



No. 4  
Octubre de 2018  
ISSN 2538-9491  
Documento de Política

# El desarrollo económico local y la consolidación de la paz en contextos de ilegalidad

Gonzalo Vargas



Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo - Cider



Esta publicación se ha desarrollado en el marco de un convenio de colaboración entre el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes y la Red Nacional de Agencias de Desarrollo Local de Colombia (Red ADELCO), como parte del programa Competitividad Estratégica Territorial, financiado por la Unión Europea e implementado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

La presente publicación representa un estudio independiente, desarrollado de manera autónoma por los autores, y que no refleja la opinión o los intereses de las entidades financiadoras o implementadoras del programa.



Documentos de Política

No. 4

ISSN 2538 - 9491

Edición electrónica

Octubre 2018

© Universidad de los Andes 2018

© Gonzalo Vargas

Carrera 1 No. 18-A-10, Bloque Pu

Bogotá, D.C., Colombia 117111

Teléfonos: 3394949, 3394999, extensiones 2664 - 2665

cider@uniandes.edu.co

<http://cider.uniandes.edu.co>

### **Director**

Óscar Pardo Aragón

### **Gestor de Comunicaciones**

Roger Rossi Ballesteros

### **Practicante de Comunicación**

Cristian Humberto Sánchez Jaimes

Los documentos de política presentan evidencias y alternativas de acción sobre un problema de interés público o sobre una política pública, aportan elementos de juicio para la toma de decisiones o la acción colectiva, o analizan las implicaciones de política de una investigación teórica. También permiten la divulgación de trabajos de grado de maestría de alta calidad de los programas ofrecidos por el Cider así como memorandos de política producidos por los estudiantes del Doctorado en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo. Los documentos de política no han sido evaluados por pares anónimos; su publicación es estudiada y aprobada por el Comité Editorial del Cider. Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. No pretende representar el punto de vista de la Universidad de los Andes. El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honorados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

# Tabla de Contenido

## Resumen

1. Introducción	7
2. Revisión de literatura	8
3. Las economías ilegales en Colombia: elementos de contexto	13
4. Políticas y enfoques para promover el desarrollo económico local en contextos de ilegalidad en Colombia	16
5. Recomendaciones	19
6. Referencias	21

## Resumen

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. La literatura internacional reconoce que uno de los retos de la consolidación de la paz es la persistencia de economías ilegales y ofrece algunos lineamientos generales de política para enfrentarlas, por ejemplo, la importancia de promover trayectorias de desarrollo que generen empleo para la mano de obra menos calificada en las zonas donde prosperan economías ilegales. En Colombia se han propuesto enfoques adaptados al contexto local, los cuales no siempre han dado frutos. Sin embargo, para formular recomendaciones basadas en evidencia es necesaria una comprensión más detallada de la relación entre economías legales e ilegales y un análisis comparado de las economías locales que han transitado desde economías basadas en la violencia y la ilegalidad hacia economías locales incluyentes y sostenibles.

# El desarrollo económico local y la consolidación de la paz en contextos de ilegalidad

## 1. Introducción

Impulsar trayectorias de desarrollo económico local incluyente y sostenible en un contexto de posconflicto es una tarea tan necesaria como compleja. Necesaria porque para construir una paz duradera se requieren unas ciertas condiciones económicas (que se discuten más adelante en este documento). Y compleja porque, si bien esas trayectorias son imposibles en medio de la violencia e incertidumbre del conflicto armado, la terminación de las hostilidades deja al descubierto otras condiciones igualmente retadoras como la desigualdad, la exclusión y la corrupción en un contexto de globalización y cambio técnico acelerado. 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 & Rettberg 2018).

Un estudio reciente sugiere que la economía ilegal en Colombia pudo haberse reducido desde su pico máximo, en 2002, cuando representaba un 13 por ciento del PIB, hasta llegar al 2 por ciento en 2013 (Villa, Misas y Loayza 2016). Sin embargo, este estudio sólo 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. Pero incluso si estas estimaciones son acertadas, la importancia de algunas actividades ilegales en ciertas regiones y municipios es muy superior, especialmente si consideramos que esas actividades suelen desarrollarse en zonas donde ha predominado la economía de subsistencia, que por definición hacen contribuciones muy modestas al valor agregado.

La firma del Acuerdo de La Habana entre el Gobierno de Colombia y las Farc ha generado a la vez esperanzas y temores sobre el rumbo que podrían tomar las economías ilegales en el país no sólo en términos de magnitud sino de organización de los mercados. Por ejemplo, se ha especulado 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 crimina-

les. Y aunque el mencionado Acuerdo incluye compromisos específicos de implementar una política pública de sustitución mediante pactos con los cultivadores, es bien sabido que los cultivos de coca han crecido notablemente en los últimos años.

Debido al lavado de activos, los flujos financieros que se derivan de las actividades ilegales circulan en toda la economía y son especialmente evidentes en el mercado de finca raíz, desde los municipios apartados donde se cultiva la hoja de coca hasta los vecindarios exclusivos de las grandes ciudades. Sin embargo, 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. En el caso colombiano, entre las actividades ilegales más persistentes se encuentra el narcotráfico; en años recientes, se observa una proliferación de explotaciones mineras no reguladas por el Estado.

Este documento sintetiza algunas recomendaciones generales de política pública para enfrentar las economías ilegales y propiciar trayectorias de desarrollo económico local incluyente y sostenible con base en una revisión de la literatura internacional y nacional disponible. Sin embargo, reconoce que los enfoques disponibles son demasiado generales, que su utilidad no siempre ha sido corroborada mediante evidencia empírica y que con frecuencia ignoran las realidades políticas locales e internacionales que moldean las políticas. Por lo tanto, el documento concluye que para formular recomendaciones basadas en evidencia son necesarios estudios más detallados que documenten la interacción entre economías legales e ilegales a escala local, que exploren el papel de élites locales y regionales en las economías políticas de las que hacen parte las economías ilegales y que identifique los factores que facilitan la transición de economías locales ilegales a economías legales con base en estudios comparados nacionales y subnacionales.

El documento está organizado en cinco secciones: en la segunda se revisa la literatura internacional sobre conflicto, ilegalidad, construcción de paz y desarrollo económico local. Como veremos, esta literatura ofrece algunos lineamientos generales, pero por obvias razones se queda corta a la hora de pensar en soluciones para contextos específicos. Justamente para tener una idea más precisa de las particularidades de las economías ilegales en el contexto colombiano de posconflicto, en la tercera sección se describen las principales actividades ilegales prevalentes en las zonas que fueron más afectadas por el conflicto armado y específicamente, la manera en que el crimen y la ilegalidad afectan los prospectos de desarrollo en dichos municipios. En la cuarta sección se presentan algunas políticas que se han implementado para dismantelar las economías ilegales en Colombia (en particular la producción de coca y cocaína) y se examinan enfoques recientes propuestos por la administración Santos y por la Asociación de Agencias de Desarrollo Económico Local. En la sección final se presentan recomendaciones e interrogantes urgentes.

## 2. Revisión de literatura

Esta sección identifica y revisa contribuciones recientes sobre tres temas que han sido analizados a escala internacional pero que resultan relevantes para comprender el caso colombiano: (i) ilegalidad, criminalidad y desarrollo económico, (ii) conflictos armados y desarrollo económico, y (iii) consolidación de la paz y desarrollo económico local. Al finalizar la sección se presenta una breve síntesis.

### 2.1 Ilegalidad, criminalidad y desarrollo económico

Comprender la relación entre economías ilegales y desarrollo económico se ha dificultado al menos por dos razones: en primer lugar, existen dificultades conceptuales y jurídicas para definir fenómenos como criminalidad, ilegalidad e informalidad, en cuya definición se combinan conceptos legales, pero también decisiones políticas que cambian de un gobierno al siguiente y actitudes sociales y culturales de rechazo o aceptación, que por definición varían de una sociedad a otra. En segundo lugar, 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 políticas de desarrollo (Chiodelli et al 2018).

Tal vez por esta razón, no existe pleno consenso sobre los efectos, por ejemplo, del crimen en el desarrollo económico. Por un lado, algunas contribuciones indican que el crimen hace más costosa la operación de las firmas 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 series tensiones sociales. A su turno, el crimen, las protestas y el desorden social consiguientes pueden descarrilar el proceso de desarrollo” (Mehlum, Moene y Torvik 2005: 325). En el extremo, pueden encontrarse economías atrapadas en trampas de pobreza e ilegalidad, donde la criminalidad asfixia la actividad económica y el desempleo resultante alimenta la criminalidad.

Este razonamiento se basa en un análisis del costo de oportunidad del crimen según el cual la participación en actividades criminales es resultado de un cálculo racional en el que los individuos comparan los beneficios esperados de las actividades legales y criminales y tienen en cuenta la probabilidad de ser sancionados, así como la sanción misma (Draca y Machin 2015: 391). Una de las principales implicaciones de este modelo, que ha sido confirmada con evidencia empírica, es que el desempleo y los bajos salarios estimulan el crimen, especialmente entre varones jóvenes (Draca y Machin 2015). Aunque no se basa directamente en dicho modelo, 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 juegan 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 otro lado, cuando se consideran 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 dramática 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 obtenido en esta cadena de valor se obtiene en la etapa de distribución minorista (May 2017: 5). Por otro lado, si bien la producción de hoja de coca puede mejorar nominalmente los ingresos de una finca campesina, este valor adicional no influye sustancialmente 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, Bejarano y Correa 2009).

En conclusión, y pensando desde el punto de vista de las políticas públicas, para enfrentar el problema de las economías ilegales es necesario pasar de un enfoque exclusivamente criminal 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 (Jespersen 2018)

## 2.2 Conflictos armados y desarrollo económico

El final de la Guerra Fría despertó un renovado interés en el estudio de la relación entre el desarrollo económico y los conflictos armados. Hasta 1989, la confrontación indirecta entre Estados Unidos y la Unión Soviética permitía interpretar de manera muy sencilla, si no simplista, los conflictos armados en el mundo atribuyendo causas comunistas o anticomunistas a gobernantes y rebeldes sin reparar en su comportamiento ni entrar en detalles históricos. Removido ese velo, y a medida que en la década de 1990 emergían nuevos conflictos o renacían otros que parecían terminados, surgieron nuevas interpretaciones sobre sus causas (e.g. Huntington 1993; Kaplan 1994) y sobre la naturaleza cambiante de las “nuevas guerras” (Kaldor 1999). Muy influyentes, y relevantes para este documento, fueron las interpretaciones que subrayaban los determinantes económicos (e.g. Collier 1999). Collier, Hoeffler y Rohner (2009) encontraron que los países con un bajo ingreso per cápita y crecimiento lento, con

una economía dependiente de exportaciones primarias, con terreno montañoso y donde una proporción importante de población entre 15 y 29 años tenía un mayor riesgo de sufrir un conflicto armado interno. Aunque la interpretación de esos hallazgos sigue siendo muy controvertida, la de Paul Collier es sencilla:

“La renta baja significa pobreza y el crecimiento lento, desesperanza. En un entorno de pobreza sin esperanza, los varones jóvenes, que son los reclutas de los ejércitos rebeldes, salen bastante baratos. La vida en sí no vale mucho y el alistamiento en un movimiento rebelde ofrece a estos jóvenes una pequeña oportunidad de enriquecimiento. [...] Por otro lado, si la economía es débil, lo más probable es que el Estado también lo sea, con lo cual no resulta difícil rebelarse” (2007: 46).

Igualmente influyentes han sido las interpretaciones que señalan la abundancia de recursos—en especial no renovables—como uno de los factores que mejor predice el riesgo de conflicto armado (Koubi et al. 2014).

Además de la pérdida de vidas y el trauma inherente a la violencia, el conflicto armado tiene un impacto negativo sobre las condiciones de vida: “las personas tienen dos veces más probabilidades de sufrir desnutrición que las de otros países en desarrollo, tres veces más de no poder enviar a sus hijos a la escuela, y dos veces más de ver cómo sus hijos mueren antes de cumplir los cinco años y de carecer de agua potable” (Banco Mundial 2011). Precisamente por esto algunos autores hablan del conflicto armado como “desarrollo en reversa”. En promedio, el efecto de los conflictos armados en la economía nacional tiene un efecto negativo del nueve por ciento en el PIB (Bove, Elia y Smith 2016). Precisamente por esto existe el riesgo de que los países entren en una “trampa” o “círculo vicioso” en la que el desempeño económico y la violencia se retroalimentan (Collier 2007; Banco Mundial 2011).

Sin embargo, el efecto del conflicto armado en la economía varía de unos países a otros: en unos casos puede ser insignificante y en algunos incluso puede ser positivo (Bove, Elia y Smith 2016). En el caso colombiano hay abundante literatura que documenta el impacto económico negativo del conflicto (un breve inventario se encuentra en Arias et al. 2014), pero también contri-

buciones críticas recientes que sugieren que el desarrollo económico y la inversión extranjera con frecuencia han ido de la mano con la violencia, el despojo y la represión (Thomson 2011; Maher 2015).

### **2.3 Consolidación de la paz y desarrollo económico local**

El final de la Guerra Fría también propició que la Organización de Naciones Unidas adquiriera un papel protagonista en las operaciones de paz. Fue precisamente en la década de 1990 que el término consolidación de la paz (en inglés *peace-building*), originalmente acuñado en la década de 1960, tomó vuelo y se incorporó de lleno al léxico oficial de esa organización (Naciones Unidas 1992). Aunque originalmente la idea de consolidación de la paz se centraba en cuestiones como el desarme y la reforma política muy rápido incorporó un abanico más amplio de políticas, incluyendo las encaminadas al desarrollo económico y social (Naciones Unidas 1995).

Desde la década de 1990, el discurso dominante en la consolidación de paz ha sido la “paz liberal”—la idea de que la mejor manera de prevenir y acortar los conflictos armados es adoptar instituciones políticas y económicas de corte liberal: elecciones periódicas, separación de poderes, libertad de prensa, libertad de empresa, desregulación y liberalización comercial, entre otras. Collier, Hoeffler y Soderbom (2008) fueron más lejos al plantear que la clave para reducir el riesgo de relapso (retorno a la guerra) está en mantener una presencia militar extranjera (de potencias liberales, claro está) y acelerar el crecimiento.

Sin embargo, muy pronto, observadores advirtieron que la receta era insuficiente o inconsistente: no siempre las reformas liberales favorecían la paz. Por ejemplo, De Soto y Del Castillo (1994) advirtieron que las medidas de estabilización económica propuestas por el Fondo Monetario Internacional ponían en peligro el proceso de paz en El Salvador. Fukuyama (2004) argumentó también que las políticas enmarcadas en el Consenso de Washington habían tenido el efecto indeseado de reducir la capacidad estatal e, indirectamente, habían contribuido a desencadenar crisis humanitarias y amenazas de seguridad internacional.

Sin apartarse de los principios liberales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo propuso en 2008 el enfoque de “motores endógenos de recuperación económica” (*indigenous drivers of economic recovery*), el cual propone apoyar y complementar los esfuerzos locales y sentar las bases para nuevas iniciativas locales, prestando especial atención a los obstáculos y vacíos que dificultan su desarrollo y respetando siempre el principio de acción sin daño (UNDP 2008: 50). En este enfoque, la recuperación económica se define 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” (2008: 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” (2008: 5, cursivas mías). De manera más específica, según este enfoque, la recuperación debe apuntar a cuatro objetivos: generar las condiciones para generar crecimiento, generar empleo y oportunidades económicas (especialmente para los jóvenes), resolver las desigualdades horizontales, y administrar los recursos naturales y distribuir los ingresos de manera transparente y equitativa (UNDP 2008: 42). Como puede verse, el enfoque mantiene su esencia liberal, pero reconoce que la consolidación de la paz requiere mucho más que crecimiento rápido, reformas a las instituciones políticas nacionales o reformas a la regulación de los mercados. El enfoque se traduce en acciones en seis áreas críticas (ver Recuadro 1).

## Recuadro 1. Motores endógenos de recuperación económica

### 1. Rehabilitación de la infraestructura básica

- Apoyo a iniciativas comunitarias de pequeña escala
- Complementariedad entre proyectos de pequeña y gran escala
- Priorizar proyectos con efectos en el desarrollo (p.ej. saneamiento básico)
- Focalizar zonas donde la iniciativa privada sea inadecuada
- Priorizar mano de obra e insumos locales
- Estar atentos al conflicto y no reavivar o exacerbar viejos conflictos mediante los proyectos

### 2. Reinversión en capital humano

- Reformar sistemas de salud y educación existentes con base en diagnósticos de necesidades
- Restaurar prestación básica de servicios con base en conocimiento y esfuerzos locales
- Priorizar educación o salud dependiendo de la destrucción de la guerra y las necesidades de la economía
- La restauración de la infraestructura no debe hacerse a expensas de la educación y la salud

### 3. Reintegración de ex combatientes y “grupos especiales” \*

- Los programas de DDR deben diseñarse de manera participativa, involucrando organizaciones locales y comunitarias, teniendo en cuenta el contexto
- Los ex combatientes deben recibir entrenamiento que anticipe las habilidades que se requerirán en el largo plazo, debe ser más extenso y riguroso y deben recibir apoyo para crear o encontrar empleos en el largo plazo
- Los servicios básicos y esquemas temporales de empleo para ex combatientes deben ofrecerse también a comunidades cercanas a los campamentos de desmovilizados
- Mejorar coordinación entre financiadores de DDR

### 4. Oportunidades económicas y creación de empleo

- Los programas que no tienen en cuenta el contexto pueden ser inefectivos o contraproducentes
- Los programas de generación de empleo deberían reducir desigualdades de género y horizontales
- Las iniciativas deberían partir de las habilidades y actividades locales y usar mano de obra e insumos locales

### 5. Fortalecimiento de las instituciones locales

- Mejorar el acceso a la tierra y robustecer los derechos de propiedad
- Fortalecer la cohesión social y el capital social
- Resolver la discriminación institucionalizada, incluyendo la de género
- Fortalecer la gobernanza y las instituciones locales

### 6. Acceso a financiación

- Acceso a microcrédito
- Potenciar las remesas del exterior

---

\* El término “grupos especiales se refiere a familiares de ex combatientes, desplazados y refugiados que retornan. Fuente: El autor con base en UNDP (2008).

Este enfoque se basa en supuestos generales y esboza lineamientos amplios que no necesariamente son aplicables en todo contexto de postconflicto. Por ejemplo, el enfoque parece asumir que, en el posconflicto, la economía y la infraestructura han quedado completamente devastadas por la guerra, cosa que puede ser cierta en algunas zonas de conflicto pero que, en general, no es aplicable a la mayoría de los conflictos armados contemporáneos, que suelen localizarse en zonas muy específicas dentro del territorio nacional (Cederman y Gledistch 2009). Así mismo, asume que el Estado ha quedado debilitado por efecto del conflicto, lo cual no es cierto en todos los casos. Curiosamente, asume también que muchos de los empleados públicos son “fantasmas”, por lo que “el punto de partida obvio” para fortalecer el Estado es despedirlos (2008: 158), aunque luego advierte que si son militares sería mejor dejarlos en sus puestos para no atizar la violencia. Esta recomendación refleja una cierta desconfianza hacia la burocracia estatal, que no es propia del liberalismo pero sí de los enfoques neoliberales.

Sin embargo, en contraposición a otras visiones más simplistas (e.g. Collier 2007), este enfoque rechaza la idea de que el crecimiento económico sea la bala mágica de la construcción de paz e incluye recomendaciones relevantes desde el punto de vista del desarrollo económico local, 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, deben estructurarse de manera que usen capacidades e insumos locales, son especialmente 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: 74-5).

Adicionalmente, para crear oportunidades económicas y empleos, el enfoque propone programas que fortalezcan los mecanismos locales de gobernanza, fortalecer la capacidad de las instituciones comunitarias para absorber la llegada de recursos, promover mecanismos complementarios de resolución de disputas y formular participativamente programas locales de recuperación económica (UNDP 2008: 77).

Sin embargo, el PNUD 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: 78).

### **A manera de síntesis**

Para cerrar esta breve revisión de la literatura internacional, hay varios aspectos para resaltar: en primer lugar, que las relaciones entre desarrollo económico, ilegalidad, conflicto armado y consolidación de la paz son complejas y resisten la simplificación y la generalización. No sólo hay distintas variedades de desarrollo económico, sino que algunas son compatibles con (e incluso pueden fundarse en) la desposesión, la violencia y el debilitamiento del estado. Del mismo modo, aunque una parte de las economías ilegales consiste en actividades depredadoras (e.g. secuestro), otras pueden tener una relación simbiótica con la economía legal (e.g. lavado de activos).

En segundo lugar, la literatura más robusta desde el punto de vista empírico usualmente adopta un lente de análisis nacional y, de manera correspondiente, sus implicaciones y recomendaciones de política suelen concentrarse en políticas macroeconómicas. Pero es bien sabido que los conflictos armados se distribuyen de manera heterogénea en el territorio de los países (Cederman y Gleditsch 2009) y que el desarrollo económico presenta patrones territoriales desiguales. Por lo tanto, desde el punto de vista de la consolidación de la paz, la política económica debe tener un enfoque territorial explícito y debe apuntar a favorecer los territorios y los grupos sociales 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.

Finalmente, en términos de recomendaciones de política, es evidente que para la consolidación de la paz no es suficiente que la política económica impulse el crecimiento económico, sino que es indispensable que genere puestos de trabajo que le quiten mano de obra no calificada a ejércitos rebeldes y organizaciones criminales. Para la reducción del crimen, la política económica debe propiciar la generación de empleos decentes que hagan menos atractiva la participación en actividades criminales. Esta recomendación es consistente con una reducción en la desigualdad del ingreso que, según la evidencia, también podría reducir la tasa de homicidio.

### **3. Las economías ilegales en Colombia: elementos de contexto**

En contraste con la sección anterior, en donde las economías ilegales se mencionan de manera general, en esta se busca caracterizar con mayor precisión las más importantes por su magnitud e impacto en los municipios que más fueron afectados por el conflicto armado en Colombia. Para este efecto se revisaron los más recientes planes de desarrollo de los municipios identificados según la zonificación de PDETs (Decreto 893 de 2017).

Los planes de desarrollo 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 la hoja 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. E incluso 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 contra las drogas y contra la minería informal. Así mismo, debe reconocerse que algunas de estas actividades históricamente anteceden 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 cumple.

Los planes de desarrollo describen con elocuencia la precariedad de los contextos sociales y geográficos en que florecen estas 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, describe así la situación del campo (Municipio de El Paujil 2016: 153

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 vincula-

ción 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.

La situación en Olaya Herrera, Nariño, es similar (Municipio de Olaya Herrera 2016: 33):

La agricultura es el sector que involucra mayor cantidad de personas en un 90% del sector rural, pero a su vez es el sector que genera menor cantidad de riquezas, esto debido a que no se ha articulado cadenas productivas que permitan vincular al cultivo de los diferentes productos con procesos agroindustriales de transformación que generen valor agregado a los mismos, a esto se le suma falta de una estructura de comercialización que permita garantizarle al campesino la venta efectiva de sus productos ya que hoy por hoy el mercado local es incapaz de absorber de manera eficiente la totalidad de lo que se produce, esto a su vez ha obligado a la reducción de la frontera agrícola que ha sido reemplazada por los cultivos de uso ilícito. Lo cual lejos de brindarle mejor calidad de vida al campesino ha sido motor generador de violencia, y pérdida de cultivos lícitos a causa de la fumigación.

En Policarpa, Nariño, “[l]a economía del municipio se basa en el sector agropecuario [y] no existen fuentes de trabajo formal, el comercio está dado en tiendas de barrio, mini supermercados, bares y cantinas, ferretería, hoteles y restaurantes, existe una informalidad del comercio” (Municipio de Policarpa 2016: 266). Según la misma fuente, la situación del sector agropecuario presenta severas limitaciones al desarrollo económico local (2016: 265):

La mayoría de los campesinos de Policarpa no tiene el conocimiento técnico para mejorar y darle sostenibilidad a sus cultivos, produciéndose en muchos casos desmotivación desde los jóvenes, adultos y ancianos. El Municipio tiene un área extensa, haciéndose difícil que los campesinos se acerquen para recibir asesoría en la cabecera municipal, por sus condiciones

socioeconómicas, de igual forma el desplazamiento hacia las zonas más alejadas del municipio representan dificultad en el acceso de profesionales. Los cultivos de uso ilícito presentes en la zona, aunado al conflicto armado, generaron una cultura de resultados inmediatos, dejando al sector agropecuario lícito relegado como mecanismo de sustento y generación de ingresos. Los desplazamientos forzados han hecho que hectáreas de cultivo aprovechables estén abandonadas.

Aunque los planes de desarrollo no lo expresan de manera explícita, es muy probable que la mano de obra de muchas de estas actividades esté constituida por personas y hogares en condición de pobreza que participan en estas economías como parte de sus estrategias de subsistencia.

Varios planes de desarrollo subrayan los impactos de las economías ilegales en el ambiente. Por ejemplo, en Caloto, Cauca (Municipio de Caloto 2016: 62):

La actividad minera de carácter ilegal está generando afectaciones medio ambientales 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.

En Barbacoas, Nariño, las actividades extractivas, legales e ilegales, también afectan la oferta hídrica (Municipio de Barbacoas 2016: 78):

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.

En Carmen del Darién, Chocó, son “las artes y métodos de pesca inadecuados, como el taponamiento de caños y ciénagas, uso de dinamita [y] barbasco para la

captura de peces” los que causan impactos en “los ecosistemas donde habita el recurso pesquero [que es la fuente] principal de proteína para todas las poblaciones del municipio” (Municipio de Carmen del Darién 2016: 69). Los impactos de las economías ilegales también son de tipo social y cultural, como se 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: 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 la misma. 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 también es variable. En Fonseca, por ejemplo, se encuentran unas 35 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: 94). En contraste, en Santander de Quilichao, la minería ilegal ocupa aproximadamente a 5,000 personas, en su mayoría afrodescendientes (Municipio de Santander de Quilichao 2016: 190). En otros municipios, es difícil estimar el tamaño de la economía ilegal pero las autoridades de planeación local tienen claro que es ostensible; en Corinto, Cauca, por ejemplo, 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: 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: 75). Como lo sugiere esta última cita, en algunos municipios, estas economías tienen un efecto multiplicador sobre el resto de la economía local. En Caucasia, 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 Caucasia y explotan la minería en zonas diversas del territorio nacional” (Municipio de Caucasia 2016: 201).

Además, estas economías, sumadas a las disputas territoriales entre organizaciones criminales, generan un contexto social y demográfico fluido e incierto, que dificulta impulsar trayectorias de desarrollo económico local incluyente y sostenible (Municipio de Mapiripán 2016: 167):

Mapiripán tiene una población flotante o de ubicación temporal inestable y no sostenible debido a procesos económicos y sociales ilegales (cultivos ilícitos, extracción de recursos naturales), no formales (ocupación informal, precaria e ilegal de tierras), temporales (petróleo), invasión y desplazamiento e inmigración de poblaciones indígenas y por la disputa territorial de actores armados y la fuerza pública que produjo desplazamientos forzados. Todos fenómenos que no permiten un ejercicio mínimo y coherente de planeación y administración.

Sin embargo, en Mercaderes, Cauca, el auge de la minería ilegal desde 2015 dejó un importante daño ambiental, pero “el valor del oro extraído [...] no ingresó a la dinámica económica local” (Municipio de Mercaderes 2016: 47).

En síntesis, con base en los planes de desarrollo revisados, es posible formular varias hipótesis sobre las particularidades de las economías ilegales en los municipios colombianos más afectados por el conflicto armado. Las economías ilegales 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 lo tanto los recursos que éstas 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 lo tanto, si bien las economías ilegales no ofrecen una trayectoria de desarrollo sostenible en el largo plazo, con frecuencia permiten a hogares participar en el mercado de una manera que no sería posible si se mantuvieran en la economía de subsistencia y satisfacer así sus necesidades más inmediatas. En algunos municipios, las economías ilegales son las principales generadoras de empleo y las principales dinamizadoras de las economías locales; pero otras son actividades de enclave de manera 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 éstas son más difíciles de regular—a menos que lo hagan también actores ilegales, como lo hacía la insurgencia. 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 documento se revisan brevemente algunas políticas y enfoques que se han propuesto en Colombia para enfrentar las economías ilegales que se acaban de describir. Comparados con los enfoques vistos en la segunda sección de este documento, estos enfoques son más específicos y adaptados al contexto nacional, pero, como veremos a continuación, no necesariamente han sido efectivos.

#### **4. Políticas y enfoques para promover el desarrollo económico local en contextos de ilegalidad en Colombia**

Desde la década de 1980 hasta hoy, el gobierno de Colombia ha puesto en marcha diversas políticas para desmantelar las economías ilegales y desarticular las

cadenas de valor (o por lo menos algunos eslabones) que constituyen su espina dorsal. 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, incluyendo 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 buena medida, esto se debe a que han perseguido metas de disminución de áreas cultivadas en el corto plazo; no han estado orientadas a una transformación estructural de las condiciones económicas y sociales que dan origen a las economías ilícitas. Los proyectos y esquemas de “desarrollo alternativo” han estado orientadas 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 (2015) estos fueron puramente diagnósticos, carecían de una visión estratégica y eventualmente fueron olvidados (2015: 71). El mismo autor observa que, incluso en la fase más madura de la política de desarrollo alternativo (a finales de la década de 2000), los proyectos rara vez estuvieron integrados a cadenas productivas de valor o a procesos de desarrollo más amplios.

A pesar de lo anterior, en la segunda mitad de la década de 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 2015). Si consideramos sus impactos no deseados, el costo real de estos programas supera el nominal: debido al efecto de globo (“balloon effect”), el énfasis en la erradicación ha favorecido una expansión desordenada de la frontera agrícola y acelerado la deforestación; por otro lado, las fallas de coordinación entre agencias estatales y los giros en U de la



política han minado la confianza de los cultivadores en el Estado.

El giro más reciente en la política de sustitución de cultivos de uso ilícito lo constituye el Acuerdo del Teatro Colón, suscrito a finales de 2016, en el que el gobierno de Colombia se compromete a construir de manera participativa una política y acepta que (Santos y Jiménez 2016: 100):

“ [...] la solución al problema de los cultivos de uso ilícito mediante la transformación estructural de los territorios y la creación de condiciones de bienestar, implica la aplicación y el respeto por parte de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas de los principios y las normas del Estado social de derecho”.

El Acuerdo también prevé la implementación de Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, la creación de un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito que “será la autoridad competente” y la formulación de planes municipales de sustitución.

La Red Adelco ha propuesto un enfoque de desarrollo económico local para el posconflicto que combina elementos del “enfoque Leader” propuesto por la Comisión Europea y del enfoque de “paz territorial” propuesto por la administración Santos e incorporado en el Acuerdo del Teatro Colón. A su vez, el enfoque Leader 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. Este enfoque propone que (Comisión Europea 2006: 8):

“[...] las estrategias de desarrollo son más efectivas y eficaces si las deciden y ponen en práctica a escala local los propios interesados, complementándolas con procedimientos claros y transparentes, con el apoyo de las administraciones públicas competentes y con la asistencia técnica necesaria para posibilitar la transferencia de buenas prácticas”

Además, el enfoque se caracteriza por los siguientes atributos (2006):

1. Las políticas de desarrollo local se aplican en territorios pequeños, con suficiente homogeneidad social, identidad local y sentido de pertenencia.
2. Las decisiones sobre la estrategia se toman mediante un proceso ascendente en el que participan las partes interesadas a nivel local las que toman las decisiones.
3. El proceso es impulsado por un “grupo de acción local”, es decir, una asociación público-privada local que vincula a los actores locales a proyectos colectivos, facilitan el diálogo, agrupan recursos y facilitan la transformación del sector agrícola.
4. Facilitan la innovación, entendida en un sentido muy amplio.
5. No es un programa de desarrollo, sino que busca actuaciones integradas multisectoriales.
6. Promueve la creación de redes a diferentes escalas, las cuales facilitan “transferir buenas prácticas, difundir innovaciones y aprovechar las lecciones aprendidas con el desarrollo rural local” (2006: 13).
7. Promueve la cooperación con otros grupos que siguen el enfoque Leader, incluso de diferentes nacionalidades.

Algunos de los atributos mencionados requieren unas ciertas condiciones institucionales implícitas que tal vez no estén presentes en todas las zonas rurales colombianas. Por ejemplo, requiere administraciones públicas locales con capacidades fiscales y técnicas superiores a las que suelen encontrarse en municipios de categorías cinco y seis y una sociedad civil local fuerte, que no es frecuente en contextos donde la intimidación y eliminación de líderes de organizaciones sociales y ambientales son tan frecuentes. Así mismo, la acción integrada multisectorial requiere una capacidad para la coordinación interagencial que el Estado colombiano raras veces consigue.

El segundo enfoque—la “paz territorial”—es menos

preciso y acotado que los anteriores e incluso algunos críticos consideran que no pasa de ser un eslogan político. Según el negociador del Gobierno, Sergio Jaramillo, la paz territorial implica una (Jaramillo 2013):

“[...] alianza en la que los programas gubernamentales, las autoridades regionales—en esto el liderazgo de alcaldes y gobernadores será fundamental—y las comunidades se unen para combinar la coordinación y los recursos nacionales con la fuerza y el conocimiento de la ejecución local”.

Según Vargas y Hurtado (2017), la implementación de este enfoque enfrenta importantes retos políticos y de capacidad estatal: consolidar una auténtica apertura política local, superar el sesgo anti-campesino de las políticas y presupuestos públicos, romper los pactos y empresas políticas que se reproducen alimentando la pobreza, fortalecer la capacidad de las entidades públicas y realizar la promesa de la participación ciudadana. Con base en los dos enfoques citados, la Red Adelco ha elaborado una propuesta que recoge elementos de los dos enfoques anteriores y se orienta a cuatro objetivos (Madrirdejos s.f.: 34):

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

Este enfoque tiene la virtud de subrayar la democratización de las decisiones relacionadas con el desarrollo económico local, lo cual resulta relevante para la consolidación de la paz. Sin embargo, es importante señalar varias limitaciones: en primer lugar, es importante recordar 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 presupuestos públicos (Velásquez 2009, 2011). En segundo lugar, es importante considerar si estos espacios son idóneos para in-

volucrar a las cabezas de empresas y cadenas ilegales, tal como lo sugiere el enfoque de “motores endógenos de recuperación económica” de PNUD. Tercero, debe tenerse 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 considerar que la construcción colectiva de esos pactos tiene lugar en contextos marcados por asimetrías de poder económico, político y coercitivo. Por definición, las élites no influyen en las decisiones más importantes por medio de mecanismos formales de participación ciudadana, sino que participan en una economía de deudas, favores y expectativas que escapa al control público democrático y que se sustenta en redes familiares y sociales. En estos contextos los actores más influyentes podrían no estar interesados en acudir a espacios de participación. Adicionalmente, en contextos de saqueo de recursos públicos y recursos naturales es posible que esas élites no estén interesadas en impulsar trayectorias de desarrollo local más incluyentes o más sostenibles e, incluso, es posible que ni siquiera residan en el municipio. Aunque seguramente esta imagen no sea la más común en muchos municipios colombianos, es posible que sí predomine en muchas de las zonas donde la consolidación de paz es más urgente.

En síntesis, puede concluirse que son necesarias 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, puede concluirse que es necesario 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).

## 5. Recomendaciones

El concepto de “consolidación de la paz” tiene implícita la idea de que, para terminar un conflicto armado, no basta con firmar un acuerdo, sino que son necesarias unas condiciones políticas, económicas y sociales sin las cuales la terminación de las hostilidades será transitoria. Esas reformas y condiciones pueden ser, además, una oportunidad para multiplicar los impactos positivos de la paz. Entre los factores que dificultan la consolidación de la paz está la persistencia de economías ilegales, cuyo control suele desatar disputas violentas entre organizaciones criminales y cuya gestión requiere, invariablemente, disciplinar a sus miembros y a los consumidores mediante crímenes violentos. El desarrollo económico local 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 lineamientos que provee la literatura internacional sobre cómo alcanzarlo aún son demasiado generales: mientras que la literatura sobre desarrollo económico local ha estado muy concentrada en el estudio de regiones en paz, la literatura sobre consolidación de paz apenas ha empezado a interesarse por las condiciones locales para la paz en años recientes. Sin embargo, una conclusión importante es que las reformas institucionales y regulatorias nacionales no bastan, como tampoco basta el sólo crecimiento económico. Son necesarias políticas subnacionales que promuevan trayectorias de crecimiento económico intensivas en empleo de mano de obra no calificada, especialmente en las zonas que han sido afectadas por el conflicto.

Por otro lado, las dificultades, aprendizajes y fracasos de los programas de desarrollo alternativo aplicados en Colombia desde hace más de veinte 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 sólo se deben a la complejidad del problema sino también a debilidades del Estado colombiano como la falta de evaluaciones de impacto de muchos de esos programas y proyectos, la incapacidad para ejecutar de manera coordinada políticas multisectoriales y la dificultad (cuando no resistencia) para poner en marcha formas de planificación del desarrollo menos tecnocráticas y más participativas.

Con todo, el mensaje central de este documento es que con el acervo de conocimiento existente no es posible formular recomendaciones basadas en evidencia y por lo tanto es necesario promover más investigaciones con preguntas muy específicas para el caso de Colombia. Por un lado, es necesario tener una mejor comprensión de las economías ilegales y las razones que las hacen tan persistentes. Por ejemplo, es necesario investigar con mayor profundidad la interacción entre economías legales e ilegales a escala local y reconocer la manera en que dicha interacción influye sobre las condiciones de vida de la población más pobre. De esta manera será posible reconocer cuáles son los incentivos y esperanzas que mueven a los hogares a participar en economías ilegales a pesar de los riesgos que ello entraña. Pero también es necesario explorar el papel de las élites locales y regionales en las economías políticas de las que hacen parte dichas economías ilegales. Dichas élites tienen un papel importante para impulsar a entorpecer las políticas que pueden proponerse desde el nivel nacional.

Por otro lado, son necesarios estudios aplicados que identifiquen los factores que explican la transición de economías locales ilegales a economías legales y que, a la vez, documenten los efectos de dicha transición sobre las condiciones de vida de la población local. En dichos estudios es necesario evitar la tentación de “sacar lecciones aprendidas” a partir del estudio de casos exitosos—una práctica tan común como equivocada que con frecuencia produce resultados espurios. Si bien es esencial recoger la percepción de los participantes en los proyectos, un estudio riguroso que busque identificar los factores que influyen en la transición a la legalidad debe incluir siempre tanto casos exitosos como casos fallidos, de manera que sea posible hacer compa-

raciones y evaluar la importancia relativa de cada factor. Otras preguntas aplicadas, que continúan siendo relevantes, son las planteadas hace ya un par de años en la agenda de investigación aplicada para la construcción de paz formulada por Vargas, Uribe, Cordoncillo y García (2017). En dicha agenda, que se basó en una consulta a expertos y líderes sociales surgieron preguntas que siguen sin respuesta, como por ejemplo “qué factores explican el éxito o fracaso de los programas de sustitución de cultivos en determinadas zonas del país” o “cómo vincular a familias y organizaciones campesinas afectadas por el conflicto armado a cadenas de suministro nacionales y globales de modo que puedan mejorar su nivel de vida y reducir su vulnerabilidad de manera sostenible en el largo plazo”.

## 6. Referencias

- Arias, María, Adriana Camacho, Ana Ibáñez, Daniel Mejía y Catherine Rodríguez (comp) (2014) *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia: ¿cómo construir un postconflicto sostenible?* Bogotá, Universidad de los Andes.
- Banco Mundial (2011) *Informe de Desarrollo Mundial: Conflicto, Seguridad y Desarrollo*. Washington, Banco Mundial.
- Bove, Vincenzo, Leandro Elia, y Ron Smith (2016) "On the heterogeneous consequences of civil war." *Oxford Economic Papers* 69(3): 550-568.
- Cederman, Lars-Erik y Gleditsch, Kristian (2009) "Introduction to Special Issue on Disaggregating Civil War" *Journal of Conflict Resolution* 53(4): 487-495.
- Chiodelli, Francesco, Tim Hall, Ray Hudson y Steffano Moroni (2018). "Grey governance and the development of cities and regions" En: Chiodelli, Francesco, Tima Hall y Ray Hudson (eds). *The illicit and illegal and regional and urban governance and development*. Londres, Routledge: 20-36.
- Cockayne y Lupel (2009) "Introduction: Rethinking the Relationship Between Peace Operations and Organized Crime" *International Peacekeeping* 16(1): 4-19.
- Collier, Paul (1999) *Doing Well Out Of War* (working paper). Washington, World Bank.
- Collier, Paul (2007) *El Club de la Miseria*. Madrid, Turner.
- Collier, Paul, Anke Hoeffler, y Dominic Rohner (2009) "Beyond greed and grievance: feasibility and civil war." *Oxford Economic Papers* 61(1): 1-27.
- Collier, Paul, Anke Hoeffler, y Måns Söderbom. "Post-conflict risks." *Journal of Peace Research* 45(4): 461-478.
- Comisión Europea (2006) *El Enfoque Leader: Guía Básica*. Bruselas, Comisión Europea.
- Dávalos, Liliana, Adriana Bejarano y Leonardo Correa (2009) "Disabusing cocaine: pervasive myths and enduring realities of a globalised commodity" *International Journal of Drug Policy* 20: 381-386.
- De Soto, Álvaro y Graciana del Castillo (1994) "Obstacles to Peacebuilding" *Foreign Policy* 94: 69-83.
- Draca, Mirko y Stephen Machin (2015) "Crime and Economic Incentives" *Annual Review of Economics* 7(1): 389-408.
- Flores, Thomas & Irfan Nooruddin (2009) "Democracy under the gun understanding postconflict economic recovery" *Journal of Conflict Resolution* 53(1): 3-29.
- Fukuyama, Francis (2004) "The imperative of state-building" *Journal of Democracy* 15(2): 17-31.
- Huntington, Samuel (1993) "The Clash of Civilizations" *Foreign Affairs* 72(3): 22-49.
- Jaramillo, Sergio (2013) La Paz Territorial. Disponible en: [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Discursos/Documents/La\\_Paz\\_Territorial\\_version\\_final.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Discursos/Documents/La_Paz_Territorial_version_final.pdf) (consultado en Junio de 2018)
- Jesperon, Sasha (2018) "Filling governance and development vacuums" En: Chiodelli, Francesco, Tima Hall y Ray Hudson (eds). *The illicit and illegal and regional and urban governance and development*. Londres, Routledge: 122-140.
- Kaldor, Mary (1999) *New and old wars: organized violence in a global era*. Cambridge, Polity.
- Kaplan, Robert (1994) "The Coming Anarchy" *The Atlantic* 273: 44-76.
- Koubi, Vally, Gabriele Spilker, Tobias Böhmelt, y Thomas Bernauer (2014) "Do natural resources matter for interstate and intrastate armed conflict?" *Journal of Peace Research* 51(2): 227-243.
- Kurtenbach, Sabine y Angelika Rettberg (2018) "Understanding the relation between war economies and post-war crime" *Third World Thematics* 3(1): 1-8.
- Maher, David (2015) "The fatal attraction of civil war economies: foreign direct investment and political violence, a case study of Colombia" *International Studies Review* 17(2): 217-248.
- May, Channing (2017) *Transnational Crime and the Developing World*. Washington, Global Financial Integrity.
- Mehlum, Halvor, Karl Moene, y Ragnar Torvik (2006) "Institutions and the Resource Curse" *The Economic Journal* 116(508): 1-20.
- Municipio de Barbacoas (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. Barbacoas, Alcaldía.

- Municipio de Caloto (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. Caloto, Alcaldía.
- Municipio de Caucasia (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. Caucasia, Alcaldía.
- Municipio de Corinto (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. Corinto, Alcaldía.
- Municipio de El Carmen del Darién (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. El Carmen del Darién, Alcaldía.
- Municipio de El Paujil (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. El Paujil, Alcaldía.
- Municipio de El Rosario (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. El Rosario, Alcaldía.
- Municipio de Fonseca (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. Fonseca, Alcaldía.
- Municipio de Mapiripán (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. Mapiripán, Alcaldía.
- Municipio de Mercaderes (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. Mercaderes, Alcaldía.
- Municipio de Olaya Herrera (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. Olaya Herrera, Alcaldía.
- Municipio de Policarpa (2016). *Plan de Desarrollo Municipal*. Policarpa, Alcaldía.
- Nivette (2011) “Cross-National Predictors of Crime: A Meta-Analysis” *Homicide Studies* 15(2): 103-31.
- Organización de las Naciones Unidas (1992) “Un Programa de Paz: Diplomacia Preventiva, Establecimiento de la Paz y Mantenimiento de la Paz.” Nueva York, ONU (A/47/277).
- Organización de las Naciones Unidas (1995) “Suplemento de ‘Un programa de paz’: Documento de Posición del Secretario General Presentado con Ocasión del Cincuentenario de las Naciones Unidas. Nueva York, ONU (A/50/60).
- Madridejos, Carlos (s.f.) *Desarrollo Económico Local y Paz Territorial*. Bogotá: Unión Europea, Departamento para la Prosperidad Social y Red Adelco,
- Thomson, Frances (2011) “The Agrarian Question and Violence in Colombia: Conflict and Development” *Journal of Agrarian Change* 11(3): 321–356.
- UNDP (2008) *Post-conflict Economic Recovery: Enabling Local Ingenuity*. Nueva York, UNDP.
- Velásquez, Fabio (2009) *Las otras caras del poder*. Bogotá, Foro.
- Velásquez, Fabio (2011) “La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación” *Política & Sociedade* 10(18): 155-186.
- Villa, Edgar, Martha Misas y Norman Loayza (2016) *Illicit Activity and Money Laundering from an Economic Growth Perspective: a Model and an Application to Colombia*, Policy Research Working Paper No. 7578, Washington D.C., World Bank.
- Zorro, Carlos (2011) ‘Políticas de desarrollo alternativo en Colombia (1982-2009)’ En: Gaviria y Mejía (compiladores) *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá, Universidad de los Andes: 91-119.

El Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), con más de 40 años de trayectoria, es un centro de investigación y formación que contribuye al entendimiento de los procesos de desarrollo a escala local, regional, nacional e internacional. Su objetivo es cualificar la política y la práctica del desarrollo, ya sea mediante las políticas públicas, la gestión territorial, o la intervención privada desde las organizaciones y la sociedad en general.

*Cider - Universidad de los Andes  
Calle 18A No. 0 - 19 Este, Bloque PU  
Bogotá - Colombia  
<https://cider.uniandes.edu.co>  
[cidercomunicaciones@uniandes.edu.co](mailto:cidercomunicaciones@uniandes.edu.co)  
Teléfono: 3394949 Extensiones: 2664 - 2665*

*Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación  
Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de  
mayo de 1964.  
Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de  
febrero de 1949 Minjusticia.*