03.09.pdf](http://www.abcolombia.org.uk/downloads/Fit_for_Purpose_17.03.09.pdf)

<sup>32</sup> Del Castillo, G. (2014) 'Afghanistan's Misguided Economy', *Boston Review*, 28 Enero  
<https://www.bostonreview.net/world/graciana-del-castillo-afghanistans-misguided-economy>

aprobación parlamentaria, siguió "el llamado 'Consenso de Washington', que combinó la liberalización, la privatización, la inversión dirigida por el sector privado y políticas monetarias, fiscales y cambiarias sólidas". Este marco macroeconómico "privó al gobierno de la capacidad de apoyar políticas favorables a los pobres en el sector rural, a pesar de la retórica en sentido contrario en los informes de muchos gobiernos y donantes". Del Castillo predijo, correctamente, que tal modelo beneficiaría en gran medida a "una élite local e inversores extranjeros". Dado el contexto económico en el que tienen lugar en Afganistán, es comprensible que el historiador Barnett Rubin se refiera a los proyectos de DA como "en el mejor de los casos a largo plazo, y en el peor de los casos una broma".<sup>33</sup>

Paralelamente a la promoción de un modelo económico regresivo, las fuerzas extranjeras en Afganistán han colaborado desde el inicio de la ocupación con los principales narcotraficantes.<sup>34</sup> Las operaciones de "lucha contra las drogas" se han utilizado, de forma transparente, para apuntar selectivamente a las finanzas de la insurgencia. Y como Cynthia Maas ha señalado, fue gracias a la ocupación extranjera, que comenzó en 2001, que la "economía de guerra" se convirtió en una "economía de las drogas" cuando una "nueva clase de 'políticos señores de la guerra'" asumieron cargos públicos y se convirtieron en los "patrocinadores políticos del sector informal".<sup>35</sup>

Sorprendentemente, este contexto no ha socavado la interpretación común de una lucha concertada contra la producción de drogas. Las críticas no se han centrado en el modelo económico o las políticas más amplias de las fuerzas ocupantes, sino en la falta de sensibilidad a las dinámicas locales, la mala implementación de los proyectos de DA, la falta de financiación, etc.

---

<sup>33</sup> Cited in Del Castillo, G. (2014) *Guilty Party: The International Community in Afghanistan*, Xlibris

<sup>34</sup> Vea: Eventon, R. (2015) *Through a Broken Glass, Darkly; Drug Policy and the War in Afghanistan*, GDPO, Marzo. [https://www.swansea.ac.uk/media/Afghanistan\(5\).pdf](https://www.swansea.ac.uk/media/Afghanistan(5).pdf)

<sup>35</sup> C. Maass, (2011) *Afghanistan's Drug Career*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2011\\_RP04\\_mss\\_ks.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2011_RP04_mss_ks.pdf)

Cuando se han defendido modelos de desarrollo como respuesta al cultivo ilícito, los resultados son reveladores. Un informe del Banco Mundial de 2008, por ejemplo, relacionado con el cultivo ilícito en Afganistán, elogia el modelo económico nacional, con su mínima intervención estatal, su compromiso con la prudencia fiscal, la ausencia de aranceles y restricciones a la importación, y su enfoque en el desarrollo dirigido por el sector privado y el mercado.<sup>36</sup> Como medio para reducir el cultivo ilícito, los autores recomiendan un modelo basado en la exportación diseñado para satisfacer la demanda externa y la adherencia a las estrategias de producción que implica la “ventaja comparativa” actual del país. La recomendación es notable: llega en un momento en que Afganistán se encuentra en el último lugar de todos los indicadores de desarrollo humano y en un punto bajo de su historia. Como se mencionó anteriormente, este es el consejo que todas las economías avanzadas han ignorado, desde Estados Unidos y Alemania en el siglo XIX hasta Corea del Sur y Japón en el XX.

La tendencia a compartimentar los problemas e ignorar el contexto no se limita a la política de drogas. Ha sido reconocido en otros campos. Un artículo en la *International Journal of Health Services*, por ejemplo, sostiene que los defensores de la salud no deben descuidar el contexto más amplio:

“A pesar de los muchos problemas conocidos con la política, la burocracia y las ineficiencias de los sistemas de salud pública en los países en desarrollo y los esfuerzos para abordarlos, no es tanto el fracaso de los sistemas de salud o las políticas de salud, o lo que el ministerio de salud hace o no hace, pero un problema subyacente mucho mayor que se remonta a por qué los países no se han desarrollado en primer lugar y, específicamente, a los fracasos del modelo de desarrollo económico neoliberal dominante promovido por el FMI durante los últimos 30 años. Es fácil comprender por qué los defensores de la salud generalmente no desean abordar estas cuestiones.

---

<sup>36</sup> Ward, C. Mansfield, D. Oldham, P. Byrd, W. (2008) Afghanistan: Economic Incentives and Development Initiatives to Reduce Opium Production, World Bank/DFID, Febrero <http://documents1.worldbank.org/curated/en/992981467996725814/pdf/424010fullrepo1mIncentives01PUBLIC1.pdf>

Muchos simplemente quieren ser defensores de la salud, pidiendo más ayuda extranjera para los objetivos de salud universales y permanecer en zonas más cómodas y apolíticas, mientras se mantienen alejados de cuestiones más amplias y controvertidas de la economía del desarrollo. Pero estos problemas macroeconómicos no se pueden evitar; están inextricablemente vinculados a los resultados de salud".<sup>37</sup> Las cuestiones macroeconómicas y estructurales son, de la misma manera, indisolublemente ligadas a los cultivos ilícitos. Y, sin embargo, para los analistas de políticas de drogas, se consideran irrelevantes o fuera de su competencia. De hecho, el trabajo más reciente y avanzado sobre políticas de drogas y desarrollo, aunque se presenta como novedoso, continúa el tema de apoyar los intentos localizados de reducción de la pobreza e ignorar el contexto relevante.<sup>38</sup> Para citar un ejemplo, un artículo del *Journal of Illicit Economies and Development* sostiene: "Si se reconoce que la pobreza es un factor clave de las economías emergentes o persistentes de las drogas, entonces la reducción de la pobreza debería ser el indicador clave para medir el éxito del DA".<sup>39</sup> La suposición es que el DA es la ruta hacia la reducción de la pobreza. El artículo continúa elogiando los proyectos de DA apoyados por Alemania, uno de los "principales proponentes de un enfoque orientado al desarrollo para abordar el problema mundial de las drogas". Pero en ninguna parte los autores mencionan el TLC de la Unión Europea con Colombia que, citando un estudio del Transnational Institute, provocó "cambios en los flujos de comercio e inversión" que tuvieron "un impacto negativo en los trabajadores colombianos y los pequeños agricultores".<sup>40</sup> Si

---

<sup>37</sup> Rowden, R. (2010) 'Why Health Advocates Must Get Involved in Development Economics: The Case of the International Monetary Fund', *International Journal of Health Services*, Vol. 40, No. 1, pp. 183-187

[https://www.jstor.org/stable/pdf/45131105.pdf?ab\\_segments=0%252Fbasic\\_search%252Fcontrol&efreqid=excelsior%3A127daa4a18a65c7d3aee414f9e2e32&seq=1](https://www.jstor.org/stable/pdf/45131105.pdf?ab_segments=0%252Fbasic_search%252Fcontrol&efreqid=excelsior%3A127daa4a18a65c7d3aee414f9e2e32&seq=1)

<sup>38</sup> Veá, por ejemplo, Gillies, A. Collins, J. Soderholm, A. (2019) 'Addressing the Development Implications of Illicit Economies: The Rise of a Policy and Research Agenda', *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(1), pp.1-8 <https://jied.lse.ac.uk/articles/10.31389/jied.17/>

<sup>39</sup> Brombacher, D. Westerbarkei, J., (2019) 'From Alternative Development to Sustainable Development: The Role of Development Within the Global Drug Control Regime', *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(1), 2019 pp.89-98. <https://jied.lse.ac.uk/articles/10.31389/jied.12/>

<sup>40</sup> Fernanda Forero, L. (2016) Repercussions in Colombia of the Free Trade Agreement with the European Union After Three Years of Implementation, Transnational Institute and The International Office on Human Rights - Action Colombia, 10 Octubre [https://www.tni.org/files/publication-downloads/ue-colombia\\_ftaen.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/ue-colombia_ftaen.pdf)

nuestro enfoque de la política de drogas es realmente a través de una lente de desarrollo, entonces estos hechos son de suma importancia.

### **Una Noción Defectuosa Del Desarrollo**

El descuido de cuestiones más amplias y del marco económico en el que se desarrolla la política de drogas es un problema grave dentro del campo de la política de drogas. Y se ve agravado por el tipo de "desarrollo" que se recomienda como respuesta al cultivo ilícito.

En una descripción general de los proyectos globales de DA, las Naciones Unidas describen el DA como "una estrategia sostenible porque no se enfoca únicamente en reducir el cultivo ilícito de cultivos de drogas (que es el caso de las estrategias de erradicación), sino que tiene como objetivo mejorar la situación socioeconómica y el bienestar general de las comunidades afectadas para proporcionar a los hogares un incentivo para que dejen voluntariamente el cultivo de drogas ilícitas".<sup>41</sup> La mayoría de los programas de DA en el mundo, señala el informe, se centran en la introducción de cultivos de alto valor; en Afganistán, la proporción de estos proyectos es del 90%. El informe afirma que el DA toma lugar "en el contexto de un crecimiento nacional sostenido y esfuerzos de desarrollo sostenible en países que toman medidas contra las drogas". Pero se puede demostrar que este no es el caso. Como se discutió anteriormente con respecto a Afganistán y Colombia, se podría argumentar que los hechos son exactamente lo contrario: los programas de DA son necesarios porque el gobierno *se niega* a perseguir un "crecimiento nacional sostenido" o iniciar "un esfuerzo de desarrollo sostenible".<sup>42</sup> Desde este punto de vista, no hay contradicción en el hecho de que Colombia tiene los niveles más altos de cultivo de coca en el mundo y, al mismo tiempo, el mayor número de programas de DA.

---

<sup>41</sup> UNODC (2019), Global Overview of Alternative Development Projects 2013-2017, Research Brief [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Research\\_brief\\_Overview\\_of\\_AD.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Research_brief_Overview_of_AD.pdf)

<sup>42</sup> La Organización de Estados Americanos sostiene que "el desarrollo alternativo en el área de la producción de drogas tiene sentido si es parte de un plan de desarrollo más amplio". Sin embargo, los analistas de políticas de drogas no se han preocupado por la naturaleza de ese plan.

El DA es, en la práctica, un programa de ayuda rural, financiado en muchos casos por agencias internacionales o gobiernos extranjeros, con el objetivo final de reducir los cultivos ilícitos. Los problemas con este enfoque, desde una perspectiva de desarrollo económico, se mencionaron anteriormente: centrarse en proyectos localizados – en el desarrollo agrícola en ausencia de cambios estructurales – es una iniciativa en gran medida inútil.

Un problema relacionado, que rara vez se aborda, es la naturaleza del mercado agrícola mundial. Los productores de Estados Unidos y Europa son los beneficiarios de importantes subsidios agrícolas. Además, Estados Unidos, un gran productor de trigo y la mayor fuente mundial de cereales alimentarios, ha arrojado estos productos de forma intermitente en los mercados internacionales a un costo enorme para las economías en desarrollo. Los aranceles y subsidios en los países de la OCDE, ha observado el PNUD, implican una "distorsión extraordinaria del comercio mundial" y significan que los países en desarrollo pierden miles de millones de dólares en exportaciones agrícolas potenciales. La FAO señala que estos subsidios hacen que sea "casi imposible para los agricultores de los países en desarrollo competir internacionalmente".<sup>43</sup> América Latina ha sido víctima de este proceso, que se ha visto agravado por la aprobación de tratados de libre comercio con Estados Unidos y Europa.

La agricultura – que es generalmente una actividad de bajo valor<sup>44</sup>, con pocas posibilidades de innovación y que se desarrolla en mercados globales casi perfectos con precios volátiles y bajas elasticidades de la demanda del ingreso – comprensiblemente requiere subsidios. Sin embargo, el Banco Mundial, otras instituciones internacionales y países desarrollados rechazan regularmente el uso de subsidios en los países en desarrollo, en gran parte por motivos falaces de 'distorsión

---

<sup>43</sup> FAO (2003) Subsidies, Food Imports and Tariffs Key Issues for Developing Countries, Food and Agricultural Organisation, Septiembre

<http://www.fao.org/english/newsroom/focus/2003/wto2.htm>

<sup>44</sup> 'Valor' es usado aquí en referencia a la contribución al desarrollo económico.

de precios'. Un informe del gobierno de Estados Unidos sobre Afganistán, por ejemplo, no recomienda los subsidios, argumentando que "socavarían los mercados competitivos" y "distorsionarían la actividad económica".<sup>45</sup> El informe del Banco Mundial sobre el desarrollo y el cultivo ilícito en Afganistán, mencionado anteriormente, también rechaza los subsidios agrícolas con el argumento de que no inducirían a que los campesinos se alejen del cultivo de opio.<sup>46</sup> Estos comentarios malinterpretan el propósito de los subsidios, que, en diversas formas, deberían ser una parte clave del conjunto de herramientas de desarrollo. Esto se debe a que brindan un sustento digno a la población rural, protegen contra el impacto dañino de las fluctuaciones de precios, garantizan una mayor autosuficiencia y seguridad alimentaria y estimulan la demanda agregada, que puede respaldar industrias nacionales nacientes. Esto se reconoce en todos los países industriales avanzados: la Política Agrícola Común (CAP por sus signos en inglés) representa hoy alrededor del 35% del presupuesto de la UE, y el año pasado el nivel de ayuda estadounidense a la agricultura alcanzó los 46.500 millones de dólares, o el 39% de los ingresos agrícolas netos.<sup>47</sup> Contrariamente a gran parte de la teoría económica dominante, los subsidios son una fuente de innovación: la agricultura estadounidense fuertemente subsidiada es también la más eficiente del mundo. Esto es comprensible, porque los subsidios alivian la volatilidad de los precios de las materias primas, lo cual aumenta la incertidumbre y desalienta la inversión, particularmente en mejoras para el ahorro de tierras. En Europa y Estados Unidos el propósito de los subsidios es precisamente "socavar los mercados competitivos". Si no se otorgan, los agricultores europeos y

---

<sup>45</sup> Schweich, T.A., (2007) US Counternarcotics Strategy in Afghanistan, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Agosto

<sup>46</sup> En Afganistán, escribe Adam Pain, "dada la naturaleza extraordinariamente abierta de [la] economía, la producción nacional de productos básicos a menudo se ve gravemente socavada por las importaciones de bajo costo de los países vecinos que protegen o subsidian sus propios sectores agrícolas". Sin embargo, el informe del Banco Mundial no recomienda subsidios para proteger la agricultura nacional.

<sup>47</sup> Dorning, M. (2020) 'U.S. Farm Profit on Track for Seven-Year High After Trump Aid', *Bloomberg*, 2 Diciembre <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-12-02/u-s-farm-profit-on-track-for-seven-year-high-after-trump-aid?sref=UTbvKgk5>

estadounidenses, a pesar de ser los más eficientes del mundo, desaparecerían en gran medida, desplazados por las ventajas de costos en los países menos desarrollados.<sup>48</sup>

Gran parte de la respuesta "basada en el desarrollo" al cultivo ilícito es, en esencia, un intento de aumentar los mercados agrícolas para los productos nacionales, como si esto fuera, de forma aislada, la ruta para resolver los problemas en las zonas rurales. Por lo tanto, la preocupación se centra en los problemas técnicos (crédito, infraestructura, riego, asistencia, etc.) y el enfoque es necesariamente local en lugar de nacional. Cuando los cultivos ilícitos aumentan en Colombia, los analistas, por lo tanto, buscan la respuesta en las regiones con altos niveles de cultivo, no en la política económica nacional en Bogotá.

"La triste verdad", observa un estudio de las experiencias de crecimiento económico, "es que los programas de lucha contra la pobreza en los países en desarrollo han fracasado con bastante frecuencia o han tenido un éxito limitado. La razón es que no permitieron que las economías pobres generaran un crecimiento a largo plazo del ingreso real per cápita".<sup>49</sup> Tales cambios no se pueden lograr a nivel local. Un ejemplo es el África subsahariana, que ha sido el centro de proyectos de alivio de la pobreza e iniciativas de desarrollo de "grassroots", y también es el gran fracaso en términos de desarrollo económico.<sup>50</sup>

Alice Amsden, la principal estudiosa de la industrialización y el desarrollo económico en el este de Asia, escribió cáusticamente sobre el "alivio de la pobreza", llamándolo "un culto". No sustituye al desarrollo, argumentó, porque "no altera las estructuras de la economía que conducen a la pobreza".<sup>51</sup> Como señala la UNCTAD, "El desarrollo

---

<sup>48</sup> Sin embargo, el fin de los subsidios en las economías avanzadas no es la respuesta a los problemas del mundo en desarrollo. En este improbable escenario, el resultado solo sería una mayor especialización entre los países en desarrollo en la producción agrícola.

<sup>49</sup> Ocampo, J.A, Rada, C. Taylor, L., (2009) *Economic Structure, Policy, and Growth*, Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series, Columbia University, Enero  
<https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8736XS0>

<sup>50</sup> Amsden, A. (2012) 'Grass Roots War on Poverty', *World Social and Economic Review*, No 1

<sup>51</sup> Amsden, A. (2002) 'Ruling Out National Development?' *States, Markets, and Globalization*, Tufts University

de la capacidad productiva es ... la clave para reducir la pobreza generalizada" en los países menos adelantados:

“Aunque las transferencias de ayuda a los países menos adelantados se utilizan cada vez más para aliviar el sufrimiento humano, no se puede lograr una reducción sustancial y sostenida de la pobreza con tales expresiones de solidaridad internacional únicamente. Requiere la creación de riqueza en los PMA y el desarrollo de la capacidad productiva nacional de manera que se amplíen las oportunidades de empleo productivo”.<sup>52</sup>

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ampliamente elogiados, se basaron en gran medida en el enfoque del desarrollo centrado en la ayuda y el consumo. Si bien es una mejora de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el marco de los ODS “aún subestima el papel central de la transformación de la producción y la buena generación de empleo en el desarrollo sostenible”, citando un estudio de Ha-Joon Chang y Antonio Andreoni.<sup>53</sup> Otro estudio observa cómo, dentro de los ODS, “la intervención y la planificación del gobierno a favor de la mayoría se reduce a la implementación de unos pocos programas destinados a hacer más inclusiva una estrategia determinada por el mercado”, y el resultado es un socavamiento de agenda de planificación del desarrollo”.<sup>54</sup>

Los ODS han sido objeto de numerosas críticas, muchas de las cuales se incluyen en el informe final de Philip Alston, ex relator especial de la ONU sobre pobreza extrema y derechos humanos.<sup>55</sup> “En lugar de proporcionar una hoja de ruta para que los

---

<sup>52</sup> UNCTAD (2006) The Least Developed Countries Report; Developing Productive Capacities, United Nations Conference on Trade and Development [https://unctad.org/system/files/official-document/ldc2006\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ldc2006_en.pdf)

<sup>53</sup> Andreoni, Chang (2017)

<sup>54</sup> Ghosh, Reinert, Kattel (2018)

<sup>55</sup> En muchos aspectos, los ODS se ajustan al modelo de "desarrollo" del último medio siglo. Se aboga por un enfoque de desarrollo basado en las exportaciones, aunque la propuesta carece en gran medida de sentido, dado que el aumento de las exportaciones puede ir acompañado de un deterioro de la situación del desarrollo; como fue el caso en muchos países latinoamericanos donde las exportaciones aumentaron junto con una caída de los salarios reales luego de la desindustrialización. Además, un estudio de la UNCTAD ha encontrado que “el cumplimiento de los Objetivos de

estados aborden los problemas críticos de nuestro tiempo”, escribe Alston, “la energía que rodea al proceso de los ODS se ha destinado a generar carteles coloridos e informes insípidos que describen el vaso como un quinto lleno en lugar de cuatro quintos vacíos”.<sup>56</sup> Este es el punto clave: los ODS no son una guía útil para la política de desarrollo.<sup>57</sup> Cualquiera que sea su mérito como objetivos, los ODS brindan pocos consejos sobre cómo se pueden lograr. El uso de los ODS como guía para las respuestas al cultivo ilícito tiene poco sentido desde la perspectiva de las políticas. Por lo tanto, es desalentador leer, en un informe sobre políticas de drogas del London School of Economics, que “las políticas prohibicionistas ahora deben pasar a un segundo plano frente al nuevo conjunto integral, centrado en las personas, de objetivos y metas universales que conocemos como los Objetivos del Desarrollo Sostenible.”<sup>58</sup>

Volviendo a DA, hay más cuestiones que considerar. En el contexto de un modelo económico regresivo, la implementación del DA puede, si tiene éxito, ayudar a

---

Desarrollo Sostenible básicos daría lugar a un aumento de la relación deuda pública / PIB de alrededor del 47 por ciento en la actualidad a no menos del 185 por ciento, en promedio, si el gasto corriente y prevalecen los patrones de financiación. Por el contrario, para alcanzar esos Objetivos para 2030 sin provocar un aumento de la relación deuda / PIB existente, las economías en desarrollo tendrían que crecer a una tasa media anual cercana al 12% anual”. Correa, E. Giron, A. (2019) ‘Financial Inclusion and Financialization: Latin American Main Trends after the Great Crisis’, *Journal of Economic Issues*, Volume 53, 2019 – Issue 2

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00213624.2019.1594544?src=recsys>; UN (2019) External Debt Sustainability and Development, Report of the Secretary-General, United Nations General Assembly, 26 Julio [https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/a74d234\\_en.pdf](https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/a74d234_en.pdf)

<sup>56</sup> Alston, P. (2020) The Parlous State of Poverty Eradication, Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Junio/Julio <https://chrgj.org/wp-content/uploads/2020/07/Alston-Poverty-Report-FINAL.pdf>

<sup>57</sup> Por ejemplo, mientras que el ODS 9 menciona la necesidad de la industrialización, simplemente argumentar que los países en desarrollo deberían aumentar su participación global en la manufactura - algo que la ONU ha recomendado durante el último medio siglo - simplifica el problema y, como señala Alston, no constituye una ruta. De hecho, para lograrlo, es posible que los países en desarrollo deban violar muchos principios de la Organización Mundial del Comercio. La manufactura por sí sola tampoco puede considerarse una ruta hacia el desarrollo. México es un ejemplo de ello. Si bien México cuenta con un importante sector manufacturero exportador, está compuesto principalmente por empresas extranjeras que operan en territorio mexicano, aprovechándose de bajos salarios, con bajo valor agregado y poca inversión en investigación y desarrollo. Por lo tanto, México representa un gran porcentaje de las exportaciones de "manufactura" en la región, pero ha sido un fracaso constante en términos de desarrollo. Las metas generales contenidas en los ODS pueden contrastarse con la labor de la UNCTAD y la ONUDI, que hacen mayor hincapié en la necesidad de mejorar las capacidades productivas.

<sup>58</sup> LSE IDEAS (2015), *After the Drug Wars*, Septiembre

<http://www.lse.ac.uk/ideas/publications/reports/after-drugs>

solidificar una situación estructural en la que la agricultura es dominante. Afganistán es nuevamente un caso pertinente. Según la FAO, alrededor del 60% de la fuerza laboral en Afganistán trabaja actualmente en la agricultura.<sup>59</sup> Si miramos a otros países con un porcentaje similar - Malí, Sudán del Sur, Tanzania, Camerún, Laos - encontramos que su característica común es que todos son pobres. En la concepción tradicional del desarrollo, estos dos hechos se entienden relacionados; la relación inversa entre el PIB per cápita y el porcentaje de la fuerza laboral empleada en la agricultura está bien establecida.<sup>60</sup> Los proyectos aislados nunca serán suficientes para superar esta causa estructural de la pobreza.

El DA en Afganistán ha implicado una política de desarrollo centrada en la agricultura, financiada en gran parte con ayuda exterior. Pero el verdadero desafío de desarrollo para el gobierno afgano es iniciar un cambio estructural que aliente el paso de actividades de baja productividad a actividades de alta productividad. Generalmente, esto conducirá a una mayor productividad en la agricultura, ya que menos trabajadores disponibles combinados con salarios más altos en otros lugares alientan a los productores a invertir en métodos de producción más modernos. El DA de forma aislada puede actuar en contra de esta tendencia y, si es financiada por el gobierno, crear una carga financiera permanente para el estado que no tiene la capacidad de cubrir.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> FAO (2021) Afghanistan, FAO Regional Office for Asia and the Pacific

<http://www.fao.org/asiapacific/perspectives/agricultural-statistics/global-strategy/results-in-the-region/afghanistan/en/>

<sup>60</sup> Roser, M. (2013) Employment in Agriculture, Our World In Data

<https://ourworldindata.org/employment-in-agriculture>

<sup>61</sup> La noción de ayuda exterior, y sus propósitos, es un tema interesante, más allá del alcance de este informe. Sin embargo, es importante señalar aquí que tradicionalmente la ayuda externa sirvió para aliviar las presiones cambiarias que se desarrollaron durante un proceso de industrialización, ya que el país necesitaba importar bienes más avanzados. Corea del Sur pudo evitar muchos cuellos de botella en moneda extranjera debido a las grandes cantidades de ayuda estadounidense que ingresaron al país por razones estratégicas. Los países latinoamericanos no han tenido esta ventaja. Para una excelente discusión vea, Fischer, A., (2009) 'Putting aid in its place: Insights from early structuralists on aid and balance of payments and lessons for contemporary aid debates', *Journal of International Development*, John Wiley & Sons, Ltd., vol. 21(6), pp. 856-867.

De manera similar, el DA puede proporcionar un tónico a los gobiernos que durante mucho tiempo han descuidado el desarrollo integral. Se podría argumentar que esto es lo que está sucediendo en muchos países donde se cultivan drogas ilícitas: el modelo de desarrollo nacional no mejora la estructura productiva, por lo que la agricultura sufre y el DA presenta una imagen de que el gobierno está 'haciendo algo'.<sup>62</sup> En lugar de tomar las medidas necesarias para mejorar el ingreso nacional y, como resultado, la capacidad del estado para subsidiar la agricultura, como ocurre en todas las economías avanzadas, los gobiernos pueden utilizar el DA como un barniz paliativo. Colombia en particular es un caso en el que el gobierno ha logrado mejorar su reputación internacional al priorizar los proyectos de DA sobre la erradicación, mientras persigue un modelo económico excluyente. El DA en estas condiciones podría servir para amortiguar los pedidos de un modelo de desarrollo diferente, o para ocultar los cambios más profundos, como la reforma agraria, que se necesitan para mejorar la situación en el campo.

Un informe reciente de International Crisis Group (ICG) sobre el cultivo y el acuerdo de paz en Colombia proporciona un buen ejemplo del descuido de un contexto importante y la debilidad de las políticas propuestas.<sup>63</sup> La piedra angular del enfoque de DA en el Acuerdo de Paz es el programa PNIS, en el que los cultivadores de coca dejan de cultivar coca voluntariamente a cambio del apoyo del estado. Como señala ICG, el costo es enorme: "cuatro billones de pesos, o \$ 1,14 mil millones de dólares", que es "significativamente más que el presupuesto del Ministerio de Agricultura para todos los demás programas rurales". La gran mayoría de esta cifra debe ser cubierta por el presupuesto del gobierno, porque "los donantes extranjeros se han mantenido alejados del programa, citando su precio desalentador y su dependencia excesiva de

---

<sup>62</sup> La ONUDD en su resumen de los proyectos globales de DA parece respaldar esta interpretación cuando señala: "Tanto para los proyectos de DA a corto como a largo plazo, hay poca evidencia sólida sobre su sostenibilidad, principalmente debido a la ausencia de evaluaciones de impacto metodológicamente sólidas". Puede ser que los gobiernos anfitriones reconozcan los beneficios diplomáticos de apoyar el DA, independientemente del impacto, lo cual se considera menos importante.

<sup>63</sup> ICG (2021) Deeply Rooted: Coca Eradication and Violence in Colombia, Report 87, Latin America & Caribbean, 26 Febrero <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/87-deeply-rooted-coca-eradication-and-violence-colombia>

los subsidios a los agricultores individuales en lugar del desarrollo de las comunidades". El programa PNIS no ha recibido financiación suficiente y se ha aplicado de forma deficiente, y algunas familias participantes han informado de "pérdidas de ingresos anuales de aproximadamente el 50%", y muchas de ellas se dedican al cultivo de coca en parcelas que no están sujetas a verificación en el marco del programa.

En sus recomendaciones, los autores argumentan que el gobierno debe continuar apoyando el programa y debe combinarlo con "esfuerzos para revitalizar la economía rural". Estos incluyen programas para mejorar la "comercialización" y la "competitividad de los productos agrícolas lícitos" y la expansión a otros sectores, tal como "construir carreteras, ampliar los programas de titulación de tierras y ampliar el acceso al crédito, [y] mejorar la distribución de productos agrícolas".

Aunque el financiamiento del programa PNIS es un problema genuino, que impone una enorme carga al Estado, los autores no discuten cómo se puede resolver. Tampoco se habla de políticas económicas más amplias: los autores no mencionan el modelo económico colombiano, los tratados de libre comercio y sus implicaciones, la necesidad de una reforma agraria, etc. No se explica cómo el crédito y los títulos de propiedad pueden superar los problemas estructurales que enfrenta la agricultura, ni cómo mejorarán los perennemente bajos niveles de productividad de Colombia, que durante años han estado cayendo en relación con los Estados Unidos.<sup>64</sup> Las recomendaciones son, de hecho, un buen ejemplo de las "zonas apolíticas" en las que los analistas tienden a permanecer. Los desafíos se presentan como de naturaleza técnica, más que estructural y política.

---

<sup>64</sup> El OIT nota que "los sectores que generan la mayor parte de la ocupación en Colombia son coincidentalmente los que reportan los niveles de productividad por trabajador más bajos; tal es el caso del sector de comercio, restaurantes y hoteles cuya productividad media es apenas 0.52 veces aquella del total de la economía colombiana en el año 2010; los servicios comunales, sociales y personales con 1.15 veces y, la agricultura con apenas 0.44 veces." Isaza, J., Rojas, N., Cubillos, R., Farné, S. (2015) Macroeconomía y empleo en Colombia, Organización Internacional del Trabajo [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms\\_444919.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_444919.pdf)



Fuente: <https://focoeconomico.org/2018/12/12/productividad-de-la-mano-de-obra-agricola-y-generacion-de-ingresos-en-el-campo/>

Tal vez lo más importante, e igualmente común, es que el informe asume tácitamente que las iniciativas rurales aisladas son suficientes para mejorar la situación en el campo. Se presume que funcionarán independientemente de los acuerdos comerciales, el enfoque nacional en las industrias extractivas, la desindustrialización, etc. Los autores citan "otros esfuerzos exitosos de sustitución de cultivos, por ejemplo, una campaña de 30 años que eliminó la amapola de Tailandia", que "la UE podría utilizar para ayudar a Colombia a diseñar un modelo más eficaz para la transformación rural".

La referencia al ejemplo de Tailandia es común entre los analistas de políticas de drogas. Como suele ser el caso, los autores ignoran el contexto más amplio del país durante el "éxito" y se centran únicamente en los programas de sustitución de cultivos. Sin embargo, si incluimos este contexto, la evidencia sugiere que años de fuerte crecimiento económico nacional crearon las condiciones que hicieron que los agricultores se alejaran de los cultivos ilícitos. En las décadas anteriores a la de 1990, cuando el cultivo de opio se redujo significativamente, Tailandia había atravesado un rápido proceso de industrialización. Durante muchos años fue la economía de más rápido crecimiento del mundo. Las nuevas oportunidades de empleo provocaron la

migración a las ciudades hasta tal punto que en la década de los noventa había escasez de mano de obra en el campo. En un estudio de la historia de los programas de DA, Julia Buxton cita los siguientes comentarios de una evaluación de la UNODC de 2005 sobre la experiencia tailandesa:

“Hay poca evidencia empírica de que los componentes de desarrollo rural del DA por sí solos reduzcan la cantidad de cultivos de drogas cultivados. No se considera que las intervenciones agrícolas, económicas y sociales superen la presión de los incentivos ejercida por las condiciones del mercado del tráfico ilícito de drogas. Cuando se produce una reducción en los cultivos de drogas, parece que otros factores, incluido el crecimiento económico general, la vigilancia, etc., pueden identificarse como contribuyentes al cambio que tiene lugar”.<sup>65</sup>

Al resumir sus hallazgos, Buxton hace los siguientes comentarios:

“La evidencia de treinta años de programación de DA demuestra un éxito limitado en la reducción de la oferta y que los programas mal monitoreados y evaluados de manera débil causan más daño que bien; ha habido poca aceptación de los enfoques de mejores prácticas, los cultivadores rara vez se benefician de los programas de DA, el concepto de DA es impugnado y no hay una comprensión compartida del 'desarrollo'”.<sup>66</sup>

Volviendo al informe del ICG, los autores también afirman que las iniciativas de DA en el Acuerdo de Paz "establecieron una ruta alternativa para sacar el campo de Colombia de la planta". Evidentemente, este no es el caso. El ex presidente Juan Manuel Santos había declarado abiertamente que el modelo económico nacional no estaría sobre la mesa en las negociaciones de paz, condenando así cualquier

---

<sup>65</sup> UNODC. (2005). Alternative Development. A Global Thematic Evaluation. Final Synthesis Report. Vienna: UNODC. [http://www.unodc.org/pdf/Alternative\\_Development\\_Evaluation\\_Dec-05.pdf](http://www.unodc.org/pdf/Alternative_Development_Evaluation_Dec-05.pdf)

Vea también: Buxton, J. (2015) The Great Disconnect, Global Drug Policy Observatory, Enero <https://www.swansea.ac.uk/media/Drugs-and-Development-The-Great-Disconnect.pdf>

<sup>66</sup> Buxton, J. (2015)

posibilidad de éxito a largo plazo. Al mostrar un profundo malentendido de las causas del desarrollo económico, Santos también afirmó que la minería y la agricultura proporcionarían los "motores" del desarrollo económico.<sup>67</sup> Sin embargo, en tal modelo de desarrollo, problemas aparentemente insolubles como el cultivo de cultivos ilícitos, la minería ilegal/informal, la tala ilegal y la deforestación no son anomalías: son los resultados esperados. Como ha señalado Erik Reinert, estos fenómenos prevalecen en países que se centran en "actividades basadas en recursos que están sujetos a rendimientos decrecientes":

"Las naciones que dependen de las actividades de rendimientos decrecientes - y donde existe poco empleo alternativo - pueden encontrar que están atrapadas en una dependencia de estas materias primas, que las barreras para salir de esta dependencia son enormes. En estas circunstancias, la nación puede, en efecto, verse encerrada en una situación en la que *el único medio de vida posible para una gran parte de sus habitantes es ganarse la vida destruyendo el medio ambiente* (quema de selvas tropicales, contaminando ríos con productos químicos necesarios para lavar el oro, etc.)".<sup>68</sup>

La respuesta correcta a estos problemas es cambiar la naturaleza de las actividades económicas que se desarrollan en el país; alterar la estructura de producción. Las iniciativas de desarrollo rural, como se proponen hoy, no podrán superar los poderosos incentivos que está generando el modelo económico nacional.

### **Conclusión: Síntomas Como Causas**

En un famoso documento escrito hace casi cuatro décadas, Robert Ramsay, un diplomático que trabaja con la UNCTAD, condenó a los funcionarios de la organización, quienes "deliberadamente evitan un estudio de las estructuras de poder reales en la economía global y se alejan de mirar temas brutales y se entierran en

---

<sup>67</sup> En la práctica, fue solo la minería la que mostró una expansión significativa. No se logró ningún progreso sustancial en el "motor" vagamente definido de la "innovación".

<sup>68</sup> Énfasis agregado. Reinert, E. (1996)

proyectos de asistencia técnica". Los resultados, escribió, fueron apenas beneficiosos para los países pobres, pero tenían "un valor financiero decidido para los burócratas y para el vasto ejército de 'expertos' que han hecho de la asistencia técnica su profesión".<sup>69</sup> Esta crítica a la comunidad del desarrollo, se podría argumentar, se ha confirmado con el tiempo. La comunidad de las políticas de drogas, que acepta el enfoque de "asistencia técnica", ignorando factores estructurales más amplios como irrelevantes, es hoy susceptible a las mismas críticas. Este informe ha intentado mostrar cómo, en el marco de desarrollo adoptado por los analistas de la política de drogas, los pobres "aparentemente habitan en un mundo en el que su pobreza no está relacionada con contextos sociales, políticos y económicos más amplios, o con procesos históricos".<sup>70</sup>

La interpretación errónea de "desarrollo", adoptada implícitamente, implica que los problemas estructurales pueden tener soluciones locales. Por tanto, el aumento de la producción agrícola puede presentarse como la clave del desarrollo.<sup>71</sup> En términos contundentes, las políticas basadas en tales supuestos solo pueden, en el mejor de los casos, ayudar a los países a superficialmente cubrir los principales defectos de su estructura de producción. También hay una serie de contradicciones en torno al "enfoque de desarrollo" de la política de drogas que deben resolverse. El más importante de ellos es la confusión entre síntomas y causas. Dentro de la literatura sobre políticas de drogas, la pobreza y la marginación son las causas del cultivo ilícito. Pero desde una perspectiva de desarrollo, estos son síntomas, a saber, de la organización económica del país y la política económica nacional. Estas diferentes perspectivas conducen a diferentes conclusiones con respecto a la respuesta adecuada.

Desde la perspectiva de un economista del desarrollo, el hecho de que en la Ciudad de Guatemala miles de jóvenes ingresen a bandas violentas de narcotraficantes, no

---

<sup>69</sup> Ramsay, R. (1984) UNCTAD's Failures: The Rich Get Richer, International Organization No. 28, Abril

<sup>70</sup> Ghosh, J. Reinert, E. Kattel, R., (2018)

<sup>71</sup> Para un ejemplo de Afganistán, vea: Leao, I, Mansur A. Kar, A. (2018) Jobs from Agriculture in Afghanistan. International Development in Focus;. Washington, DC: World Bank  
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29312>

puede separarse de una estructura productiva que carece de manufactura nacional y gira en torno a la exportación de banano, café y azúcar. Si la principal actividad económica del Afganistán sigue siendo agrícola, y si la canasta de exportación se compone principalmente de alfombras, tapetes y frutos secos, sus agricultores nunca tendrán otra opción que producir cultivos ilícitos para ganarse la vida. Estas no son observaciones nuevas: son el resultado de medio milenio de experiencia en el desarrollo.

Si el foco de la política de drogas es el desarrollo, entonces también nos enfrentamos a otra contradicción: la "política de drogas", en lo que se refiere al cultivo, debería esencialmente desaparecer. De hecho, la idea de algo llamado "política de drogas" en el lado de la oferta (cultivo) probablemente no sea útil como dispositivo analítico o como punto de partida para la política. Si la preocupación es la pobreza, entonces la respuesta política es el desarrollo. El desafío en Colombia, por ejemplo, es cómo diseñar un modelo económico menos excluyente, para adecuar la estructura de la economía para que se pueda producir un desarrollo de largo plazo. Esta sería una auténtica política de "lucha contra las drogas". Un desafío importante es que los responsables políticos colombianos, apoyados por Washington, se han comprometido con el statu quo económico. Para ellos, el problema que se han enfrentado es cómo reducir el cultivo sin cambiar el modelo económico y abordar los factores estructurales. Este es una adivinanza difícil y nadie ha encontrado una respuesta.

En la actualidad, se considera que el problema en el campo comienza cuando los pobres se involucran en actividades ilegales, no cuando se ven obligados, en violación de sus derechos humanos fundamentales, a vivir en condiciones extremas y a asumir riesgos desesperados para mejorar su situación. Por lo tanto, la política de drogas centrada en el desarrollo se reduce a un problema técnico: las claves del "desarrollo" son la secuencia adecuada del DA, la sensibilidad a la dinámica local, el acceso de los agricultores al crédito y la tierra, el desarrollo de infraestructura, los indicadores centrados en el desarrollo como medidas de éxito, etc. La forma en que se han utilizado estas políticas en Colombia y Afganistán supone que pueden funcionar y

funcionarán en cualquier contexto económico. La experiencia histórica ha sugerido lo contrario.

Un enfoque de desarrollo genuino examinaría las causas más profundas y trataría de rectificarlas. Los problemas estructurales que engendran los cultivos ilícitos, que sirven para incrementar los incentivos para cultivar cultivos ilícitos y confunden constantemente las políticas paliativas recomendadas por los analistas de políticas de drogas, son claros e identificables. Es una elección política ignorarlos. Después de décadas de experiencia, está claro que las políticas que intentan reducir el cultivo sin abordar las causas fundamentales terminarán inevitablemente en frustración y fracaso.