
Elena Álvarez

REFLEXIONES SOBRE DESARROLLO RURAL Y ALTERNATIVO EN LOS ANDES

Un informe reciente del Council on Foreign Relations (Consejo de Relaciones Internacionales, CFR) en Nueva York recomienda el rediseño de la política actual de los Estados Unidos para los Andes.¹ Esta política enfatiza el lado de la oferta en asuntos antidrogas. El Consejo recomienda que Estados Unidos cambie su política después del 2005, que es cuando se termina el financiamiento para el Plan Colombia. En el citado informe se sugieren nuevas prioridades que incluyan “desarrollo rural y fronterizo, con énfasis en estrategias de reforma de tierras; reformas de políticas que fortalezcan las leyes y consoliden las instituciones democráticas mediante mejoras de la responsabilidad financiera (*accountability*) y transparencia; comercio externo y desarrollo económico; y una política multilateral antidrogas que enfrente los problemas de la demanda en los países consumidores”.

Este trabajo intenta responder a varias de las recomendaciones de política del Consejo haciendo la siguiente propuesta: antes de plantear una estrategia de desarrollo rural que pueda ser efectiva en los Andes, es importante evaluar qué es lo que Estados Unidos y otros donantes han logrado con su política de sustitución de cultivos previa.

Con tal fin, me gustaría reflexionar sobre lo que significa desarrollo rural (DR) y desarrollo alternativo (DA), y acerca de la implementación de estos programas en el pasado. Espero mostrar que políticas que se imponen

¹ Véase *Andes 2020: a New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region*. Informe dirigido por Julia E. Sweig en colaboración con Daniel W. Christman y John G. Heimann. Nueva York: Council on Foreign Relations, 2004 (véase el portal <www.cfr.org/pdf/Andes2020.pdf>).

desde fuera a menudo no tienen mucho éxito. Asimismo, es frecuente apoyar políticas que, en el papel, parecen lógicas, pero que son muy difíciles de implementar en la práctica.

El concepto de DA fue concebido en el mundo del desarrollo internacional.² Es la noción de que la producción legal puede sustituir los ingresos producidos por cultivos ilícitos. Esta ha sido la política apoyada para los países productores de drogas ilícitas por las instituciones bilaterales y multilaterales. Los países donantes ven el DA como un instrumento para controlar a las drogas. Los administradores de este tipo de política han apoyado esta medida desde la década de 1970. Y aunque no tuvo mucho éxito, en 1998 el director ejecutivo de la Agencia de Drogas de las Naciones Unidas trató de hacer del DA uno de los pilares fundamentales de su gestión.³

Si bien es frecuente encontrarse con críticas informales sobre el DA, los grupos implementadores muy raramente cuestionan esta política de manera abierta. Aun más: en las mismas organizaciones hay escepticismo sobre la posibilidad de que el DA disminuya la producción mundial de drogas. Sin embargo, esto no significa que no pueda funcionar, o que sus programas deberían ser eliminados. Implica, más bien, que hay que reexaminar y redefinir estos programas usando las lecciones aprendidas del pasado. Significa que los donantes deben coordinar y coincidir en los objetivos que se persiguen, haciendo que los receptores de los programas se “apropien” de ellos. Supone, también, que los programas de DA deben ser parte de una estrategia comprensiva de desarrollo rural en los países en los que se implementa. Lo que significa, asimismo, una coordinación eficiente dentro y fuera de los países, así como también compartir información sobre las mejores prácticas que se derivan de estos proyectos.

En esa línea, este artículo se propone varios objetivos. En primer lugar, se trata de reconocer que la expansión ilícita de la coca ha generado ingresos y niveles de empleo difíciles de sustituir.⁴ Segundo, los programas de

² Véase Munnick, G.: “Notes about Alternative Development in Bolivia”. La Paz: UNDP-FAO, 1997 (documento interno). Uno de los informes más completos sobre las condiciones necesarias para disminuir la producción de coca en los Andes fue elaborado por el US Congress, Office of Technology Assessment: *Alternative Coca Reduction Strategies in the Andean Region*. OTA-F-556. Washington, D.C.: US Government Printing Office, julio de 1993.

³ Véase la interesante discusión sobre desarrollo alternativo presentada por Francisco Thoumi, uno de los analistas de drogas más conocido y que ha participado en muchos proyectos internacionales para estudiar el sector de las drogas en América Latina y otras partes del mundo (Thoumi, F.: “Can the United Nations Support ‘Objective’ and Unhindered Illicit Drug Policy Research?”, en *Crime, Law & Social Change*, vol. 38, pp. 161-183, 2002).

⁴ Véase Álvarez, Elena: “Efectos económicos del sector ilícito de drogas en el Perú”, en John Crabtree y Jim Thomas, editores: *El Perú de Fujimori*. Lima: CIUP-IEP, 1999, pp. 181-215. En este documento la autora resume varios años de investigación sobre la expansión económica de la coca en la selva peruana y lo que ha significado para el crecimiento de esa región.

DA son parte de una larga lista de proyectos de desarrollo impuestos desde fuera por organismos bilaterales y multilaterales a países en desarrollo. Se mostrará que los problemas que contribuyeron a concluir con esos proyectos en el periodo comprendido entre las décadas de 1950 y 1970 son similares y que se han repetido en el tiempo. Tercero, el DA, así como los proyectos comunales y, más tarde, los de desarrollo rural integrado, fueron liderados por donantes extranjeros, percibidos por los países receptores como “foráneos”, y finalizaron cuando el financiamiento externo concluyó. Cuarto, al margen de lo que suceda con los cultivos ilícitos, los países andinos necesitan esfuerzos nuevos para promover el desarrollo rural, aplicando las reglas que están proponiendo los nuevos esquemas; es decir, incorporando a los beneficiarios en este proceso, y adaptando los programas a las condiciones locales.

Los estudios recientes indican que los ingresos generados por la agricultura lícita son muy bajos, y que la pobreza rural es persistente y creciente en los países en los que los cultivos ilícitos son significativos. Así, pues, la pobreza rural tiene que enfrentarse como parte de una estrategia de desarrollo alternativo en la región andina.⁵

¿POR QUÉ LAS DROGAS ILÍCITAS EN AMÉRICA LATINA?

Iban de Rementería,⁶ ex funcionario del UNDCP, afirma que la producción de cultivos ilícitos es prácticamente la *única* alternativa que les queda a los productores agrarios andinos. Esto se debe a las barreras comerciales impuestas por los Estados Unidos y los países industrializados, así como a los subsidios que estos países otorgan a sus propios sectores agrarios.

Para Cotler, conocido científico social peruano, es “la debilidad del Estado para ejecutar la ley, así como la falta de legitimidad que para ciertas capas sociales tienen las normas oficiales”,⁷ lo que explica la gran expansión de las drogas en el Perú y, por inferencia, en los otros países de la región.

⁵ Véase, respecto de la pobreza rural en el Perú, el libro de James T. Riordan, Enrique Vásquez, Roberta van Haeften, Fred L. Mann y Carlos Figueroa: *El ataque a la pobreza: Un enfoque de mercado*. Lima: CIUP-USAID-IDRC, 2002.

⁶ De Rementería, Iban: *La guerra de las drogas: Cultivos ilícitos y desarrollo alternativo*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A., 2001. Las drogas ilícitas en las Américas incluyen: hoja de coca para la producción de cocaína, semillas de amapola para la heroína y plantaciones de *cannabis* para marihuana. Debido a que el Perú y Bolivia no producen la mayor parte de cocaína, sino la base y la pasta básica de cocaína, en el texto nos referiremos a los productos de la coca y subproductos, en vez de a la cocaína. Hay indicios de que la amapola también se está expandiendo en el Perú. La amapola y el *cannabis* (marihuana) son también producidas en Colombia.

⁷ Cotler, Julio: *Drogas y política en el Perú: La conexión norteamericana*. Lima: IEP, 1999.

Thoumi,⁸ un destacado analista de drogas, ha redescubierto las instituciones sociales y políticas para explicar la expansión de las drogas y desarrollado una teoría para explicar por qué algunos productores en algunos países producen cultivos ilícitos y no otros. En su marco de análisis, los productores arriesgarán la asignación de activos hacia actividades ilegales si el país involucrado tiene las “destrezas ilegales” necesarias para hacer que la inversión sea exitosa. Según la teoría de Thoumi, las destrezas ilegales incluyen la siguiente lista:

1. Comerciar con insumos ilegales que son a menudo sustancias controladas y tienen que ser pasadas de contrabando u obtenidas en un mercado negro.
2. Cultivar cosechas ilegales.
3. Desarrollar sistemas clandestinos de producción de droga.
4. Vender productos ilegales en el mercado doméstico.
5. Pasar de contrabando los productos finales fuera del país.
6. Desarrollar en el extranjero redes de mercado ilegal.
7. Transportar divisas obtenidas ilegalmente a lo largo de fronteras internacionales e intercambiarlas por otras sin revelar su origen.
8. Lavar e invertir fondos conseguidos ilegalmente, y administrar portafolios de capital obtenidos de la misma manera.

Thoumi usa este enfoque para explicar por qué Colombia es el líder en el negocio de las drogas ilícitas en América Latina: tiene mejores “destrezas ilegales” que Bolivia y el Perú. Desde su punto de vista, la pobreza rural y las crisis económicas no son causas de la producción ilegal, sino más bien mecanismos condicionantes.

A pesar de que Colombia es el líder de la producción de drogas ilícitas, el Perú y Bolivia realizan también un comercio ilícito bastante satisfactorio. Además, después de la caída del Gobierno de Fujimori y de su asesor principal, Vladimiro Montesinos, quedó claro que las “destrezas ilícitas” en el Perú estaban bien organizadas por él.⁹ Álvarez ha investigado que el ingreso generado en las actividades agrícolas lícitas tanto en Bolivia cuanto en el Perú está, en promedio, cerca —o debajo— del ingreso promedio de la pobreza. Este ingreso fluctúa entre 1 dólar y 2 dólares por día (360 dólares por año ó 720 dólares por año). Los estimados del ingreso per cápita de la coca, sin embargo, fueron por lo menos el doble del ingreso de la pobreza per cápita (o alrededor de 1.500 dólares por año), lo que significa que los ingre-

⁸ Thoumi, Francisco: *Illegal Drugs, Economy and Society*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002, p. 79.

⁹ Véase Bowen, Sally y Jane Holligan: *El espía imperfecto*. Lima: Peisa, 2003. *En la sala de la corrupción: Vídeos y audios de Vladimiro Montesinos (1998-2000)*, volúmenes 4-6. Lima: Congreso del Perú, 2004. Pease García, Henry: *La autocracia fujimorista: Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: PUCP-FCE, 2003.

tos de la coca y sus subproductos no fueron tan altos en términos absolutos; sin embargo, el ingreso rural lícito sí fue muy bajo.¹⁰ La misma autora¹¹ encontró también que mientras los traficantes pueden generar millones de dólares en ingresos, los estimados para los agricultores de coca en 1993 fueron de alrededor de 12.000 a 15.000 dólares por año. Lo que quiere decir que los limitados ingresos, en términos absolutos, que los agricultores de coca involucrados en industrias ilícitas generan, podrían ser reemplazados por aquellos que provienen de la agricultura lícita. Sin embargo, dado que el precio al por menor de cocaína (o heroína) por kilo es muy alto, los traficantes podrían fácilmente duplicar (o triplicar) los ingresos de los coccaleros.¹² Este factor es el que hace el DA muy difícil; si la política de interdicción no disminuye los precios de la coca significativamente, el incentivo para cosechar coca es muy importante. Es más: solo si la política de interdicción disminuye la rentabilidad de las drogas en todas las localidades es posible evitar el “efecto globo” o la capacidad de la industria ilícita de moverse hacia otros lugares.¹³

Álvarez¹⁴ también ha estudiado la información de hogares de los coccaleros y los no coccaleros con datos de 1995-1996, y encontró que los hogares coccaleros poseían más activos (por ejemplo, vehículos, VCR, TV, etcétera) que los no coccaleros; además, los hogares coccaleros fueron localizados en áreas con limitados o ningún servicio público (caminos, alcantarillado, agua potable, electricidad). Esto significa que los proyectos de DA pueden incrementar los estándares de vida de los coccaleros proveyéndolos de servicios públicos. Asimismo, la expansión de la coca ilícita en el Perú ha hecho crecer el producto bruto interno (PBI) de la selva.¹⁵

¹⁰ Véase Álvarez, Elena: “Economic Development, Restructuring and the Illicit Drug Sector in Bolivia and Peru. Current Policies”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 37 (3), otoño de 1995, pp. 125-149.

¹¹ “The Political Economy of Coca Production in Bolivia and Peru”. Reporte preparado por el North-South Center of the University of Miami en colaboración con el Instituto Cuánto. Lima y La Paz. Albany: SUNY-UCPR, 1993.

¹² Información reciente de la Drug Enforcement Administration indica que el precio de la cocaína al por mayor fluctúa entre los 10.000 y los 38.000 dólares por kilo; mientras que el precio al menudeo en varias ciudades de los Estados Unidos oscila entre los 20.000 y los 200.000 dólares. En el Perú, sin embargo, el precio al por mayor fluctúa entre los 1.500 y los 3.000 dólares por kilo. Esto significa que los traficantes pueden subir el precio en los países productores varias veces, porque el precio local es una porción insignificante del precio al por menor.

¹³ Thoumi, “Can the United Nations ...”, *op. cit.*, 1992, p. 173.

¹⁴ Véase Álvarez, E.: “Economic Size, Structure and the Economic Impact of the Illicit Drug Sector in Peru”. Reporte preparado en colaboración con Cuánto S.A. por the Office of Project Services of the United Nations Development Programme, New York. Versión revisada, 1996. Álvarez, E.: “The Economics Effects of the Illicit Drug Sector in Peru”, en John Crabtree y Jim Thomas, editores: *Fujimori's Peru: The Political Economy*. Londres: University of London, 1999, pp. 106-124.

¹⁵ Véase Álvarez, *op. cit.*, 1999.

El antropólogo Bedoya¹⁶ ha encontrado que el ingreso de la coca en el Perú cumple el rol de un “pequeño efectivo” (“caja chica”) en los hogares rurales, porque la coca es una planta permanente y siempre puede proveer el efectivo necesario para esas familias. Esta es una razón clave que explica por qué el ingreso de la coca es difícil de reemplazar.

Es decir, si Bolivia, Colombia y el Perú no tienen acceso a mercados agrícolas crecientes en el exterior, y si las “destrezas ilícitas” están disponibles en estos países y no se hacen los esfuerzos para superarlas, será extremadamente difícil reemplazar los cultivos ilícitos. Si la pobreza rural no es aliviada en Bolivia, Colombia y el Perú, donde cerca de 50 por ciento de los hogares están por debajo del nivel de la pobreza, las condiciones seguirán siendo propicias para el resurgimiento de las guerrillas, y el malestar rural en Bolivia y Colombia persistirán.

ENFOQUES ANTIGUOS Y NUEVOS PARA EL DESARROLLO RURAL

En la literatura “clásica” del desarrollo económico de la década de 1940 hasta la de 1960, cuando la mayoría de las recetas importantes para el desarrollo económico fueron diseñadas, la noción de desarrollo rural (DR) era realmente inexistente. El desarrollo económico era sinónimo de proceso de industrialización. Las economías tradicionales rurales o agrícolas son transformadas en sociedades industrializadas a través del “gran empuje”, y se construyen muchas industrias a la vez, al estilo de Nurkse/Rosenstein-Rodan, o mediante la elección de industrias líderes específicas (Hirschman). Otros autores, como Walt Rostow, identificaron las precondiciones para el “despegue” hacia una economía industrializada, mientras que otros estudiosos como Arthur Lewis nos dicen que en sociedades “duales” el sector rural tradicional se desarrollará cuando este llegue a ser absorbido por el sector moderno industrial.¹⁷ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) inspiró teorías de industrialización por sustitución de importaciones a partir del paradigma del deterioro de los términos del intercambio y de los precios entre materias primas y bienes industrializados o manufacturados.¹⁸

¹⁶ Véase Bedoya, Eduardo: “Las estrategias productivas y el riesgo entre los cocaleiros del valle de los ríos Apurímac y Ene”, en Carlos Aramburú y Eduardo Bedoya: *Amazonia: Procesos demográficos ambientales*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, 2003, pp. 119-154.

¹⁷ Véase el libro de texto de Cypher, James M. y James L. Dietz: *The Process of Economic Development*. London: Routledge, 1997, donde se resumen estas teorías.

¹⁸ Véase Kay, Cristóbal: *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*. London: Routledge, 1989.

EL SESGO URBANO Y LA POBREZA RURAL COMO PARTE DEL “DUALISMO FUNCIONAL”

En las décadas de 1960 y 1970 hubo una proliferación de artículos que identificaron la política en “perjuicio” del sector agrícola y la ofrecieron como una explicación para su subdesarrollo. El mayor exponente de este enfoque es Michael Lipton con su excelente libro *Por qué los pobres siguen pobres: Un estudio sobre el sesgo urbano en el desarrollo mundial*.¹⁹

Entre los enfoques “radicales”, por ejemplo, aquellos que provienen de los paradigmas del marxismo y del neomarxismo, el subdesarrollo rural y la pobreza son observados de manera opuesta. De un lado, *El desarrollo del capitalismo en Rusia*, de Lenin, y *La cuestión agraria*, de Kautsky, vieron el subdesarrollo rural como una situación transitoria que desaparecería a medida que la agricultura llegara a ser parte de las agroindustrias capitalistas. Los enfoques neomarxistas más modernos de la década de 1970 y principios de la de 1980, a la luz de la persistencia de la pobreza rural, racionalizaron la pobreza rural como una condición necesaria para “abaratarse” el precio de los alimentos, incrementar los beneficios de los capitalistas locales y contribuir a la reproducción del subdesarrollo en la forma que Alain de Janvry denomina el “dualismo funcional”.²⁰

NUEVOS ENFOQUE PARA EL DESARROLLO RURAL²¹

En años recientes, nuevos marcos de análisis para entender el desarrollo rural han proliferado en la literatura. Estos nuevos enfoques, que también pretenden ayudar a disminuir la pobreza rural, están redefiniendo el campo para incluir el territorio, la comunidad, los nichos de mercado y actividades no agrícolas. Según De Janvry y Sadoulet, estos marcos provienen de experiencias exitosas locales implementadas por organismos no gubernamentales y comunidades locales, apoyadas por instituciones progresistas tales como el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA). Las características de estas experiencias exitosas se refieren a casos en que los miembros

¹⁹ Lipton, Michael: *Why the Poor Stay Poor: a Study of Urban Bias in World Development*. Cambridge: Temple Smith/Harvard University Press, 1977.

²⁰ Vergopoulos, Kostas: “El capitalismo disforme”, en Samir Amin y Kostas Vergopoulos, editores: *La cuestión campesina y el capitalismo*. México: Editorial Nuestro Tiempo, 1975, pp. 59-237. De Janvry, Alain: *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981.

²¹ Véase De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet: “Nuevos enfoques para el desarrollo rural en América Latina”. Trabajo preparado para la CEPAL-FAO, taller sobre Experiencias Exitosas de Reducción de la Pobreza Rural: Lecciones para la Reorientación de Políticas. Santiago de Chile, 27-28 de enero del 2000. También, su “Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural: Experiencias internacionales e implicaciones para la estrategia microrregional de México”. Berkeley: Universidad de California, julio de 2004, trabajo que resume esta literatura.

del proyecto “poseen” o han apropiado su proceso de desarrollo y condicionan su proceso al área local. Estos proyectos responden a las oportunidades del mercado (“orientados a la demanda”), aplican innovaciones y tienen éxito en producir artículos de calidad y desarrollar un “nicho” en esos mercados. En resumen, los nuevos enfoques de desarrollo rural son aquellos que se han originado en el mundo real, liderados por productores concretos, y donde la participación de los miembros del proyecto ha sido muy activa.²² Esas son las experiencias que instituciones como el Banco Mundial, la CEPAL, el BID y otras organizaciones multilaterales y bilaterales están tratando de replicar. La literatura está ahora colmada de referencias a la “nueva ruralidad” y a la nueva agricultura, usando también la experiencia europea como modelo para América Latina.²³

DESARROLLOS COMUNALES Y DESARROLLO RURAL INTEGRADO

Mientras entre las décadas de 1940 y 1970 hubo en el ámbito académico principalmente aproximaciones económicas con sesgo urbano, en el mundo del desarrollo internacional aparecieron formas de desarrollo rural que no se presentaban en los libros de texto de desarrollo económico; es el caso del desarrollo comunitario o comunal (DC) desde la década de 1950 hasta mediados de la de 1960, y el del desarrollo rural integrado (DRI) a fines de la década de 1960 y durante la de 1970. Aunque ambas estrategias están definidas de manera diferente, Lacroix concluyó que ambas fracasaron por problemas burocráticos de coordinación, carencia de una clara comprensión de la naturaleza del desarrollo de las áreas seleccionadas y porque ambos —DC y DRI— fueron programas impuestos por extranjeros. Es interesante notar que los programas de desarrollo alternativo de la década de 1980 adolecieron de problemas similares.

Las metas del DC y del DRI, que fue implementado en la práctica e ignorado por la teoría en la década de 1950, estuvieron más relacionadas “con las metas sociales y los objetivos políticos que con el desarrollo económico”.²⁴ El “concepto de desarrollo comunal fue visto tanto por los

²² USAID ha implementado un proyecto para el alivio y reducción de la pobreza (PRA) usando los “corredores económicos” como medios para fomentar el desarrollo rural de manera exitosa. Este proyecto empezó en el Perú a mediados de la década de 1990, resucitando o redescubriendo la literatura de las décadas de 1960 y 1970 sobre polos de desarrollo. Es difícil de comprender por qué USAID no ha sido capaz de transferir este modelo a la estrategia DA (véase Riordan, James T., Enrique Vásquez, Roberta van Haeften, Fred Mann y Carlos Figuera: *El ataque a la pobreza*, op. cit.).

²³ Véase FAO/Banco Mundial: *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Roma: FAO, 2003.

²⁴ Véase Lacroix, Richard L. J.: *Integrated Rural Development in Latin America*. World Bank Staff Papers, 716. Washington D.C.: The World Bank; 1985, p. 8.

Estados Unidos como las Naciones Unidas, como un medio democrático para inducir el desarrollo social y político”. Las metas del desarrollo comunal estaban definidas desde fuera de los países en desarrollo para asegurar la paz social y política, y, de esta manera, no fueron realmente adoptadas por los países en desarrollo. Fue “una política impuesta, no fue planeada para llevar a cabo cambios revolucionarios del orden económico y político existente”. Los esfuerzos del desarrollo comunal terminaron hacia 1965, cuando el financiamiento de los Estados Unidos disminuyó y hubo un reconocimiento de que las metas no habían sido cumplidas. Lacroix concluyó que uno de los principales puntos en los que la estrategia de DC fracasó fue en desconocer la estratificación social en las comunidades rurales, y, por tanto, la diversidad de intereses de las clases sociales en esas áreas. A esto se añadió que el DC siguió siendo un movimiento externo en la mayoría de países en desarrollo, dirigido y financiado desde el exterior. Lacroix agregó que el propósito de los esfuerzos de estudiar el DC era que errores similares fueron encontrados en el análisis de las estrategias del DRI en la década de 1970.

Según Merilee Grindle,²⁵ la conocida cientista política de la Universidad de Harvard, el sesgo urbano e industrial que caracterizó la política de desarrollo después de las décadas de 1930 y 1940 fue muy importante para alentar a las élites estatales a orientar mayores fondos de capital, bienes y servicios hacia las áreas rurales en la década de 1970. La provisión de alimentos baratos para la clase trabajadora urbana se había venido reduciendo debido al retraso de los productores locales en incrementar la producción doméstica de alimentos, lo que hizo crecer la importación de estos utilizando laspreciadas divisas que podrían haber sido usadas para estimular los esfuerzos de la industrialización. Ambos factores, la creciente importación de alimentos y el uso de las escasas divisas, eran presiones inflacionarias que el Estado asociaba con problemas potenciales para el sector urbano: escasez de alimentos y de capital para los esfuerzos de industrialización. Precios del petróleo en alza y declinantes para muchas de las exportaciones tradicionales primarias de América Latina dieron por resultado un alarmante crecimiento de la deuda externa y las responsabilidades del servicio de la deuda. Así, aumentar la producción de alimentos se convirtió en una prioridad del desarrollo en la década de 1970 y, como resultado, el desarrollo rural figuró prominentemente en los planes de desarrollo nacionales.

El enfoque del DRI fue la estrategia seleccionada para incrementar la producción de alimentos. Suponía una gran inversión de capital en las áreas rurales para elevar la productividad en las unidades de los campesinos y reducir algunos de los aspectos más visibles de la pobreza y el subdesarrollo.

²⁵ Véase su *State and Countryside*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1986, pp. 160-163.

llo.²⁶ Los programas DRI fueron vistos como proyectos más técnicos que políticos, tal como había ocurrido con los proyectos previos del DC.

La perspectiva del DRI ofreció la ventaja de que era un enfoque no redistributivo de los activos del sector rural. Debe recordarse que las décadas de 1960 y 1970 fueron años de reforma agraria en América Latina. De acuerdo con el marco del DRI, a los incrementos domésticos de producción de alimentos les seguirían mayores créditos, mejoras en infraestructura y tecnología, establecimiento de programas de salud, educación y de otros tipos de mejoras en las áreas rurales pobres. El Banco Mundial lideró este esfuerzo, lo que aseguró la participación de otras agencias de crédito. En 1980, como lo indica Grindle,²⁷ el desarrollo rural había llegado a ser la categoría de préstamo más importante del Banco, la mayor parte del cual se destinó a los programas de DRI. Los programas de DRI se basaron en la premisa de que el estándar de vida de los campesinos mejoraría con el acceso al crédito, la extensión de servicios, la revolución verde, el agua, los caminos, los mercados, la infraestructura de salud, la educación para los hijos de los campesinos y fuentes no rurales de empleo. Si bien esto realmente se perdió en la implementación práctica de los proyectos, el DRI suponía que los campesinos beneficiarios serían participantes activos en la planificación e implementación de estos en sus comunidades.

¿Cómo eran los proyectos típicos del DRI? Fueron diseñados con tres componentes: 1) insumos directos de materias primas para mejorar la producción (generalmente la porción más grande del financiamiento del programa); 2) infraestructura para promover y apoyar la producción en aumento; y, 3) infraestructura social: postas de salud y colegios para la educación pública y organizaciones campesinas (generalmente las proporciones más pequeñas de los fondos del programa).

Como en el caso de los proyectos de DA hoy en día, las discusiones acerca de este nuevo enfoque de desarrollo rural estaban en boga en las burocracias nacionales e internacionales con pocos aportes de los legisladores, partidos oficiales, representantes de los grandes hacendados o de los pequeños campesinos, que eran los que se iban a beneficiar de los programas. De manera contraria a como sucede con los programas de DA hoy en día, los DRI no fueron emprendidos en respuesta a las presiones o a la influencia de intereses sociales específicos; por supuesto, tampoco competían con los cultivos ilícitos de gran demanda mundial. Los proyectos de DRI fueron bien recibidos porque no amenazaban políticamente a nadie. Se trató de proyectos con los que profesionales bien intencionados creían que podían ayudar a los pobres del campo. Fue solo durante la implementación de los programas que las agencias estatales encontraron serios obstáculos para la consecución de sus planes.

²⁶ *Ibid.*, p. 161.

²⁷ *Ibid.*

¿Qué falló con el DRI? Primero, según la evaluación de Grindle, no pudo superar las limitaciones que existían en la agricultura campesina dados los problemas de distribución de la tierra y del agua, y falló también en enfrentar seriamente el problema de los campesinos sin tierra. Segundo, todos los esfuerzos y la planificación de estos proyectos estaban orientados a la producción; así, por ejemplo, la asistencia técnica recomendó producir lo que podría ser cultivado en esas áreas, como en el caso de muchos proyectos de DA, y se le otorgó escasa consideración a los requerimientos de la demanda. Tercero, la administración cotidiana de las operaciones y la coordinación con las diferentes agencias se convirtieron en verdaderas pesadillas administrativas. En palabras de Grindle:²⁸

[...] A un gran número de agencias en todos los niveles de gobierno se les asignó responsabilidades y se esperaba de ellas que coordinen sus actividades con una variedad de organizaciones relacionadas. En ocasiones quince o veinte organizaciones estaban involucradas en un plan para una sola comunidad. Se extendieron mucho los problemas de competencia burocrática, animadversiones y ambiciones personales, filosofías diferentes y grupos de clientelismo, así como asuntos de regulación de las actividades, del cronograma de las mismas, de financiamiento y corrupción. Quizás más importante fue el problema de tratar de asegurar el control sobre el personal y la distribución de recursos mientras pudiera tenerse flexibilidad para satisfacer las condiciones locales. Más aun, los recursos para los programas eran frecuentemente asignados de acuerdo a criterios políticos, con poca preocupación por mantener la integridad de soluciones totales en relación a las restricciones de las economías locales. Estos problemas se vislumbraban mejor en la medida que los programas pasaban de la formulación de ‘paquetes’ teóricos a la implementación de proyectos reales.

Álvarez tuvo la posibilidad de participar en el segundo rediseño del Programa de Desarrollo Regional de Cochabamba para la región del Chape de Bolivia, financiado por USAID a principios de 1991, y estuvo en condiciones de observar y percibir de primera mano la pesadilla administrativa de la que Grindle nos habla, así como el uso político del proyecto por los funcionarios bolivianos. La autora también visitó durante varias semanas todos los proyectos de DA en el Perú a inicios de 1998, con el propósito de identificar potenciales proyectos de DA. Visitas más recientes a los proyectos (2003) mostraron problemas similares.²⁹ La problemática de los

²⁸ *Ibid.*, p. 163.

²⁹ En el Perú, el proyecto de DA fue implementado por CARE y luego reemplazado por Chemonics International en el 2002. A Chemonics se le había otorgado formalmente el “nuevo” programa de DA financiado por USAID. La gerencia del proyecto fue cambiada tres veces en los últimos dieciocho meses (véase el trabajo de Rudolph, J. y Miguel Ordinola: “Learning from Failure: The Drug War in Peru”. Ponencia presentada al Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Las Vegas, 7-9 de octubre del 2004).

proyectos de DRI parecía seguir presente. Los cambios en las administraciones de gobierno fueron también un desastre para los proyectos, en la medida en que los nuevos funcionarios trataron de deshacer todo lo que las administraciones anteriores habían hecho. Esto fue especialmente significativo en el caso de Bolivia.

Revisar la literatura del DRI ayuda a explicar por qué el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo³⁰ y la FAO, que financiaron muchos de los programas de DRI de la década de 1970, fueron renuentes a participar en el financiamiento del DA y en su administración.³¹ También ayuda a entender los fracasos y éxitos que encontramos en los actuales programas de DA.

DESARROLLO ALTERNATIVO

El DA, como ya se mencionó, es un término creado en el mundo pragmático del desarrollo internacional. Se refiere a las actividades económicas lícitas que pueden generar ingresos y oportunidades de empleo que eventualmente van a reemplazar un cultivo ilícito. Estas actividades fueron llevadas a cabo en áreas donde han sido erradicados los cultivos ilícitos, así como en zonas donde el cultivo ilícito puede tener el potencial de crecer. Los proyectos de DA han sido una de las principales políticas antidrogas de las Naciones Unidas en los países en los que se produce coca y amapola. Este fue también el caso de varios programas de cooperación internacional, particularmente aquellos programas de países europeos como Alemania e Italia. Las ONG han participado de varias maneras en el proceso de implementación del DA. Los gobiernos de Bolivia, Colombia y el Perú han estado activamente involucrados en programas de DA.

Los proyectos de DA son muy similares a los de DRI. Las diferencias principales, a mi modo de ver, son: a) Los primeros han sido diseñados para promover el desarrollo de productos alternativos que deben ser tan rentables como la coca y sus derivados y dirigirse preferentemente a los mercados de exportación. Es necesario realizar esfuerzos desde el principio para identificar una lista de cultivos alternativos que puedan ser exportados. b) En el caso de las áreas ilícitas de cultivo, los productores vienen de otras zonas agrícolas (aun de áreas urbanas) y se apropian de terrenos disponibles de selva. En el caso de los cultivos ilícitos, la propiedad de los terrenos de selva no está res-

³⁰ El BID ingresó al financiamiento del DA apenas a fines de la década de 1990.

³¹ Uno de los mejores proyectos de UNDCP en el Chapare en Bolivia a mediados de 1990 fue forestal conducido por la FAO. Puede ser importante enfatizar aquí el problema de “jurisdicción” entre las diferentes agencias de Naciones Unidas. Si el problema de las drogas fuera entendido como uno de pobreza o como un problema rural, otras agencias como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o FAO, respectivamente, habrían tenido prioridad sobre el problema de las “drogas”.

tringida y reciben una plenitud de agua de lluvia. Los productores que vienen de la agricultura de sierra alta carecen tanto de tierra cuanto de agua, y están acostumbrados a producir en diferentes condiciones agroecológicas. c) Los proyectos de DA se ofrecen solamente a productores que producían cultivos ilícitos, por lo cual se crean incentivos para que productores lícitos entren a los cultivos ilícitos para, así, poder calificar y obtener los beneficios del DA. d) Los proyectos de DRI estaban basados en el supuesto de que los campesinos tenían que producir alimentos para venderlos en áreas urbanas domésticas y no a los mercados de exportación. Este fue, tal vez, un elemento que determinó el fracaso del DRI. Los proyectos de DRI no buscaban beneficios particularmente altos para los productos que producían: simplemente tenían que aumentar la producción de alimentos.

Si bien el DA ha sido muy popular, su efectividad ha merecido diversos cuestionamientos. Existen varias evaluaciones del DA financiado por organizaciones internacionales y por países donantes.³² No es fácil encontrar estos documentos, porque raramente son publicados o son de naturaleza “clasificada”.³³ Además, a menudo las críticas conciernen más a la forma que a la sustancia. Para muchos analistas, el DA es una política “cómoda”. No es costosa para muchos de los países donantes, pues las burocracias internacionales que administran estos programas y viven de ellos son vistas como contribuyentes con el control de la droga, y los gobiernos beneficiarios disfrutan de recursos extras. Al interior de estos grupos es muy difícil, si no imposible, encontrar una crítica abierta al DA. Pero en estas organizaciones ocurre también, a menudo, que no existe la certeza de que el DA tendrá éxito en disminuir la oferta global de la droga. Esto no quiere decir que el DA no pueda funcionar, o que deba ser eliminado. Sin embargo, sí significa que es necesario reevaluar, revalorizar y rediseñar objetivamente estos programas. Además, si el DA es visto no solamente como un programa de control de drogas sino como otra forma de desarrollo rural, sus beneficios potenciales pueden ser difícilmente cuestionados.

Los problemas encontrados por los proyectos de DRI fueron repetidos por los de DA una y otra vez. Por ejemplo, una recomendación hecha para el rediseño del proyecto regional de Cochabamba y en la región del Chapare de Bolivia en 1991 fue que debería planificar la producción como una respuesta a demandas específicas —los proyectos tendrían que ser orienta-

³² *Drug Control Efforts to Develop Alternatives to Cultivating Illicit Crops in Colombia Have Made Little Progress and Face Serious Obstacles*. GAO-02-291. Washington, D.C.: US General Accounting Office, febrero del 2002. Y también el portal de USAID-Perú (presupuesto de DA para 1999-2004).

³³ Véase una evaluación no crítica del DA en el Perú elaborada por De Jackson, Donald R., Edmundo del Águila, Enzo Defilippi y Alfonso Falla: “Análisis económico y técnico del componente alternativas económicas lícitas del Programa de Desarrollo Alternativo”. Lima, 15 de enero del 2001.

dos a los requerimientos de la demanda—; de otro modo, el proyecto de DA desplazaría la oferta local del producto alternativo y, consecuentemente, disminuiría su precio. Es decir, se encontró que el proyecto planificaba la producción adicional de acuerdo con las condiciones agroecológicas, en lugar de la demanda disponible de bienes que pudieran ser producidos en esa zona. Se recomendó también que USAID ayudase en la reparación de la infraestructura de carreteras, lo que contribuiría con el comercio de los cultivos legales.³⁴

En 1997-1998, cuando se inició la extensión del proyecto de DA con financiamiento estadounidense, nos enteramos de que el proyecto de DA en el Perú había sido planeado de acuerdo con las condiciones agroecológicas de las áreas, y menos en función de la disponibilidad de mercados. Después de varias décadas de experimentación, y basándonos sobre todo en la experiencia boliviana, los funcionarios del DA han aprendido mucho. Los proyectos de “sustitución de cultivos” descubrieron muy rápidamente que las naranjas, las paltas o los palmitos, como cultivos individuales, no podían reemplazar los ingresos que proveían los subproductos de la coca. Este reconocimiento condujo los proyectos regionales en los cuales un grupo de productos reemplazaría los ingresos ilícitos. Cuando la producción regional mostró ser insuficiente para reemplazar los ingresos de la actividad ilícita en Bolivia, todo lo que no era ingreso cocalero se convirtió en alternativa, y así apareció la lógica del DA. Sin embargo, si se estudia el programa del DA después de 1996 en el Perú, parecería que aquí no se había aprendido mucho de la experiencia boliviana. Lo propio ocurre en el caso de Colombia: el dinero de los contribuyentes estadounidenses se sigue usando en proyectos que parecen ser sostenibles. El proyecto Putumayo, que recibió 40 millones de dólares en los últimos años y que parece que tuvo éxito en desplazar a los cocaleros, puede fracasar si el Gobierno colombiano no continúa con ese nivel de financiamiento para ejecutar una carretera.³⁵ Pero un proyecto que es realmente exitoso es aquel que tiene las condiciones de ser sostenible, cosa que no parece suceder en este caso.

En la sección IV de su libro *Reinventando el desarrollo alternativo*,³⁶ el analista colombiano Carlos Cano sugiere redefinir el concepto para incluir varios procesos de “desarrollo rural competitivo”, diseñado para que:

a) “Generen empleo alternativo, estable y bien remunerado, no solamente de origen agropecuario. [...]

³⁴ Álvarez, Elena: “Economic Component for the Redesign of the Cochabamba Regional Development Program”. Cochabamba, abril de 1991.

³⁵ Reunión con funcionarios de Chemonics International del Proyecto Putumayo. Bogotá, marzo del 2004.

³⁶ Cano, Carlos G.: *Reinventando el desarrollo alternativo*. Bogotá: Corporación Colombia Internacional, 2002. (Véase portal <ww.mamcoca.org>.)

b) "Estén en capacidad de sustituir de manera gradual, eficiente y eficaz los flujos de caja de los sistemas de agricultura por contrato que, en general, caracterizan a las cadenas productivas de las drogas. [...]"

c) "Incorporen ejercicios de banca de inversión para identificar y seleccionar proyectos ya existentes, elaborar nuevas propuestas, capacitar empresarialmente a las comunidades, organizar socialmente la producción y a los cultivadores en escalas mínimas. [...]"

d) "Reconozcan la etiología demográfica del fenómeno y que, en consecuencia, también cubran los lugares de origen de los cultivadores emigrantes y ataquen las causas económicas y sociales de su expulsión. [...]"

e) "Estén acompañadas de medidas que les hagan frente a los efectos inhibitorios de las variables macroeconómicas sobre las políticas sectoriales, locales y microeconómicas. Esto es, acudiendo a regímenes de excepción en las políticas de comercio, a un Fondo Andino de Garantías que avale ante la banca nacional e internacional las obligaciones crediticias de aquellos proyectos que adolezcan de insuficiencia en el respaldo y a subsidios directos. [...]"

Debería añadirse a esta lista la creación de lazos directos entre productores e inversionistas, como un elemento fundamental para generar continuidad o sustentabilidad de los proyectos.³⁷

En suma, Cano propone una serie de medidas lógicas y consistentes que podrían asegurar el éxito de la estrategia. Asimismo, el autor sugiere la "andinización" de la estrategia, es decir, hacer que los países productores se unan y trabajen con el propósito de tener una política coordinada que beneficie a todos. De otra manera se puede estar estimulando el ya referido "efecto globo" (la capacidad de la actividad de moverse hacia otros lugares). Las producciones de coca en el Perú y en Bolivia han aumentado en los últimos dos años, después de que la presión por el control de la actividad en Colombia aumentó.

Hay que añadir, sin embargo, que todo esto es irreal si las consideraciones institucionales que descalificaron a los proyectos DRI continúan, y también si las "destrezas ilícitas" no son superadas.

Los efectos económicos de los proyectos de DA en América Latina son realmente confusos, y dependen mucho de cómo se defina el éxito, que, por ejemplo, puede ser concebido como el crecimiento de la agricultura lícita en zonas ex cocaleras. En el caso de Bolivia, la producción lícita aumentó muchísimo en el Chapare, y después de 1998 disminuyó, también significativamente, la producción de coca en el mismo lugar. De acuerdo con las consideraciones del DRI, pues, el DA en Bolivia sería exitoso, pero constituiría un fracaso si se lo analiza con los considerandos del desarrollo comunal: el crecimiento económico no ha sido capaz de producir la paz social en

³⁷ Este es un elemento en el que todos los analistas coinciden (conversaciones telefónicas con James Rudolph y James Riordan).

Bolivia, tal como se observa en la crisis por la que hoy atraviesa.³⁸ Esto se deriva de la escasa participación de los campesinos en la definición de los programas en ese país, así como de las dificultades para encontrar un desarrollo agrario rentable y tan intensivo en mano de obra como el que ofrece la coca.

Otro problema en el Perú ha sido proclamar el éxito del desarrollo alternativo cuando en verdad tal cosa no era cierta. Al respecto, los organismos multilaterales y los nacionales han sido culpables del mismo error. En el Perú, la guerra interna que se desató desde principios de la década de 1980 y principios de la de 1990 provocó la interrupción de los programas del DA, con consecuencias desastrosas. El DA se reinició en los años 1995-1996 y era realmente irreal proclamar éxitos a fines de la década de 1990. El DA es un programa de largo plazo: sus frutos se ven después de largo tiempo, como ha sucedido en Bolivia.³⁹ En realidad, el peor efecto de estas exageraciones consiste simplemente en que esta política se sigue desprestigiando.

CONCLUSIONES

La estrategia principal de desarrollo, al menos desde fines de 1940 hasta mediados de la de 1980 —cuando la tendencia de la liberalización predominaba—, era la industrialización, y el desarrollo rural sucedería como parte de la evolución de la agroindustrialización. Los proyectos de desarrollo internacional aplicados al sector rural que hemos revisado se sucedieron paralelamente a las consideradas estrategias del desarrollo relevantes en esa época.

El desarrollo alternativo es parte de la tradición de las estrategias de desarrollo rural aplicadas por los Estados Unidos y las organizaciones multilaterales, como las Naciones Unidas, para solucionar problemas definidos por los donantes externos. En la década de 1950 los programas de desarrollo comunal fueron lanzados por los Estados Unidos para prevenir que los países apoyasen al comunismo, percibido como el promotor de las guerrillas rurales. A fines de la década de 1960 y principios de la de 1970, una vez más los Estados Unidos y las organizaciones multilaterales, en esta ocasión con el Banco Mundial, adoptaron el desarrollo rural integrado como un medio para prevenir la política de redistribución de tierras y como un medio para aliviar la pobreza rural. Posteriormente, el desarrollo alternativo fue lanzado en el ámbito del desarrollo internacional como un modo de prevenir que los cultivos ilícitos sean vendidos a los Estados Unidos y otros países.

³⁸ Véase el crecimiento significativo del DA en el Chapare boliviano en Tellería, Wálter *et al.*: *Desarrollo alternativo y erradicación de cultivos de coca*. La Paz: Editores Aranibar & Alarcón, 2002. Véase también “Las movilizaciones se radicalizan sin visos de solución”, en *La Razón*, La Paz, 30 de mayo del 2005.

³⁹ Véase Thoumi, “Can the United Nations...”, *op. cit.*

Si se revisa la literatura de esos programas de desarrollo internacional, se puede encontrar varios denominadores comunes que permiten explicar sus limitaciones y entender sus fallas para lograr los objetivos requeridos.

El primer denominador común es que la meta de todos estos proyectos no consistía, en realidad, en elevar el estándar de vida de los habitantes rurales. Su principal objetivo era prevenir el comunismo, evitar drásticos programas de reforma de tenencia de la tierra e impedir la producción y exportación de drogas ilícitas. Complica aun más la situación del desarrollo alternativo el que este deba enfrentar cosechas ilícitas que tienen mercados y precios crecientes a causa del premio pagado por la ilegalidad. Si el desarrollo alternativo no funciona, uno puede ver el florecimiento de la economía ilícita inmediatamente. Esto es algo que los programas anteriores no tuvieron que enfrentar.

Segundo, todos estos proyectos fueron definidos y gestionados desde fuera, de manera que, desde la perspectiva de los receptores de América Latina, eran vistos como un “problema de gringos”: “Es su plata, su gente. ¿A quién le importa?”. De hecho, todos estos proyectos terminaron cuando el financiamiento externo se acabó. Por ejemplo, la Agencia de Naciones Unidas con base en Viena (cuyo nombre actual es Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen) ha visto reducirse sustancialmente su financiamiento para desarrollo alternativo, y ahora se especializa más en información de producción de cultivos ilícitos y menos en proyectos de desarrollo alternativo.

Tercero, un factor importante al tener proyectos impuestos es que la agenda local y la agenda internacional a menudo entran en conflicto, y últimamente la agenda local prevalece sobre los objetivos internacionales, pero con frecuencia con altos costos sociales. Esto es en realidad lo que, en la práctica, muestra la incoherencia de las políticas. Por ejemplo, la erradicación forzosa es políticamente muy difícil de implementar. Las marchas de los cocaleros a las ciudades tanto en el Perú cuanto en Bolivia han obligado a las autoridades a dar marcha atrás e incumplir sus obligaciones con la comunidad internacional.

Asimismo, a fines de 1997 —antes de que las hectáreas de coca decrecieran significativamente, y después de dos décadas de DA— un alto oficial de USAID en Bolivia me comentó que el problema con el DA es que mientras este generaba incrementos en la agricultura lícita, no era capaz de eliminar la producción ilegal. En verdad, los funcionarios bolivianos parecían ver en el financiamiento internacional del DA una forma de pago para forzar al país a reducir su exportación de subproductos de coca ilícitos.

No parece que los programas de desarrollo alternativo de USAID hayan aprendido mucho de la experiencia boliviana: repitieron muchos de los errores cometidos allá a fines de la década de 1980 tanto en el Perú cuanto en Colombia. En efecto, en la década de 1990, con la administración de Fujimori en el Perú, era claro que este no iba a despojar a los cocaleros a través de la erradicación forzosa; después de todo, las guerrillas de Sendero

Luminoso eran aún un recuerdo bastante doloroso de lo que podría suceder si los coccaleros se aliaban con ellas.

El nuevo programa de desarrollo alternativo liderado por USAID en el Perú se reinició en 1995-1996 con el “apoyo” peruano en el papel, pero la industria ilícita, como se ha conocido a inicios del 2000, fue protegida por el asesor principal de Fujimori; la erradicación forzosa no fue aceptada por los coccaleros, y ha generado muchas protestas, sobre todo en los dos últimos años. La erradicación forzosa es requerida para fines de desarrollo alternativo, pero es difícil de imponer y tiene un costo político alto.

Uno pensaría que “las mejores prácticas” serían transferidas a través de los canales de información de USAID. Cuando el Plan Colombia fue lanzado a fines de la década de 1990, los colombianos y USAID parecieron repetir los errores cometidos en Bolivia y el Perú.

Cuarto, la repetición continua de los errores del DA es un síntoma serio de problemas de gestión. En la literatura de políticas (en el sentido de *policy* en inglés) se estudian las “fallas de gobierno” cuando los funcionarios no hacen cumplir las reglas si estas no pueden hacer peligrar el avance de sus carreras. Adicionalmente, debido a la alta rotación en cierto tipo de trabajos, nadie domina el trabajo, pero cuando estos llegan a dominarlo son cambiados a otra asignación. El resultado es una carencia de memoria institucional que puede explicar la ausencia de continuidad de algunos proyectos. Esto, por supuesto, no es solo un problema en USAID: es algo que sucede en grandes organizaciones burocráticas de gobierno en cualquier parte del mundo.

El famoso Consejo de Relaciones Exteriores está seriamente preocupado con el incremento de la pobreza rural y la consecuente inestabilidad política que esto puede crear en los Andes. Sin embargo, si bien la preocupación es válida, las conclusiones del informe del Consejo —“rediseñar la siguiente etapa de la política de Estados Unidos para los Andes priorizando el desarrollo rural”—pueden ser irreales. Mientras el desarrollo rural es una meta legítima e importante, este objetivo tiene que ser *internalizado* y *liderado* por los gobiernos y los receptores locales de aquellos países donde las estrategias serán aplicadas.

Los nuevos esquemas de “desarrollo rural”, por otro lado, pueden ser exitosos casi por definición, ya que no han sido inventados por USAID, UNODC, Banco Mundial o cualquier otra organización multilateral o bilateral. Estas estrategias se derivan de los estudios de casos exitosos, los que las organizaciones internacionales están finalmente aprendiendo a replicar. Asimismo, enfrentar los errores institucionales del DRI, así como luchar contra las “destrezas ilícitas”, es parte del paquete que puede conducir al éxito de una nueva estrategia de desarrollo rural en los Andes.