



**Estudio de la intervención de la Unión Europea en la política  
sectorial de desarrollo integral y de coca en Bolivia  
(1998-2010)**

**Informe Final**

**GTZ International Services**

**Gerd Addicks  
Katharina Hübner-Schmid  
Hugo Cabieses**

**10 de Diciembre 2010**

**gtz**

## Indice

1. Resumen ejecutivo.....	3
2. Introducción.....	7
3. Contexto político y económico: Bolivia 1998 - 2010.....	8
4. Enfoques y desarrollo de las intervenciones de la Unión Europea .....	11
5. Implementación de Proyectos .....	14
5.1 Enfoque y ámbito de los proyectos.....	14
5.2 Aspectos financieros .....	17
5.3 Logro de resultados.....	19
6. Impacto y sostenibilidad de las intervenciones .....	24
6.1 Cumplimiento con las obligaciones internacionales respecto a la lucha contra la producción y el tráfico ilícito de drogas .....	24
6.1.1 Aspectos formales.....	24
6.1.2 Reducción del cultivo de la hoja de coca.....	25
6.2 Desarrollo del tráfico ilícito de drogas 1998 a 2010, actores y desafíos del presente	27
6.3 Mejoramiento de la Gobernabilidad y Fortalecimiento Institucional .....	32
6.3.1 Gestión Municipal y Regional .....	32
6.3.2 Gestión de Políticas Sectoriales .....	34
6.4 Reducción de la conflictividad .....	35
6.5 Reducción de la pobreza, desarrollo económico y reducción de la migración hacia las zonas productoras de coca .....	38
7. Lecciones aprendidas .....	41
8. Recomendaciones.....	44
8.1 Aspectos de la política sectorial y del marco institucional.....	44
8.2 Aspectos regionales y temáticos .....	45
8.3 Aspectos operativos .....	46
9. Referencias .....	48

## 1. Resumen ejecutivo

Durante el período de 1998-2010 la Unión Europea (UE) ha apoyado a los sucesivos gobiernos de Bolivia en sus diferentes estrategias en el sector de la coca. La estrategia de la UE para Bolivia refleja los giros políticos hasta la asunción de Evo Morales como Presidente de la República. A partir de 2007 el apoyo a la política sectorial de desarrollo integral y la lucha contra el tráfico ilícito de drogas ha sido una de las tres áreas estratégicas de la UE en Bolivia.

Bajo la “responsabilidad compartida” – postulada en varios acuerdos bi- y multilaterales - el no-condicionamiento a la erradicación previa del cultivo de la coca y la no-criminalización de pequeños productores fueron las directrices claves implementadas por la UE que han contribuido a la reducción de conflictos sociales y políticos, así como a un aumento de la gobernabilidad.

En el transcurso de los últimos años los proyectos de la UE han sido aportes importantes al desarrollo alternativo / integral en Bolivia. En un proceso de aprendizaje el enfoque de implementación ha sido modificado – partiendo del financiamiento de proyectos “tradicionales” con fuerte presencia en las regiones productoras y expulsoras hacia el apoyo presupuestario sectorial. El total de fondos presupuestados en acuerdos entre el Gobierno Boliviano y la UE alcanzó hasta la fecha 86 millones de Euros. Con un apalancamiento significativo de un 25 % como contribuciones de la parte Boliviana el volumen total asciende casi 110 millones de Euros.

El conjunto de las intervenciones se basó en las hipótesis que (a) el desarrollo alternativo / integral es un concepto para mejorar las condiciones de vida en las zonas productoras que, por ende, puede contribuir a frenar la producción de la coca; (b) el control social puede ser un mecanismo para regular la producción de la coca en forma concertada y participativa; (c) las intervenciones en zonas expulsoras contribuyen a la reducción de la migración hacia las zonas productoras; (d) que hay voluntad y capacidad del Gobierno Boliviano y las organizaciones sociales de cocaleros de combatir el tráfico ilícito de la droga.

Los proyectos – independientemente de la modalidad de implementación – han contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas de implementación mayormente a través del financiamiento de infraestructura social y el apoyo al desarrollo municipal. El desarrollo económico ha sido fortalecido en las zonas expulsoras sin que las intervenciones correspondientes hayan tenido un impacto referente a la reducción de la migración – su objetivo general.

El modo de operar de los proyectos ha contribuido a la reducción de la conflictividad en las zonas de intervención. Sin embargo, no ha sido un enfoque explícito. Faltaba un componente de captación sistemática y de manejo de conflictos. Una cierta deficiencia conceptual se da también en el área de la gobernabilidad. En vista de que todas las intervenciones tenían un componente al respecto (“fortalecimiento institucional”) el concepto queda “sub-definido”.

Se recomienda que la UE continúe el apoyo al Gobierno Boliviano en su “Estrategia de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas y Revalorización de la Hoja de Coca” y también en el “Desarrollo integral con Coca” con un programa, consistiendo en el apoyo presupuestario; el mismo,

en vista de la debilidad institucional del sector que todavía existe, debe ser combinado con un componente significativo de asistencia técnica internacional y nacional.

Las lecciones aprendidas más importantes son las siguientes.

El enfoque de la UE en la política sectorial corresponde a los principios de cooperación estipulados en la Estrategia del País, a los principios de la Declaración de Paris y a los directrices de la Política Europea de Drogas.

En el transcurso de los últimos doce años la UE ha acumulado una amplia experiencia en el área de desarrollo alternativo / integral y de coca lo que llevó a la UE a asumir un rol de liderazgo en el sector.

El marco institucional careció de un ente rector eficaz y su capacidad de implementación sigue siendo débil. A pesar de la tendencia de superávits en los presupuestos nacionales, las asignaciones al sector quedan relativamente bajas y no sugieren una alta prioridad política.

El programa de apoyo al presupuesto sectorial (PAPS) funciona – a pesar de estructuras sectoriales con todavía baja capacidad de gestión y absorción - debido al intenso aporte operativo y metodológico de la asistencia técnica internacional. Los procesos de implementar el apoyo al presupuesto sectorial son operativos, transparentes y adecuados para un manejo en el futuro.

Particularmente a través de los proyectos FONADAL y PAPS se ha logrado estructurar una cartera de proyectos priorizados por municipios y mancomunidades. Los proyectos destinados al desarrollo social han sido adecuadamente dimensionados con efectos positivos en cuanto a la sostenibilidad y han contribuido a la reducción de la pobreza.

Con la cooperación de la UE se ha llegado a los usuarios finales mayormente a través de los municipios, lo que ha sido un camino apropiado. El caso de PRAEDAC ha mostrado que un enfoque orientado hacia la gestión municipal con una perspectiva “integral” y con una asesoría técnica continua tiende a garantizar niveles de sostenibilidad relativamente altos.

Frente a la extensión del tráfico ilícito de drogas a nivel comunitario, territorial e institucional, la cooperación de la UE en términos conceptuales y operativos ha sido limitada e insuficiente. A la dinámica de la expansión del cultivo de coca en las zonas de riesgo, se ha reaccionado relativamente tarde y con poca inversión – por falta de una captación sistemática y de un manejo de riesgos frente a su potencial alto de conflictividad. No se dio prioridad al creciente deterioro medioambiental.

El desarrollo del concepto de control social (“auto-control comunitario”), tal como se aplica en el proyecto PACS, se considera una innovación importante para la política sectorial y ha sido un camino exitoso en el TDC. Sin embargo, la réplica, la sostenibilidad, la aplicación a nivel nacional y la aceptación a largo plazo dependen de una normativa y legislación establecida a nivel nacional, de la posibilidad de relacionar control social con incentivos económicos productivos y de la creación de mecanismos para enfrentar los problemas crecientes del TID y de la producción de cocaína.

## ABREVIACIONES

<b>AC</b>	Asamblea Constituyente
<b>ADEPCOCA</b>	Asociación Departamental de Productores de Hoja de Coca
<b>ADN</b>	Acción Democrática Nacionalista (partido político)
<b>ALBA</b>	Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América
<b>APEMIN</b>	Apoyo a la Pequeña Explotación Minera (Programa de Apoyo al Desarrollo Económico Sostenible en la Áreas Mineras Empobrecidas del Occidente de Bolivia)
<b>AT</b>	Asistencia Técnica
<b>ATI / JATI</b>	Asistencia Técnica Internacional (Jefe de ATI)
<b>ATL</b>	Asistencia Técnica Local
<b>CE</b>	Comisión Europea
<b>CELIN</b>	Centro Latinoamericano de Investigación Científica
<b>CF</b>	Convenio de Financiación
<b>CICAD</b>	Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas
<b>COB</b>	Central Obrera Boliviana
<b>CONALTID</b>	Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas
<b>CONCADE</b>	Counter Narcotics Consolidation of Alternative Development Efforts
<b>CONFECAY</b>	Consejo de Federaciones Campesinas de los Yungas de la Paz
<b>CS</b>	Control Social
<b>DA</b>	Desarrollo Alternativo
<b>DCE</b>	Delegación de la Comisión Europea
<b>DI</b>	Desarrollo Integral
<b>DIC</b>	Desarrollo Integral con Coca
<b>DTAs</b>	Disposiciones Técnicas Administrativas
<b>EEUU</b>	Estados Unidos
<b>EG</b>	Entidad Gestora
<b>EGP</b>	Entidad Gestora del Proyecto
<b>ELCN-RHC</b>	Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca
<b>EIHCB</b>	Estudio Integral de la Hoja de Coca en Bolivia
<b>FI</b>	Fortalecimiento Institucional
<b>FEJUVE</b>	Federaciones de Juntas de Vecinos
<b>FONADAL</b>	Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo
<b>FsCs</b>	Fondos Concursables
<b>FsRs</b>	Fondos Regionales
<b>GDB</b>	Gobierno de Bolivia
<b>HIPC</b>	<b>H</b> eavily <b>I</b> ndebted <b>P</b> oor <b>C</b> ountries
<b>MC-Caine</b>	Mancomunidad de la Cuenca del Caine (Cochabamba)
<b>MC-Andina</b>	Mancomunidad Andina (Valle Alto de Cochabamba)
<b>MDRyT</b>	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
<b>MinEyFP</b>	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
<b>MinPD</b>	Ministerio de Planificación y Desarrollo
<b>MinREyC</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultura
<b>NAS</b>	División de Asuntos Antinarcóticos (EEUU)
<b>ONUDD</b>	Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)
<b>PACS</b>	Proyecto Apoyo al Control Social de la Producción de la Hoja de Coca
<b>PAPS</b>	Programa de Apoyo Presupuestario Sectorial
<b>PDM</b>	Plan de Desarrollo Municipal
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PRAEDAC</b>	Programa de Apoyo a La Estrategia de Desarrollo Alternativo en el Chapare
<b>PRODEVAT</b>	Programa de Desarrollo de los Valles de Arque y Tapacari
<b>POA</b>	Plan Operativo Anual
<b>POG</b>	Plan Operativo Global

<b>TdR</b>	Términos de Referencia
<b>TDC</b>	Trópico de Cochabamba
<b>TGN</b>	Tesoro General de la Nación
<b>TID</b>	Tráfico Ilícito de Drogas
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>VCDI</b>	Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral
<b>VCM</b>	Viceministerio de Minería
<b>VDS</b>	Viceministerio de Defensa Social
<b>VIPFE</b>	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
<b>VRE</b>	Viceministerio de Relaciones Exteriores
<b>YLP</b>	Yungas de La Paz
<b>ZE</b>	Zona Expulsora
<b>ZRyA</b>	Zona de Riesgo y Adyacente

## 2. Introducción

La Delegación de la Unión Europea (CE) en Bolivia a través del contrato de asistencia técnica al FONADAL ha encargado a la “GTZ International Services” realizar un “Estudio de Intervenciones de la Unión Europea en la política sectorial de desarrollo integral y de Coca en Bolivia (1998 – 2010)”.

La metodología del trabajo fue: a) lectura y sistematización de documentos de base sobre los proyectos y respecto a la situación socio-económica y político-institucional del país en relación con los temas del estudio; b) entrevistas con autoridades nacionales, de la cooperación internacional y funcionarios de los proyectos financiados por la CE; c) visitas de campo al Trópico de Cochabamba (TDC) por 5 días y a los Yungas de La Paz (YLP) por 4 días; d) participación en dos asambleas de Mancomunidades Municipales (TDC y YLP); e) reuniones con gerentes de dos mancomunidades de zonas expulsoras (El Caine y Andina en Cochabamba); f) reunión con el responsable del Parque Nacional Carrasco en Cochabamba; g) entrevistas con autoridades locales (alcaldes y consejos municipales) del TDC (Villa Tunari, Chimoré, Shinolta, Ivirgarzama y Entre Ríos) y YLP (Coroico, Coripata, Chulumani, Irupana y La Asunta); h) reuniones bilaterales con líderes comunales en La Paz, TDC y YLP; i) reuniones con líderes de las 6 Federaciones del TDC, CONFECAY y ADEPCOCA; j) participación en asambleas de organizaciones de productores en el TDC (Palmicultores) y YLP (ampliado de COFECAY en Chulumani); k) reuniones con analistas políticos y académicos conocedores de la temática del estudio; y, l) dos talleres de información y discusión con los consultores contratados por FONADAL y con los ATIs de los proyectos.

El propósito de este informe es presentar en forma sistemática la información recogida tanto de las diversas fuentes documentarias como de los interlocutores en más de 45 reuniones durante las tres semanas de trabajo en Bolivia. Hay que mencionar en este contexto la importancia de seis estudios previos que fueron contratados por el FONADAL a sugerencia del equipo de evaluación. También se ha considerado tanto las sugerencias referente al “informe final borrador” por parte de la UE y el personal de la asistencia técnica internacional en Bolivia como las discusiones y los resultados de un taller durante la segunda estadía en Bolivia en octubre de 2010.

Este informe está organizado en seis secciones. Después de presentar el resumen ejecutivo (capítulo 1), se describe en grandes rasgos el contexto político y económico de Bolivia durante el período 1998 – 2010 y la relativa importancia de la problemática de la coca dentro de este contexto (capítulo 3). La parte siguiente revela el enfoque y desarrollo de las intervenciones de la UeCE referente a la problemática de la coca (capítulo 4). La implementación de los diferentes proyectos financiados y ejecutados por la UE se analiza en el capítulo 5, para llegar a continuación (capítulo 6) a una apreciación general del impacto y de la sostenibilidad del conjunto de las intervenciones en el transcurso de los años 1998 – 2010. En la sección siguiente se sintetiza las experiencias y resultados identificando lecciones aprendidas (capítulo 7). Finalmente, se presentan las recomendaciones en cuanto a la estrategia futura y los respectivos proyectos para la UE en Bolivia (capítulo 8).

### 3. Contexto político y económico: Bolivia 1998 - 2010

Entre 1985 y 2005, siete gobiernos constitucionales se alternaron en el poder, respaldados por un sistema de gobernabilidad basado en pactos entre varios partidos políticos tradicionales representados en el Congreso Nacional. Este sistema, conocido como “democracia pactada”, se debilitó por su exclusión y falta de avances en la reducción de la pobreza y por un manejo clientelista del aparato estatal. La elección en diciembre de 2005 del Presidente Evo Morales como de los prefectos en los nueve departamentos del país marcó un nuevo período en el proceso democrático y en las relaciones entre el estado y la sociedad.

La visión política dominante encabezada por el MAS planteó acabar con el “estado neoliberal” construyendo un nuevo “Estado Plurinacional y Comunitario” que consolide la demanda de la autodeterminación de los pueblos indígenas, y que aplique un modelo de desarrollo con el Estado como el principal actor en el campo de la economía, particularmente en lo referido a la administración de los importantes recursos naturales. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno pone énfasis en un modelo de **desarrollo más inclusivo**. Sin embargo, Bolivia sigue presentando profundas brechas étnicas, sociales, productivas y de desarrollo regional que dificultan la unidad y cohesión de la sociedad y cuya persistencia limita el progreso económico y social de su población.<sup>1</sup>

Las bases para las reformas institucionales del gobierno Morales han sido creadas años atrás.<sup>2</sup> La Ley de Participación Popular del 1994 fortaleció la descentralización y amplió la participación en el espacio local. Nuevas arenas para la competencia política surgieron. En el año 1999 se puso a través de la Ley de Municipalidades mayor énfasis en el auto compromiso de las municipalidades de fomentar la participación, y se asignó más funciones y tareas a las organizaciones locales. La siguiente Ley del Diálogo Nacional del año 2001 se enmarcó en los procesos de la formulación participativa de la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza (EBRP) y de los debates sobre la iniciativa-HIPC. En su Artículo 25 la Ley del Diálogo Nacional formula el **concepto del control social** como “el derecho de las organizaciones e instituciones de la Sociedad Civil para conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas y los procesos participativos de toma decisiones, así como el acceso a la información y análisis de los Instrumentos de Control Social”. Esos pasos legislativos (por gobiernos “tradicionales”) surgieron de la incapacidad del estado de resolver problemas. Ahora, la **participación ciudadana** por lo menos formalmente establecida, para el estado el desafío es disponer de las capacidades suficientes para responder a las demandas y propuestas expresadas por las instancias participativas.

Entretanto una nueva Constitución Política de Estado ha sido aprobada mediante consulta popular en el Referéndum del 25 de Enero de 2009. La Constitución prevé la participación del pueblo en la toma de decisiones públicas y el Control Social en todos los niveles y órganos del Estado Plurinacional; una Organización Plural de la Economía, donde se reconocen diferentes formas de organización económica (Comunitaria, Estatal, Privada y Social Cooperativa); y un **modelo de las autonomías**, reconociendo diferentes niveles de gobiernos autónomos (Departamental, Municipal, Indígena Originario Campesino y Regional). Se postula para Bolivia - como Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional y Comunitario (constituido por

<sup>1</sup> BEBBINGTON / ABRAMOV 2008; LAZARTE 2010; PROGRAMA PADEP GTZ 2010

<sup>2</sup> SALAZAR ORTUÑO 2010; GFA / CONSULTING GROUP 2010



37 naciones) – un pluralismo constitucional reconociendo el pluralismo legal y la diversidad jurídica social. El proceso constitucional en el país vino acompañado de ciertas “desviaciones” del modelo del estado de derecho. Además, en lo que se refiere a la división de los poderes del estado, el funcionamiento del poder legislativo fue sometido a los dictámenes del Ejecutivo.

Tradicionalmente Bolivia posee **altos niveles de conflicto**, de diferentes tipos, que pueden considerarse distintos a otros presentes en los demás países de América Latina.<sup>3</sup> Generalmente, en Bolivia los conflictos implican grupos colectivos altamente organizados (bajo criterios económicos, regionales o étnicos) que intentan mejorar su posición por medio del uso de influencias y cabildos, huelgas, protestas, marchas y otras formas de acción colectiva. Los protagonistas en la mayoría de los eventos (conflictos) fueron los empleados públicos, seguidos por los estudiantes, maestros urbanos y empleados universitarios. Sin embargo, es interesante destacar un cambio significativo durante los últimos años: los trabajadores informales, tanto rurales como urbanos, tuvieron mayor protagonismo a partir de 1998. La decreciente importancia de los actores sociales vinculados con la economía formal y el sistema institucional se manifiesta en la reducida importancia de anteriormente poderosas organizaciones como la Central Obrera Boliviana (COB) y la Federación de Mineros.

Económicamente los años 1988 – 2010 muestran tres períodos distintos. Hasta 2004 el país siguió las pautas “tradicionales” en términos de crecimiento económico e inflación. Entre 2004 y 2008 Bolivia atravesó un período de bonanza económica generada en un contexto externo favorable (un alto valor de las exportaciones; una renta significativa generada por la venta de gas natural; la condenación de una parte de la deuda externa). A partir del 2009 las consecuencias recesivas de la crisis financiera internacional empezaron a tener su impacto en la economía boliviana. El **ciclo económico** se refleja en el crecimiento del PIB cuya tendencia, luego de un mínimo en 2001, alcanzaba un pico de 6.1 por ciento en 2008 y luego descendió significativamente en 2009. Cabe mencionar que el crecimiento se explicó mayormente por el performance de dos sectores: sector minero y sector de hidrocarburos. Mientras tanto el gas natural contribuía con el 41.0 por ciento en promedio a las exportaciones, reemplazando al estaño como mayor producto de exportación. Sin embargo, ese cambio del perfil exportador ha mantenido la dependencia de las exportaciones de muy pocas materias primas. Así, Bolivia continúa su historia de inserción en los mercados internacionales como proveedor de materias primas. En cuanto a la composición de los principales socios comerciales de Bolivia no hubo muchos cambios hasta 2009. Los 3 principales socios (Brasil, Estados Unidos, Perú) reciben el 55 por ciento de las exportaciones.<sup>4</sup>

La fase hasta el año 2004 ha sido caracterizada por la continuación de la **política de apertura y conquista de mercados**, así como de la inserción en los procesos de integración subregional, regional y multilateral. Luego se priorizó un solo mecanismo de integración, la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de nuestro América (ALBA) con los principales países Venezuela, Cuba y Nicaragua (que absorben un 4 % de las exportaciones bolivianas) – con el peligro de aislarse de los mercados principales. Los altos precios internacionales de las materias primas beneficiaron a las finanzas públicas entre 2004 – 2008. Dados los ingresos obtenidos de los altos precios internacionales no resulta extraordinario que el sector fiscal tuvo superá-

---

<sup>3</sup> EVIA et al 2008

<sup>4</sup> FUNDACIÓN MILENIO 2009

vits corrientes. Sin embargo, tanto el sector externo que es al generador de reservas como el sector fiscal, generador de inversión pública, tienen un grado de dependencia excesivo respecto a la renta del gas sobre la cual el país no tiene control.

No hay indicaciones que el **crecimiento** durante la coyuntura favorable ha sido “pro pobre”, ya que Bolivia continúa presentando elevados niveles de pobreza tanto moderada como extrema. Las **inequidades** abarcan al conjunto de la población, existe una alta desigualdad del ingreso y diferencias en términos de la distribución de la tierra. Existen asimetrías en lo referente a educación, acceso a salud y finalmente un nivel de desempleo preocupante.

En el transcurso del tiempo – y no solamente en el período de referencia – la **coca** ha sido una **problemática “transversal”** para Bolivia. La Ley 1008 (“Ley de Régimen de la Coca y Sustancias Controladas”) sigue como base de la regulación de actividades ligadas a la producción y comercialización de la coca en Bolivia. En vista de las nuevas realidades del país (Nueva Constitución Política del Estado del Diciembre 2009) y de los cambios en la problemática ligada al narcotráfico, el actual Gobierno ha reconocido la necesidad de adaptar la Ley 1008, que ya data del año 1988. Actualmente, todo el marco jurídico institucional del sector se encuentra en una fase de reestructuración.<sup>5</sup>

La **política de drogas** tiene dos objetivos centrales. Por un lado la necesidad de mantener / incentivar el desarrollo en las regiones productoras de hoja de coca, que a pesar de tener mejores niveles de ingreso que otras, todavía están bordeando los niveles de pobreza. Por otro lado, sigue la necesidad de controlar la expansión de los cultivos de hoja de coca, en el marco de la normativa existente y las continuas presiones de la comunidad internacional. En los últimos años la política de drogas ha incorporado tres aspectos adicionales: la necesidad de remover la hoja de coca de la lista 1 de estupefacientes de la convención única de 1961<sup>6</sup>, impulsar la industrialización de la hoja de coca e implementar control social como mecanismo para la contención-reducción de las plantaciones de coca. Un cambio central es que la política se realiza entre tanto en una forma más participativa que en el pasado (los productores a través de sus organizaciones) – la demanda originalmente estrictamente gremial se ha convertido en la primera fuerza política a nivel nacional.

Hasta 2006, los Estados Unidos a través de sus agencias de cooperación y de lucha anti-narcótica tenían un rol extremadamente influyente en la formulación de políticas nacionales en Bolivia. El “Plan Dignidad” es la estrategia Boliviana de lucha contra el narcotráfico en el período 1997-2002, reflejando la percepción estadounidense de la erradicación de la hoja de coca como elemento principal de la lucha contra las drogas, criminalizando por ello la producción de la coca. Los planes posteriores (“Plan Bolivia”, 2002 - 2003; “Plan Quinquenal de Lucha Contra el Narcotráfico, Erradicación y Desarrollo Alternativo”, 2004 – 2008) muestran ciertos ajustes políticos. Sin embargo, una nueva política de estado no ha sido planteada antes de la consolidación del gobierno del MAS – un gobierno que cuenta con los productores de coca como movimiento social base. En este nuevo contexto el Gobierno diseñó e implementó su nueva política a través de la “**Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la de Coca**” (2007 – 2010). Durante todo el período de 1998 – 2012 la **Unión Euro-**

---

<sup>5</sup> SALAZAR ORTUÑO 2010

<sup>6</sup> <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/convenciones/conv14222-1.htm>

pea ha apoyado a los gobiernos bolivianos en sus diferentes estrategias en el sector de la coca.

#### 4. Enfoques y desarrollo de las intervenciones de la Unión Europea

El enfoque de la Unión Europea (UE) en Bolivia en el área de la política sectorial de coca y desarrollo integral (DI), anteriormente llamado desarrollo alternativo (DA), cambió considerablemente en el transcurso de los últimos 12 años (1998 – 2010), lo cual se analiza en este estudio. El cambio se evidencia en la forma de entender la problemática, las modificaciones en el lenguaje y los términos usados y los enfoques cómo abarcar el problema. Implica además todo un aprendizaje y una adaptación al proceso de la transformación profunda en lo político y social que está viviendo Bolivia.

El enfoque de DA que estuvo impulsando Bolivia, se basó en diferentes directrices. A nivel internacional en la así llamada **responsabilidad compartida** en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas (TID), reflejado en diferentes acuerdos marco y convenios bi- y multilaterales así como en los principios de la Declaración de París que postula el **alineamiento** a las políticas del país beneficiario, la **armonización** de procedimientos y la **coordinación** entre donantes bajo el liderazgo del gobierno. A nivel nacional se basa en la legislación boliviana sobre el tema (Ley 1008), en las consideraciones y objetivos trazados en los documentos de Estrategia de País de la UE para Bolivia de los períodos 2002 – 2007 y 2007 - 2013, en los documentos de política regional y las directrices principales de la Unión Europea delineados en los respectivos documentos de referencia.<sup>7</sup>

Las **directrices más importantes** en este contexto son (a) el no condicionamiento a erradicación previa (b) la no criminalización de los pequeños productores de hoja de coca, (c) la secuencia de intervenciones, (d) el así llamado “twin-track approach”<sup>8</sup>, y (e) el “citizenship”<sup>9</sup>. Estas directrices fueron aplicadas en los proyectos financiados por la UE en el TDC y los YLP, así como en las zonas expulsoras de población hacia la producción de coca.

Más que todo, el **no condicionamiento a la erradicación previa** y la **no criminalización** de pequeños productores fueron los directrices que contribuyeron en forma palpable a la reducción de conflictos sociales y políticos, así como a un aumento de gobernabilidad en términos de fortalecimiento de la gestión de las administraciones municipales, aunque con impacto distinto en el TDC comparado con YLP.

---

<sup>7</sup> CORDROGUE 44 (2006) y 77 (2004): Los directrices principales son: 1) no condicionamiento a erradicación previa 2) secuencia apropiada (“proper sequencing”) referida a la secuencia de intervenciones en la que pequeños productores de hoja de coca primero tienen que tener aseguradas alternativas viables antes que se aplique medidas de erradicación; 3) necesidad de una estrategia de desarrollo integral a largo plazo que sienta las bases para un desarrollo sostenible y una reducción gradual de dependencia del cultivo de la coca; 4) aplicación de ciertos principios como respeto a los derechos humanos, empoderamiento, participación, no discriminación de grupos vulnerables y rendición de cuentas; 5) no criminalización de pequeños productores de coca.

<sup>8</sup> Literalmente se trata de un “enfoque de doble vía” en el que el DA en zonas expulsoras de mano de obra hacia las zonas productoras de coca, tratando de incidir en la disminución permanente de flujos migratorios a través de acceso a servicios básicos y apoyo al mejoramiento de la producción.

<sup>9</sup> Se trata del fortalecimiento de ciudadanía, atención de la población y sus necesidades fundamentales respecto a presencia del Estado y potenciamiento de la gestión pública mediante las instituciones así como seguridad de los ciudadanos respecto a derechos humanos, atribuciones y obligaciones constitucionales.

Si se compara los dos documentos quinquenales de “Estrategia de país de la CE para Bolivia” 2002 – 2007 y 2007 – 2013 llama la atención que en el primer documento quinquenal se usa todavía el término de “**guerra contra las drogas**”, lo que refleja de cierta manera el entendimiento y el alineamiento al rol hegemónico de EEUU en la política de drogas y en el discurso en estos años.<sup>10</sup>

Las tres áreas priorizadas de la estrategia de la CE para Bolivia (2002 – 2007) son **reducción de la pobreza, recuperación económica y integración regional y cooperación**. Con esto se quiere lograr el objetivo marco de mejorar el acceso de comunidades económica- y socialmente marginalizadas a mejores condiciones de vida y de economía. El **desarrollo alternativo** forma parte del área prioritaria “reducción de pobreza” y del objetivo específico de seguridad alimentaria y desarrollo rural sostenible. Comparado con el monto invertido en seguridad alimentaria de **80 millones de Euros**, el monto invertido en DA es mucho menor, alrededor de **30 millones de Euros**.<sup>11</sup>

En aquel entonces se entiende por desarrollo alternativo el apoyo al “desarrollo económico sostenible a largo plazo tanto de regiones con producción ilícita de coca como de zonas expulsoras”. Entre los temas transversales se menciona de manera incipiente la prevención de conflictos en regiones de DA sin explicar lo que se entiende por prevención de conflictos. La modalidad de implementación es a través de programas sectoriales, posteriormente llamadas “**proyectos tradicionales**” bajo la responsabilidad de contrapartes locales. Este enfoque se ejecuta a través de los proyectos de PRAEDAC, PRODEVAT y APEMIN 1 en la Región del TDC y el Departamento de Oruro.

En la estrategia de la UE para Bolivia de 2007 – 2013 se refleja claramente el giro político relacionado con la asunción de Evo Morales como presidente de la República de Bolivia. Nuevos términos están reemplazando a los viejos. La erradicación se llama ahora “racionalización”<sup>12</sup> y el DA ha sido suplantada por el “**desarrollo integral**” (“comprehensive development”) y finalmente “**desarrollo integral con coca**” reflejado posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca (PNDIC).<sup>13</sup>

La **racionalización** permite a los productores cultivar un cato de coca (0,16 ha)<sup>14</sup> y toda superficie por encima es racionalizada en forma consensuada, a través de mecanismos de control social. No obstante, el documento quinquenal resume en forma crítica que a pesar de diferentes enfoques desde la recompensación financiera por reducción de coca, campañas militarizadas de erradicación, desarrollo alternativo y una inversión estimada en 700 MU\$ en DA por diferentes donantes en los últimos 15 años, la producción de coca sigue siendo atractivo para los productores de coca debido a la falta de oportunidades económicas adicionales y atractivas, y de infraestructura.

---

<sup>10</sup> R. Nixon, 1974, término introducido por R. Nixon

<sup>11</sup> European Commission (2002- 2006), p.27

<sup>12</sup> El término erradicación se sigue usando para las áreas consideradas ilegales para el cultivo de coca como los parques naturales y zonas de riesgo.

<sup>13</sup> Elaborado por el VCDI, que incorpora el cultivo de coca en la planificación de desarrollo. Se integra este elemento en la “Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y la Revalorización de la Hoja de Coca”.

<sup>14</sup> El cato de coca fue introducido en octubre de 2004 por el gobierno de Carlos Mesa en un intento de sofocar la violencia en el Chapare. Se emitió un decreto permitiendo a los cocaleros plantar el cato de coca (0.16 ha). Con el gobierno de Morales, la concesión del cato de coca se convirtió en la otra cara de la racionalización en el marco de una política nueva, conocida como de “control social”, que está basada en la “concertación” en el TDC pero no en la zona tradicional, los YDP.

A partir de 2007 el apoyo a la política sectorial de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y de desarrollo integral se vuelve una de las **tres áreas estratégicas** de la CE en Bolivia con programas de apoyo presupuestario (Programa de Apoyo a la Política Sectorial / PAPS; 2007), siendo FONADAL (Fondo de Desarrollo Alternativo; 2005) una modalidad de intervención que funciona como bisagra entre los proyectos tradicionales de intervención directa (PRAEDAC y otros) y la nueva modalidad de apoyo presupuestario.

La CE además está convencida - dado el alcance muy limitado de todas las medidas anteriores de erradicación y la fuerte capacidad de las federaciones de productores de ejercer control sobre sus miembros – que se debe apoyar el nuevo enfoque de racionalización y control social. Por eso – y considerando el crecimiento de las áreas cultivadas con Coca de 2005 (25400 has) a 2009 (30900 has) – firma en 2008 un convenio de financiación con el Viceministerio de Defensa Social para apoyar el diseño y la implementación de mecanismos de control social para racionalizar la producción excedentaria de la Coca (proyecto de Control Social de la Hoja de Coca, PACS).

Además basados en compromisos desde 2005 y renovados por los sucesivos gobiernos, financian el **Estudio Integral de la Hoja de Coca en Bolivia** para apoyar al Gobierno de Bolivia en la determinación de su futura política en la temática de Coca.<sup>15</sup> El estudio debe arrojar - entre otras - cifras respecto a la demanda de consumo tradicional en los hogares de Bolivia y cifras de productividad de la coca en las diferentes zonas productoras. Hasta la fecha no se conoce los resultados, cuya publicación se espera para Marzo de 2011. No obstante, la UE recalca los riesgos inherentes de una posible industrialización de coca en términos de (in)compatibilidad con las convenciones internacionales existentes y la percepción como incentivo para una producción de coca creciente.<sup>16</sup>

Entre los **temas transversales** sobresale el tema de **prevención y manejo de conflictos** que se considera clave para el éxito de los programas de la CE a la par de un **marco institucional y regulatorio estable** y seguridad legal. A nivel estratégico la CE considera que dos componentes han sido claves para el éxito de DA: (a) la inclusión social a través de acceso a servicios básicos, titulación de tierras, cédulas de identidad; y (b) el fortalecimiento institucional para consolidar una presencia efectiva de instituciones del Estado.

El nuevo enfoque de la CE, tratando de fortalecer la **política sectorial** como política pública a través del PNDIC y la participación de niveles departamentales, municipales y mancomunidades en la definición del PNDIC, corresponde a los principios de la Declaración de París y ofrece una plataforma para otros donantes que puedan adherirse a este enfoque en la mesa sectorial.<sup>17</sup> Por otro lado, este enfoque tiene ciertos riesgos debido a la debilidad institucional del sector y por la incipiente capacidad de planificación y ejecución a nivel departamental, municipal y de las mancomunidades que todavía existe.

---

<sup>15</sup> Un estudio de esta naturaleza – con la parte del consumo en hogares - ya fue previsto en la ley 1008. Durante el gobierno de Carlos Mesa, en consenso con las federaciones del Chapare, se logró encaminar esta encuesta. Los sucesivos gobiernos desde 2004 reiteraron su interés en realizar el estudio y solicitaron el financiamiento a la UE.

<sup>16</sup> European Commission (2007 – 2013), p.31

<sup>17</sup> Referente a los principios de alineamiento, coordinación y complementariedad

Los elementos considerados exitosos en la metodología de implementación por parte de la CE en el pasado - como el no condicionamiento, el enfoque participativo y el desarrollo integral - se retoman para el apoyo sectorial. La CE espera de este nuevo enfoque 4 **resultados** importantes<sup>18</sup>:

- El diseño y la implementación de una política sectorial integral que permitiría a Bolivia cumplir con sus obligaciones internacionales respecto a la lucha contra la producción y el tráfico ilícito de drogas.
- El “twin-track approach” que ayudaría a prevenir y a mitigar conflictos relacionados con la producción de coca en zonas expulsoras y zonas de riesgo debido a la reducción de condiciones de pobreza y la eliminación de áreas de coca a través de mecanismos de control social.
- La cohesión social en la sociedad boliviana que pudiera ser fortalecida logrando disminuir flujos migratorios, específicamente en zonas expulsoras.
- Por último, la campaña de racionalización para reducir la producción de Coca en Bolivia, controlada y supervisada a través de organizaciones sociales, pudiera ser ejecutada sin conflictos violentos entre fuerzas públicas y productores de coca.

## 5. Implementación de Proyectos

### 5.1 Enfoque y ámbito de los proyectos

En conjunto, los proyectos de la UE en el transcurso de los últimos 12 años muestran una línea clara del aporte al desarrollo alternativo / integral, modificando el enfoque desde intervenciones directas en las diversas zonas productoras y expulsoras hasta el apoyo a las políticas sectoriales en términos de la formulación de políticas, fortalecimiento institucional y la elaboración de modalidades de asignación de recursos para los diversos grupos de beneficiarios. La implementación ha variado entre un enfoque a financiar “proyectos tradicionales” con fuerte presencia en las regiones (especialmente en TDC), de coordinar la ejecución de actividades con las diferentes entidades del Estado (gobierno central mediante viceministerios del sector y de financiamiento a gobiernos locales y departamentales, así como beneficiarios); y un enfoque del apoyo presupuestario sectorial.<sup>19</sup>

El enfoque entre 1998 y 2005 combinó tres objetivos principales: desarrollar capacidades locales de planificación y ejecución a nivel de las municipalidades en las zonas de producción de la hoja de coca, diversificar la producción y las fuentes de ingreso y frenar la migración en las llamadas zonas expulsoras (suponiendo que estas zonas desplazan migrantes a las zonas productoras de hoja de coca). El accionar de estos proyectos estuvo enmarcado en los sucesivos Planes Nacionales de Desarrollo Alternativo y las Leyes de Participación Popular, de Municipalidades, de Descentralización Administrativa y de Medioambiente.

Los proyectos PRAEDAC (en el TDC), PRODEVAT (en el oeste de Cochabamba) y APEMIN I (en el departamento de Oruro) representan este enfoque, sumando un presupuesto comprometido **entre 1998 y 2006 de 30 millones de Euros** y un aporte de contraparte nacional de

---

<sup>18</sup> European Commission (2007 – 2013)

<sup>19</sup> La información sobre los proyectos ha sido tomada de las fichas de los proyectos y los diversos informes de monitoreo. Véase las fuentes específicas por proyecto en las Referencias al final del informe.

**12,6 millones de Euros.** La implementación se caracterizó por el no condicionamiento a la aplicación de los fondos en las regiones con los beneficiarios. Además, en los acuerdos marcos entre el Gobierno Boliviano y la UE **se desvinculó el aporte al desarrollo alternativo del proceso de la erradicación de la hoja de coca.**

El proyecto PRAEDAC ha sido la intervención principal de la UE durante la primera fase en consideración. Implementado en el TDC, este proyecto se caracterizó por un enfoque integral, incluyendo el fortalecimiento institucional municipal, el acceso a servicios básicos (salud, educación, agua / alcantarillado), el saneamiento de tierras y - en menor medida – el trabajo con las organizaciones de productores de coca. La implementación se basó en la hipótesis que un aporte a la reducción de pobreza (vía un mejor acceso a los servicios básicos) y una mayor presencia del Estado (vía el fortalecimiento institucional y una mayor seguridad jurídica) contribuya a la reducción de la coca. En ese entonces el enfoque de PRAEDAC **se distingue marcadamente de los proyectos de los EEUU en el TDC**, y eso – aparte de la diferencia principal del no-condicionamiento - referente a las áreas de promoción y los grupos beneficiarios. Además, mientras que los proyectos de los EEUU se concentraron en el desarrollo económico-productivo a través de la promoción del sector privado (organizaciones de productores diferentes de las federaciones y sindicatos), el PRAEDAC priorizó el apoyo al desarrollo socio-económico a través de los municipios.

Tanto el proyecto PRODEVAT como el proyecto APEMIN - abarcando municipios en dos zonas expulsoras – tenían como objetivo principal mejorar las condiciones económicas y sociales de la región para asegurar la permanencia de las familias en esas regiones. Para incentivar a la población de quedarse en sus lugares de origen, ambos proyectos trataban de mejorar la situación económica a través de la generación y / o consolidación de empleos viables para la población minera y no-minera en el caso de APEMIN y a través del mejoramiento de la producción, de la productividad y del mejoramiento de acceso a los mercados para la población de agricultores en el caso de PRODEVAT. Además, ambos proyectos tenían componentes de fortalecimiento institucional: denominadas “desarrollo regional y fortalecimiento municipal” (APEMIN) y “fortalecimiento institucional” mismo (PRODEVAT). Estrechamente relacionados con los componentes institucionales – y para mejorar las condiciones de vida – ambos proyectos tenían mayores intervenciones en el campo de financiamiento de infraestructura social (salud, educación, saneamiento básico).

En las fases finales de los proyectos “tradicionales” la UE empezó a promover a través de **sus intervenciones mayormente la política sectorial**. La excepción fue el proyecto APEMIN que continuó – de manera “tradicional” - con una segunda fase (período 2005 y 2010).

El proyecto FONADAL puede considerarse como un primer paso hacia el apoyo presupuestario. El FONDO NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO (FONADAL)<sup>20</sup> es el principal instrumento institucional del Plan Nacional del Desarrollo Integral con Coca (PNDIC) y de su plan antecesor (Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, 2004 – 2008). FONADAL - como una Entidad Pública Desconcentrada - depende del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. El Viceministerio de la Coca y Desarrollo Integral es el órgano administrativo estatal encargado de todo lo referente al desarrollo integral en las zonas productoras de hoja

---

<sup>20</sup> Creado mediante Art. 23 de la Ley 1008 de 1988

de coca. El Convenio de Financiamiento<sup>21</sup>, acuerda la implementación del proyecto “Apoyo a la Nueva Estrategia de Desarrollo Alternativo del Gobierno de Bolivia mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo FONADAL YUNGAS”. Los mayor parte de los fondos para FONADAL son proporcionados por el proyecto FONADAL; entonces, hay que distinguir entre la entidad estatal para el financiamiento del desarrollo integral y el proyecto específico en base de un convenio con la UE.

El proyecto FONADAL – con los YDP como principal zona de intervención – ha sido diseñado para fortalecer la capacidad del Estado para la implementación de su política sectorial. Se sigue un enfoque con bases más sólidas en la política sectorial y su consecuente traducción en planes regionales y municipales así como una orientación hacia las demandas de organizaciones de la sociedad civil. En esa lógica, el Proyecto de Apoyo Presupuestario Sectorial (PAPS) es la modalidad “superior” de una contribución más amplia a las políticas públicas por parte de la UE. Los fondos de la UE no son suministrados directamente a una institución sectorial y a actividades previamente establecidas, sino son suministradas a las finanzas públicas administradas por el Ministerio de Economía y Finanzas para su incorporación al presupuesto nacional, y la canalización y ejecución según los procedimientos administrativos del Estado Boliviano.

El proyecto Apoyo al Control Social de la Producción de la Hoja de Coca (PACS) está directamente relacionado con la reducción de cultivos de hoja de coca apoyando al Gobierno en la implementación de políticas coherentes de lucha contra el narcotráfico. Aparte de la contribución al diseño del concepto “control social”<sup>22</sup>, el proyecto ha realizado y está realizando sus acciones mayormente en el TDC (antes “territorio” de PRAEDAC), y en menor medida en los YLP. “Control Social de la Producción” es una de las cuatro componentes de la “Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007 – 2010” (ELCN-RHC). Esta componente a su vez tiene dos programas: racionalización de la hoja de coca e infraestructura para el desarrollo integral sostenible.<sup>23</sup> El proyecto PACS apoya en las tareas de racionalización, diseñando e implementando conjuntamente con las organizaciones de los productores mecanismos de control social - bajo un clima de paz, concertación, participación democrática y vigencia plena de los Derechos Humanos. Respecto al programa de infraestructura para el desarrollo integral sostenible no hay contribución por parte de PACS. Mayormente debido a divergencias entre los titulares de las dos carteras (VDS y VCDI) todavía no se ha podido crear un mecanismo que facilita el acceso de PACS a los fondos brindados por la UE a través de los proyectos FONADAL y PAPS.

En el contexto del fortalecimiento institucional por parte de la UE – que consiste tanto en el mejoramiento de las capacidades organizacionales como en el apoyo a la formulación de políticas - se debe ver también el financiamiento del “Estudio Integral de la Hoja de Coca en Bolivia”. Este estudio tiene dos objetivos: (a) apoyar a las instancias del Gobierno de Bolivia en el proceso de formulación de políticas públicas de la hoja de coca, y al nivel más específico (b) generar información técnica oficial sobre las características del consumo, de la comercialización e industrialización lícita así como la productividad media por hectárea de la hoja de coca.

---

<sup>21</sup> Convenio de Financiamiento específico ALA/2004/016/688 de 28 de octubre de 2004 suscrito entre la UE y el Gobierno de Bolivia

<sup>22</sup> Referente al “control social” y sus diferentes conceptos y definiciones véase GFA / CONSULTING GROUP 2010 y CONSULTORA SISTEMÁTICA S.R.L. 2010

<sup>23</sup> MINISTERIO DE GOBIERNO / VICEMINISTERIO DE DEFENSA SOCIAL Y SUSTANCIAS CONTROLADAS 2010, p.4



Con ese estudio el Gobierno Boliviano intenta sustentar el nuevo marco legislativo e institucional en reemplazo del marco actualmente existente (Ley 1008). Implícitamente el Gobierno espera encontrar argumentos “científicos” para la justificación de modificaciones tanto respecto a ciertos artículos (Artículo 49, párrafos 2 (e) y 1(c)) de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de la ONU como también referente a la Lista 1 de estupefacientes de la misma Convención y, sustentar los procesos de control social y racionalización del cultivo de coca.

Los diferentes proyectos financiados por la UE tenían diferentes organizaciones nacionales de contraparte: desde el Ministerio de Minería y Metalúrgica en el caso de APEMIN, la Prefectura de Cochabamba en el caso de PRODEVAT y el Viceministerio de Desarrollo Alternativo para PRAEDAC, al Viceministerio de Defensa Social para PACS hasta el Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral (la entidad sucesora del anterior Viceministerio de Desarrollo Alternativo) en el caso de FONADAL y PAPS. Actualmente, la inserción del PACS en la estructura del Viceministerio de Defensa Social y de los demás proyectos en curso en el Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral dificulta las intervenciones de la UE, pero refleja al mismo tiempo la falta de una estructura unificada del Gobierno Boliviano en el área de la política de drogas.

## 5.2 Aspectos financieros

Los Estados Unidos, la Unión Europea y las Naciones Unidas han sido en ese orden los donantes más importantes al desarrollo alternativo / integral durante los últimos 12 años. Según la información disponible el presupuesto comprometido para el desarrollo alternativo vía la agencia USAID alcanzó 376 millones de US-\$ (como donación no reembolsable). Un monto similar ha sido asignado por este donante para la erradicación e interdicción en el mismo período - vía la División de Asuntos Antinarcóticos (NAS).<sup>24</sup> En la actualidad USAID ha restringido su volumen financiero y su presencia territorial; se ha reducido el presupuesto de la NAS (operando en el TDC); y la cooperación de USAID se limita a las zonas de migración de los YDP donde opera a través de organizaciones no-gubernamentales (particularmente en La Asunta).

Las Naciones Unidas como donante multilateral apoyó al Gobierno de Bolivia en diversas líneas de acción. El presupuesto total para el período 1995 – 2003 alcanzó 10,1 millones de US\$ de cooperación. En la fase de 2004 – 2010 se asignó un presupuesto de 5,8 millones de dólares, llegando a un total de 15,9 millones US-\$ (proporcionados por los diferentes donantes al sistema de cooperación de Naciones Unidas) para el período 1995 – 2010.<sup>25</sup>

El total de fondos presupuestados en acuerdos entre el Gobierno Boliviano y la UE alcanzó (hasta la fecha) 86 millones de Euros (aproximadamente 100 millones de US-\$). Hasta la fecha se ha ejecutado unos dos tercios de lo presupuestado – con dos proyectos todavía en ejecución con volúmenes relativamente grandes (PACS y PAPS). Si se toma en cuenta para el PACS y PAPS como presupuesto solamente los montos efectivamente desembolsados hasta la fecha, la ejecución financiera con fondos de la UE asciende a un 85,4% (Cuadro 1). De lo ejecutado (57,2 millones de Euros) el 15 % han sido gastos para servicios de asistencia

---

<sup>24</sup> FONADAL 2010, p.6

<sup>25</sup> FONADAL 2010, p.12

técnica internacional, contratados directamente por la UE para expertos a largo y corto plazo, estudios, monitoreo y auditoría externa. El 85 % son gastos locales administrados por las entidades públicas, gestoras de los respectivos proyectos. Esta distribución coincide con lo planificado en los diferentes convenios de financiamiento.<sup>26</sup>

**CUADRO 1: Presupuesto y ejecución en Euros de los Programas financiados con fondos UE, periodo 1998 a 2010**

Programa	Totales (con fondos UE)			Gastos administrados por la DCE			Gastos administrados por la EGP (Gastos Locales)		
	Presupuesto	Ejecutado	%	Presupuesto	Ejecutado	%	Presupuesto	Ejecutado	%
PRODEVAT	6.000.000	5.976.837	99,6	1.212.000	1.088.272	89,8	4.788.000	4.888.565	102,1
APEMIN I	5.000.000	4.913.773	98,3	1.218.150	1.218.068	100,0	3.781.850	3.695.705	97,7
PRAEDAC	19.000.000	17.957.335	94,5	3.100.000	2.598.383	83,8	15.900.000	15.358.952	96,6
APEMIN II	7.000.000	6.563.249	93,8	1.770.000	1.375.032	77,7	5.230.000	5.188.217	99,2
FONADAL-Yungas	13.000.000	12.202.494	93,9	1.700.000	1.159.877	68,2	11.300.000	11.042.617	97,7
CONTROL SOCIAL <sup>(1)</sup>	6.000.000	2.124.911	35,4	1.200.000	240.176	20,0	4.800.000	1.884.735	39,3
PAPS <sup>(1)</sup>	11.000.000	7.504.353	68,2	1.000.000	1.000.000	100,0	10.000.000	6.504.353	65,0
<b>Totales</b>	<b>67.000.000</b>	<b>57.242.952</b>	<b>85,4</b>	<b>11.200.150</b>	<b>8.679.808</b>	<b>77,5</b>	<b>55.799.850</b>	<b>48.563.144</b>	<b>87,0</b>

<sup>(1)</sup> Se considera como presupuesto de estos Programas con fondos de la "UE", el monto efectivamente desembolsado.

DCE: Delegación de la Comisión Europea en Bolivia, está a su cargo los rubros de gasto de "ATI" y "Audit. Evaluac. Y Monitoreo ext."

EGP: Entidad Gestora del Proyecto, está a cargo se los restantes rubros de gasto del CF, denominados "Gastos Locales"

Referente al volumen total de inversión hay que sumar un monto de 22,4 millones de Euros como contribuciones de la parte Boliviana, es decir contribuciones de los viceministerios, las prefecturas, los municipios y las organizaciones sociales así como los usuarios finales de las acciones realizadas. En otras palabras: el efecto de "leverage o apalancamiento" ha sido alrededor de un 25 % (sin considerar el PAPS en este contexto, aunque el Gobierno sigue en el caso de los fondos del apoyo presupuestario también con la modalidad de que los usuarios deban aportar un 20%). Sin embargo, hubo variaciones significativas entre los proyectos. Comparando las contribuciones contrapartes programadas con las ejecutadas, resulta que la ejecución acumulada del 1998 al 2004 en el caso de APEMIN I ha sido relativamente baja con un 64 %; mientras que en el caso de FONADAL-Yungas se observa un porcentaje (acumulada al 30.06.2010) de más del doble de lo programado (218 %).<sup>27</sup>

En cuanto a la asignación de recursos a las diferentes zonas de intervención resulta que el TDC ha sido el mayor recipiente con un 46 % del total, seguido por las llamadas "Zonas Expulsoras" con un 33 % y los YLP con un 19 %. El apoyo a las "Zonas de Riesgo y Adyacente" ha sido iniciado recientemente; por eso (y también por una capacidad de absorción relativamente baja) lo proporción en el total es todavía marginal (2 %). En vista de que algunos proyectos sobrepasan la demarcación zonal (como PAPS y PACS) - y estos son los proyectos que todavía están en ejecución - los porcentajes por proyecto (en el volumen total de gastos de la UE) no coinciden con las proporciones zonales. El orden de los proyectos en términos de gastos hasta la fecha son PRAEDAC con un total de 31 %, FONADAL-YUNGAS con 21 %, y

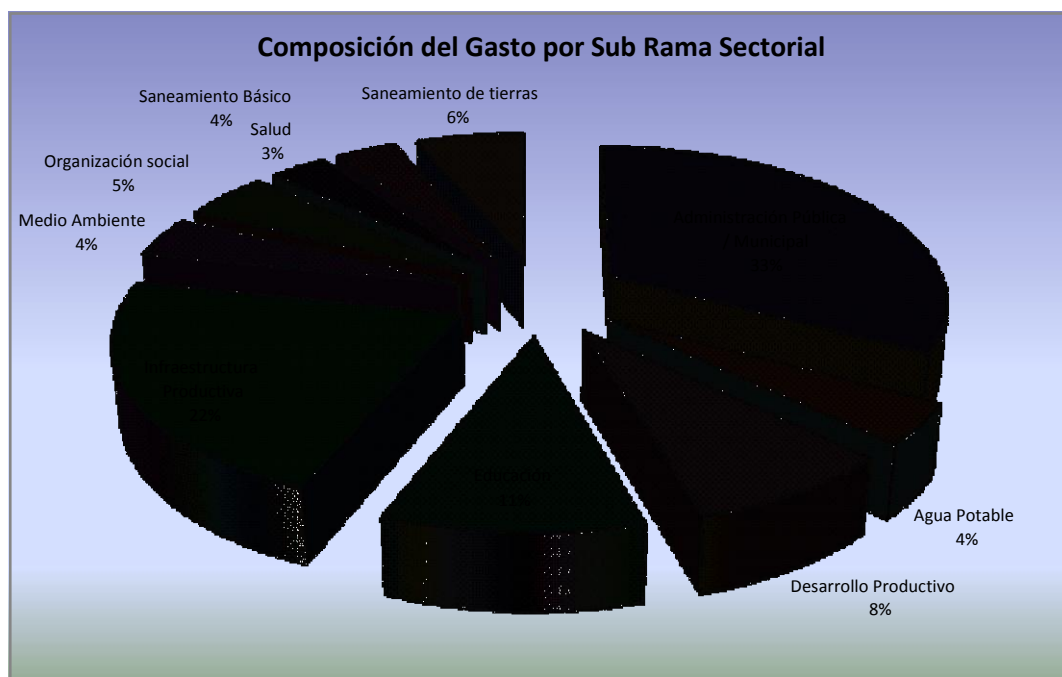
<sup>26</sup> MIRABAL ALESSANDRI 2010, p. 15

<sup>27</sup> MIRABAL ALESSANDRI 2010, p. 15 y p. 16

PAPS 13 %, seguido por los tres proyectos ejecutados en las zonas expulsoras PRODEVAT (10%), APEMIN I (9 %) y APEMIN II (12 %) y finalmente PACS con un 4 %.<sup>28</sup>

A través de todos los proyectos (en sus períodos de ejecución) entre 1998 y 2010 se han realizado más de 2.400 obras, servicios y suministros. Referente a estas modalidades de contratación las “obras” han jugado el mayor rol con un 51 % (en un 7 % las obras han sido acompañadas por servicios y / o suministros).<sup>29</sup> Este promedio no está variando significativamente entre los proyectos. La composición del gasto por rama sectorial refleja las prioridades de la gestión. Los gastos para “Administración Pública / Municipal” ocupan el primer lugar con un 33 % en el total; seguido por “Infraestructura Productiva” con un 22 %. “Educación” y “Desarrollo Productivo” son las ramas que siguen en importancia con un 11 % y 8 % respectivamente en el total. Las contribuciones al “Saneamiento”, “Agua Potable”, “Alcantarillado”, “Medio Ambiente” están en el rango de 6% a 3 % del total (Gráfico).

### GRÁFICO:



### 5.3 Logro de resultados

En lo siguiente se trata de un breve resumen del enfoque y de los resultados del monitoreo aplicado a todos los proyectos en intervalos anuales. No es el asunto de evaluar los resultados en detalle, sino más bien identificar algunas tendencias generales y posiblemente algunos aspectos críticos. El Cuadro 2 muestra el espectro de áreas temáticas que son o han sido sujeto de las intervenciones. Se trata de objetivos, componentes y resultados explícitamente mencionados en las matrices de planificación de los proyectos. Los principales elementos que se puede desprender de los informes de monitoreo serán complementados por algunas observaciones de la misión evaluadora. En este párrafo se considera los criterios de pertinencia

<sup>28</sup> MIRABAL ALESSANDRI, p. 15 y p. 21

<sup>29</sup> MIRABAL ALESSANDRI 2010, p.19

y eficiencia. Aspectos referentes al impacto y a la sostenibilidad se valora en un párrafo separado.

**CUADRO 2: Áreas temáticas en base de los objetivos, componentes y resultados de los proyectos de la UE (1998 – 2010)**

Objetivos / componentes / resultados		PRA	PRO	APE	PAC	FON	PAP
<b>Desarrollo económico</b>	Desarrollo productivo (incl. Infraestructura)						
	Crédito						
	Producción y productividad agropecuaria						
	Acceso a los mercados						
	Consolidación y creación de empleo						
<b>Desarrollo social</b>	Infraestructura básica						
	Servicios de salud y educación						
	Servicios sociales básicos						
	Protección a la población vulnerable						
<b>Desarrollo institucional</b>	Capacidad institucional del gobierno	Políticas sectoriales					
		Fortalecimiento instit. (FONADAL, ministerio)					
		Modelos de intervención, asignación de recursos					
	Decentralización y participación	Fort. Institucional / municipal					
		Gestión y organización municipal					
		Saneamiento de tierra, catastro					
	Organizaciones sindicales y sociales	Mecanismos de control, comunicación/ difusión					
		Infraestructura, equipamiento, tecnología					
<b>Recursos naturales</b>	Conservación de recursos naturales						
	Rehabilitación ambiental						
<b>Objetivos generales no mencionados en las áreas arriba</b>							
Reducción de conflictos							
Reducción de la migración							
Reducción de la pobreza e inclusion social							
Mejoramiento del nivel de vida							

Aún cuando las apreciaciones de la implementación de los proyectos varían en el transcurso de su respectiva implementación, el performance final de los proyectos cumplidos ha sido evaluado como “bien”; eso vale también para la última apreciación del estado actual de los proyectos en curso (PACS y PAPS). La calificación “bien” se refiere a una escala de cuatro niveles (de muy bien”, “bien”, “problemas” hasta “serias deficiencias”) que se aplica en el monitoreo para los criterios de “relevancia y calidad de diseño”, “eficiencia en la ejecución”, “efectividad”, “impacto”, y “sostenibilidad”.

Se destaca en todos los proyectos la pertinencia que finalmente tuvo la orientación de la intervención y la contribución a la implementación de políticas nacionales. El sistema de objetivos ha sido considerado relevante en vista de las necesidades de la población en las zonas de intervención. Sin embargo, en el caso de algunos proyectos (PRODEVAT, PRAEDAC, FONADAL, PACS) el diseño y el sistema de planificación necesitaban mayores ajustes en las primeras fases de la implementación. Se mencionó, por ejemplo, deficiencias referentes al marco lógico de ejecución original, poca coherencia y una falta de perspectiva y orientación (PRAEDAC). PRODEVAT tenía que ajustar su diseño en forma más adecuada a las necesidades de la población en el transcurso de la implementación. También FONADAL y PACS tenían que mejorar su sistema de planificación.

El hecho de que finalmente se superó en todos los casos esas deficiencias conceptuales muestra por un lado la flexibilidad en la programación; particularmente, si los problemas conceptuales – como en el caso de PRAEDAC – tenían que solucionarse en un contexto de conflictividad y de cambios políticos y sociales, y el proyecto tenía que adecuar su estrategia a la situación difícil de la zona. Por otro lado, los problemas indicados pueden sugerir **que no hubo tiempo suficiente en la fase de arranque para la “búsqueda” y para una planificación apropiada a las circunstancias**. Esta afirmación tiene en alguna manera su correspondencia en las apreciaciones respecto a la eficiencia.

El desarrollo / fortalecimiento institucional aparece como componente en casi todos los matrices de planificación; sin embargo, el concepto de promoción queda relativamente vago. Aparentemente, el fortalecimiento institucional consiste en un número de cursos talleres o actividades poco articuladas y coyunturales; **falta un enfoque sistemático de asistencia técnica**. Los aspectos de género y conflictividad han sido tomados en cuenta, aún cuando han sido formulados en pocos casos explícitamente a nivel de los objetivos y resultados. En las intervenciones en los YLP – también en parte en el TDC - **se ha descuidado el tema del medio ambiente, y específicamente en relación con la grave escasez de agua para consumo humano y riego que constituye un problema serio que afecta la mayoría de los municipios**.

Según los informes de monitoreo de casi todos los proyectos se ha valorado (al final o hasta la fecha) como “bien” la eficiencia. Eficiencia se mide con respecto a los costos y la realización de los resultados (incluyendo la cobertura de las intervenciones). Cabe mencionar que se trata del concepto de la “eficiencia productiva”, **mientras que los aspectos distributivos (“allocative efficiency”) normalmente no se considera en los informes de monitoreo**. Es decir, el criterio de la apreciación es principalmente la ejecución financiera del presupuesto sin preguntarse si se pudiera lograr mejores resultados con una composición diferente del presupuesto (“en vez de 20 unidades escolares 5 sistemas de agua potable”).

La ejecución presupuestaria alcanza niveles altos en el caso de los fondos de la UE (entre 93,9 % y casi 100 % para los proyectos cerrados)<sup>30</sup> - y también en el caso de los fondos nacionales, aún cuando en promedio a un nivel más bajo y con mayores desviaciones entre los proyectos.<sup>31</sup> Sin embargo, considerando los aspectos presupuestarios a través de la duración de los proyectos, el presupuesto ejecutado en general no mostró un ritmo coincidiendo con lo

---

<sup>30</sup> Véase Cuadro 1

<sup>31</sup> MIRABAL ALESSANDRI 2010, p.16

planificado. Correspondientemente, en los primeros años (fase del arranque de los proyectos) se observa una baja eficiencia. En un informe de monitoreo de FONADAL se dice: “A la fecha han transcurrido 24 % o 29 % del plazo total y se ha consumido un 6 % de los fondos aprobados por la CE”.<sup>32</sup> Para PRAEDAC se concluye que lo más importante es que se “ha mejorado significativamente su eficiencia de ejecución. Habiendo transcurrido 80 meses de 96 (83% de la ejecución), la ejecución financiera ha sido solamente de 62,5 % del presupuesto global, faltando por ejecutar una tercera parte del presupuesto en 10 meses de tiempo, más los seis meses finales de cierre y transferencia”<sup>33</sup>. Enunciados similares se encuentran en el último informe de monitoreo para el PACS.

Todo eso indica que **las mediciones de eficiencia** (dentro del sistema de monitoreo externo) **están basadas en una perspectiva presupuestal**, asumiendo que debe haber un flujo continuo en el transcurso de la implementación de los proyectos. Sí bien es cierto que no existe una regla financiera de tipo “continuo” y que los desembolsos de la UE se orientan también a los presupuestos elaborados por las entidades gestoras, **este enfoque de medición corre el riesgo de dar prioridad a los desembolsos por encima de la calidad de las intervenciones**. En vista de que no hay “sub-ejecuciones” globales (al cierre de los proyectos), pero “sub-ejecuciones” interinas significativas (con presiones fuertes de gastar en las fases finales de la ejecución) hay que concluir que han existido deficiencias en la planificación. Obviamente, **los proyectos requieren una fase de orientación suficientemente larga para una programación más ajustada y realista**. Por otro lado, no hay que negar que datos referentes a una “sub-ejecución presupuestaria” puedan reflejar también deficiencias y disfunciones en el manejo de los proyectos.

De acuerdo con los informes de monitoreo el logro de los resultados por proyecto fue variado. En el caso de PRODEVAT se superó las metas en las componentes de infraestructura, mientras que en el fortalecimiento institucional y la capacidad de gestión municipal se observó poco avance. También el proyecto PRAEDAC ha tenido sus mayores éxitos en la construcción de obras de infraestructura social (centros de salud, sistemas de agua y alcantarillado, bibliotecas, casas comunales, escuelas, infraestructura vial). Además, logró las metas de los demás componentes menos en el Saneamiento de Tierra. No obstante del bajo cumplimiento del último componente, PRAEDAC ha contribuido a la promoción del concepto de control territorial en el TDC – una temática altamente politizada y inicialmente rechazada por las federaciones.

En el caso de PRAEDAC se logró un alto porcentaje de ejecución en el fortalecimiento municipal. El apoyo a la elaboración de PDMs y POAs municipales contribuyó a la buena calidad de los resultados. Eso es también válido para las acciones referentes al desarrollo productivo y recursos naturales, así como al apoyo financiero a la producción. Hasta la fecha la mayor parte de las obras realizadas por FONADAL son infraestructurales, solamente desde el año en curso los proyectos financiados se dirigen mayormente hacia la diversificación productiva. Según el último informe de monitoreo FONADAL va a alcanzar los resultados previstos.

---

<sup>32</sup> FONADAL 2006 (Monitoring Report del 13/10/06), p.1 – Hay que mencionar que esa apreciación negativa se refiere a un determinado período de ejecución, y que el último monitoreo externo de FONADAL constata una “eficiencia buena”.

<sup>33</sup> PRAEDAC 2004 (Informe de Monitoreo 09/08/04 – 13/08/04)

El FONADAL y el PAPS han aumentado significativamente la asignación de recursos a los diferentes destinatarios. Sin embargo, los proyectos han profundizado la mentalidad “demandista” de la población sin acompañar estos suficientemente con procesos de planificación participativa regional y local. El hecho de que las acciones financiadas han sido formalmente sujeto de planificaciones a diferentes niveles no contradice esta valoración. Entendemos “demandismo” en un doble sentido: (a) demandar a la cooperación internacional acciones que corresponden a los organismos del Estado; y (b) demandar acciones sin estar enmarcadas en una estrategia de desarrollo rural previamente discutida. La crítica no se dirige – per se - al enfoque de responder a la demanda formulada por los beneficiarios finales (“demand-driven approach”); sino más bien a las anomalías que se puede observar en la implementación de este concepto, por un lado, y a la discrepancia que existe entre el postulado de “orientación a la demanda” y “determinación por la oferta”, por otro.

Obviamente a nivel local y regional, **los interlocutores perciben al FONADAL y el PAPS no como un ente estatal sino de la cooperación internacional.** Gran parte de la demanda se caracteriza por los síndromes de “CAF” (cemento, arena y fierro) y de “PPEB” (plantas procesadoras elefante blanco) que en muchos casos no van a tener sostenibilidad en el tiempo. Todo eso se refleja en una alta proporción de “obras” en la cartera de acciones financiadas.

El apoyo presupuestario (a través de PAPS) es una nueva modalidad de intervención en la cooperación al desarrollo de Bolivia y en el sector. Todavía requiere mayor asistencia técnica a mediano plazo en vista de que las capacidades del Gobierno de elaborar y ejecutar políticas sectoriales no han mejorado suficientemente en los últimos años. La manera con la cual se ejecuta el presente apoyo presupuestario es operativa y suficientemente controlada para evitar desvío de fondos. Recientes cambios de las Leyes de Presupuesto han dificultado el manejo de la modalidad, pero no han afectado su operatividad. El desembolso de los fondos se efectúa de acuerdo con el cumplimiento de unos 19 indicadores, es decir en acuerdo con el logro de las respectivas metas (3 indicadores referidos al tramo fijo, 16 indicadores referidos al tramo flexible). El número y el tipo de indicadores así como la especificación de las metas son sujeto del convenio de financiamiento y pueden ser ajustados en futuros compromisos. Los indicadores que se refieren actualmente al performance macroeconómico y la gestión de finanzas públicas de Bolivia (y que determinan los desembolsos de los tramos fijos) corresponden a aquellos conocidos de otros apoyos presupuestarios. Los indicadores referentes al “performance sectorial” se caracterizan por una falta de focalización (no todas las variables son necesariamente indicadores) y exageran la importancia de aspectos cuantitativos en la asignación de recursos.

El PAPS ha asumido un rol importante en la elaboración del nuevo PNDIC (PNDIC 2: 2011 – 2015).<sup>34</sup> La planificación de abajo hacia arriba ha sido realizada marginalmente en la elaboración del PNDIC anterior (PNDIC 1: 2006- 2010). No se ve un vínculo directo entre el PNDIC y los planes a nivel regional (mancomunidades) y local (municipios).<sup>35</sup> Basándose en las experiencias del PNDIC 1, actualmente se está elaborando el nuevo PNDIC con un mayor nivel de participación de los municipios y las comunidades.

---

<sup>34</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE / VICEMINISTERIO DE COCA Y DESARROLLO INTEGRAL 2006 y 2010

<sup>35</sup> Por ejemplo: FONADAL / MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS DEL TRÓPICO DE COCHABAMBA 2007 y FONADAL / COFECA Y / ADEPCOCA 2009

## **6. Impacto y sostenibilidad de las intervenciones**

La evaluación del impacto de las intervenciones de la UE no puede basarse en mediciones directas. En ningún caso de los proyectos hubo un análisis ex post que cumple con los requisitos metodológicos para un “impact assessment”. Aparte de eso, no se debe subestimar la problemática de tal tipo de evaluación, porque – aún con métodos sofisticados – sería casi imposible de atribuir claramente y exclusivamente un éxito o fracaso a las intervenciones de la UE. No obstante, existe una amplia base de datos – recogidos por los proyectos de la UE o por otras instituciones – que permita apreciaciones referente al impacto y / o explicaciones de plausibilidad.

En este contexto se define “impacto” como el conjunto de efectos referentes a aquellas dimensiones que han sido explícitamente expresadas en la estrategia de la CE y/o han sido sujeto de los sistemas de objetivos en los distintos proyectos. Se trata de considerar al mismo tiempo los aspectos pertinentes de sostenibilidad. Sostenibilidad puede referirse a diferentes niveles: las instituciones contrapartes, las instituciones intermediarias y los usuarios finales.

La mayor parte de las dimensiones consideradas en este párrafo se refieren a las cuatro hipótesis que deberían ser falsificadas / verificadas según los términos de referencia para esta misión.<sup>36</sup> Se trata de las dimensiones “Cumplimiento con las obligaciones internacionales respecto a la lucha contra la producción y el tráfico ilícito de drogas” (6.1 y 6.2), “Mejoramiento de la gobernabilidad y fortalecimiento institucional” (6.3), “Reducción de la conflictividad” (6.4), y “Reducción de la pobreza, desarrollo económico y reducción de la migración hacia las zonas productoras de la coca” (6.5). Aunque la “Reducción del cultivo de la hoja de coca” no ha sido postulada explícitamente como objetivo para las intervenciones de la UE, se ha incluido apreciaciones al respecto en el párrafo 6.1.2. Logrando efectos positivos referentes a la reducción del cultivo de coca es la última razón de apoyar al sector por parte de la UE – no obstante del hecho que no se condiciona este apoyo a la reducción del cultivo.

En términos generales se puede constatar que las intervenciones de la UE han tenido un impacto positivo y visible tanto a nivel de la política sectorial como a nivel zonal en el TDC, en los YDP y en las regiones expulsoras.

### **6.1 Cumplimiento con las obligaciones internacionales respecto a la lucha contra la producción y el tráfico ilícito de drogas**

#### **6.1.1 Aspectos formales**

Las obligaciones internacionales respecto a la lucha contra la producción y el tráfico ilícito de drogas están estipuladas en las Convenciones y Protocolos internacionales de 1961, 1972 y 1988 así como en el Plan de Acción de UNGASS de 1998 y 2009, que obligan a cumplir los compromisos de los países firmantes, entre ellos Bolivia.<sup>37</sup> Estas obligaciones se miden formalmente a través de los siguientes indicadores que, además, son los mismos que exigen

<sup>36</sup> Véase los Términos de Referencia, párrafo 3.2

<sup>37</sup> Véase ONUDD 2010



tanto los procesos de certificación del gobierno de los Estados Unidos como de la Comisión Interamericana del Control de Abuso de Drogas (CICAD):

- 1) Reducción neta de cultivos y producción de coca - u otras plantas sicotrópicas - con relación a periodos anteriores.
- 2) Laboratorios destruidos, bienes incautados y cantidades de drogas y precursores químicos asegurados.
- 3) Aplicación de la ley en términos operativos realizados, personas detenidas, bandas de traficantes destruidas, procesos judiciales impulsados.
- 4) Disposiciones y acciones del sistema financiero contra el lavado de dinero.
- 5) Cumplimiento de los artículos de la Convención Única sobre consumo tradicional de la hoja de coca.
- 6) Diseño e impulso de políticas y estrategias sobre drogas, con leyes y marco institucional adecuado.

En relación con los indicadores señalados, atendiéndolo formalmente, Bolivia ha cumplido regularmente con ellos, tanto en el periodo 1998-2005 como luego entre 2006 y 2010. No obstante, la información recabada durante el estudio y los estudios hechos por consultores locales previos al este, muestran que Bolivia ha cumplido parcialmente los indicadores 1, 2 y 3, pero incumplido los indicadores 4, 5, y 6, lo que ha sido señalado en los informes anuales de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).<sup>38</sup> En su informe de 2009 la JIFE señala: *“La Junta observa con preocupación, que a pesar de las medidas de control social que viene aplicando el Gobierno con la finalidad de reducir el cultivo de coca y la producción de coca en el país, en los últimos años han aumentado tanto la superficie total declarada del cultivo de coca como la producción prevista de hoja de coca.”*

La superficie de 12,000 has es la establecida legalmente según la Ley 1008, que sigue vigente. Según el informe de ONUDD de 2010 la superficie cultivada con hoja de coca es de 30.900 has, por lo tanto Bolivia traspasa la superficie legalmente establecida con 18.900 has adicionales. En términos de volumen, ello significa una producción excedentaria de 29,673 toneladas (TM). No obstante, las hectáreas racionalizadas o erradicadas en el periodo 2006-2010 han sido significativas, llegando a 24,000 has desde el 2006.

### **6.1.2 Reducción del cultivo de la hoja de coca**

La estrategia europea en materia de lucha contra la droga 2005 – 2012 prevé un *“planteamiento equilibrado del problema de la droga que también requiere un esfuerzo global que incluye la actuación policial, la erradicación, la reducción de la demanda y medios de vida alternativos, y también iniciativas de desarrollo alternativas respaldadas por las comunidades locales.”*<sup>39</sup>

Este planteamiento incluye explícitamente la reducción de las áreas del cultivo de coca destinados a fines ilícitos. Una línea trazadora que ha cruzado las diferentes políticas, programas, estrategias y planes de los diferentes Gobiernos Bolivianos, incluyendo el actual, ha sido la reducción de cultivos de coca. Los reportes del UNDOC proveen regularmente una cuantifica-

---

<sup>38</sup> JIFE 2009, p.35

<sup>39</sup> COMISIÓN EUROPEA 2004

ción del cultivo de coca a nivel nacional, así como información acerca del rendimiento, precios y otros temas relacionados con la producción de hoja de coca en Bolivia.

En la captación de la información participan los Viceministerios de Defensa Social y Sustancias Controladas y de Coca y Desarrollo Integral a través de la Dirección Nacional de Desarrollo de las Áreas Productoras de Coca (DIGPROCOCA) y la Dirección Nacional de Comercialización e Industrialización de la Hoja de Coca (DIGCOIN). El Gobierno Boliviano espera que los resultados del “Estudio Integral de la Hoja de Coca en Bolivia” den una base científica más sólida y permitan el diseño de una política pública más ajustada a la realidad.

Los datos referentes a la cantidad de hectáreas entre 1998 a 2010 (superficie cultivos de coca en hectáreas) muestran, que la superficie total decreció de 38.000 has (1998) a 30,900 has. Bolivia alcanza con las 30.900 has el 19 % del total global en términos de área del cultivo en la región andina; un porcentaje muy por debajo de los niveles en Perú y Colombia. En las zonas bolivianas de producción de hoja de coca se generó aproximadamente 54,600 toneladas métricas de hoja de coca seca. Durante el 2009, un total de 19,467 toneladas métricas de hoja de coca pasaron por el control de DIGCOIN. Se estima que el 68 % del total cultivado se encuentra en los YDP. El desarrollo de los cultivos de coca desde 2002 ha sido lo siguiente:

**Cuadro 3: Superficie cultivada de hoja de coca 2002–2009 en hectáreas**

Región/año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
YLP	13.800	16.200	17.300	18.100	18.900	19.800	20.700	20.900
TDC	na	7.300	10.100	7.000	8.300	8.800	9.500	9.700
Norte LP	na	50	300	300	300	300	300	300
Total		23.550	27.700	25.400	27.500	28.900	30.500	30.900

Fuente: ONUDD 2010, Informe monitoreo anual

Con la racionalización, los campesinos tienen permitido 1 cato (0,16 ha) de coca, y los cultivos que excedan esa superficie están sujetos a racionalización mediante “concertación social”, o consentimiento de los campesinos con las organizaciones sociales y con conocimiento previo, en vez de por la fuerza. Se busca ahora mejorar las relaciones entre la función de seguridad pública y la sociedad civil, favoreciendo el respeto de los derechos humanos sobre el uso de la fuerza coercitiva. Esta es la política declarada de los que una vez estuvieron “abajo”, y ahora están “arriba”. Respecto a la meta “1 cato por afiliado” se observa el cumplimiento en el área de las 6 Federaciones del TDC, pero no en los parques nacionales adyacentes Isiboro Sécore y Carrasco. Sin embargo, el cato no se aplica en el YDP, ni fue reconocido por las Federaciones de ADEPCOCA y COFECAY, ni está claro el panorama como será considerado esto en las leyes sucesoras de la ley 1008.

El PACS contribuyó a la estabilización de la superficie cultivada de coca en el TDC dentro del marco de concertación y respeto a los derechos humanos. El proyecto apoyó en el desarrollo de los mecanismos de control social. Estos son el registro de los predios rurales a través del saneamiento de tierras, un registro de las parcelas de coca en dichos predios y un registro biométrico de los productores de hoja de coca. A través de estos tres mecanismos se espera obtener un sistema integral de información geo-referenciada que proporciona información objetiva y periódica sobre el estado del cultivo de la coca.

En el CF del PAPS fueron establecidos indicadores de impacto referentes a la reducción de coca en los parques nacionales y la racionalización. Estos indicadores fueron acordados con el Gobierno y son una expresión de la responsabilidad compartida entre UE y el GDB.

En relación con la producción de coca hay que considerar algunas tendencias que no han recibido la atención necesaria del gobierno y tampoco de la UE. Existe un fuerte impacto sobre el medio ambiente en las zonas de producción de coca, tanto tradicionales como las que están en riesgo en Parques Nacionales y Áreas Naturales Protegidas. Específicamente en los YLP existe un problema serio de agua para consumo humano y para riego, en tanto que en el caso de Cochabamba, las aguas que abastecen a la ciudad están contaminadas a consecuencia de los químicos usados en la fabricación de drogas. El informe de UNODC de 2010 señala este impacto ambiental y los riesgos inherentes “...los ecosistemas de los Parques Nacionales son particularmente frágiles y la deforestación por el establecimiento de hoja de coca produce **daños irreversibles** al medioambiente”.

## 6.2 Desarrollo del tráfico ilícito de drogas 1998 a 2010, actores y desafíos del presente

El fenómeno del tráfico ilícito de drogas (TID), es parte de la estructura social boliviana contemporánea. Su funcionamiento y presencia incluye una participación importante de la población económicamente activa, calculada en 5% y un aporte al PIB nacional significativo entre 1,5 y 3%.<sup>40</sup> El TID desarrolló y consolidó formas de **infiltración** en la estructura institucional del sistema político (partidos, sistema electoral), en la institución policial, militar y judicial, así como en la sociedad civil que se articula en una presencia atomizada en el territorio nacional.<sup>41</sup> Lo último se desarrolla entre 2006 – 2010 en un proceso de gestación de “tráfico ilícito de drogas comunal”, caracterizado por dispersión de producción de pasta base y clorhidrato de cocaína en comunidades alejadas en todo el territorio de Bolivia.

De 1998 – 2010 se puede distinguir cuatro fases respecto al desarrollo del TID y políticas respectivas para combatirlo: <sup>42</sup>

### 1998 - 2003: Crecimiento y consolidación del TID

A pesar de la política de erradicación de coca de los presidentes Banzer, Quiroga Ramirez y Sanchez de Lozada apoyado por EEUU el TID crece en extensión mediante lavado de activos fijos hacia varios sectores de la economía como construcción, servicios financieros y transportes tanto aéreo como terrestre.

El cultivo de coca se expande y se dispersa con fines ilícitos hacia municipios adyacentes de los YDP como la Asunta, Palos Blancos, Alto Beni y Apolo, en Cochabamba a Yungas de Mandiola y en Santa Cruz a Yapacaní a pesar de reducir drásticamente la superficie de coca en el TDC mediante campaña militar. <sup>43</sup> Eso motiva un mayor nivel de industrialización ilícita de la hoja de coca, desde pasta base hacia clorhidrato de cocaína.

---

<sup>40</sup> INFOLATAM 2010, según un artículo del 19 de septiembre de 2010 el Vicepresidente García Linera manifestó “Hay distintas cifras del papel del narcotráfico en la economía boliviana. Se calcula que en promedio entre 1,5 – 3% del total de la economía puede venir de ingresos del narcotráfico. Estos porcentajes representan de 300 a 700 millones de dólares anuales, hasta un 3% del PIB de Bolivia”.

<sup>41</sup> Salazar Ortuño, 2010 b

<sup>42</sup> Salazar Ortuño, 2010 b

<sup>43</sup> ONUDD 2010 y Laserna 2007

Se amplian las actividades del TID hacia mercados nuevos como Brasil y Europa (vía África) “fronterizando” las rutas terrestres y fluviales. Surgen y se consolidan nuevas “bandas” de familias bolivianas y “firmas” de traficantes con influencia mexicana, brasileña y colombiana.

#### **2003-2005: El TID se reestructura en la “ingobernabilidad”<sup>44</sup>**

Se detiene la erradicación militarizada de coca en el TDC. La situación de indefinición socio-política es aprovechada por el TID para reorganizar sus filas, seguir promoviendo la dispersión de cultivos hacia otros municipios e involucrar en el “negocio” a familias y comunidades tanto en Cochabamba como en La Paz.

La apertura de nuevos mercados hacia las fronteras con Argentina y Brasil incentiva la instalación de laboratorios de cocaína tanto en El Alto y Oruro hacia Argentina, como en Santa Cruz, Beni y Pando hacia Brasil. Por los márgenes de ganancia se expande el lavado de activos y el tráfico de precursores químicos así como la compra de equipos especialmente licuadoras y hornos microondas para el procesamiento.<sup>45</sup>

Hay un relajamiento en las actividades policiales, de la FELCN y del apoyo de la DEA en inteligencia operativa, lo que deja la cancha libre para el desarrollo, dispersión y crecimiento del TID. Al final de este periodo se promulga el “Plan Quinquenal de Lucha Contra el Narcotráfico, Erradicación y Desarrollo Alternativo 2004–2008” que dejó de lado la erradicación del cultivo. Los agricultores de coca del TDC proponen que el gobierno respetare el “cato” de coca lo que ayuda a reducir los conflictos violentos en la zona.

#### **2006 - 2009: “Coca sí, cocaína no”, mientras el TID se expande**

Durante el primer gobierno del Presidente Evo Morales los cultivos de coca se expanden de 27,500 has en 2007 a 30,900 has en 2009<sup>46</sup>, pero ahora con mayor dispersión, sobre todo hacia los YLP y La Asunta. La fabricación de cocaína está a cargo de clanes familiares.

Se descubre pozas de maceración y fábricas de cocaína del ‘tipo colombiano’ en El Alto, comunidades campesinas del altiplano y los valles interandinos que participan en todo el proceso productivo. El gobierno de Bolivia inicia acciones a nivel internacional para revalorar la hoja de coca y lograr una modificación del artículo 49 (referente al masticado de la hoja de coca) en la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes de la ONU.

Se promulga la “Estrategia de lucha contra el narcotráfico y revalorización de la hoja de coca 2007 – 2010” y el “Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca 2006 - 2010”. No obstante, pese al esfuerzo del gobierno por combatir la expansión del TID, continúa la dispersión de la coca, la especialización en fabricar cocaína, y una suerte de “democratización” de la actividad articulada en el involucramiento de actores sociales y búsqueda de nuevos mercados.

#### **A partir de 2010: Sigue la expansión y el gobierno empieza a preocuparse:**

Se observa una mayor presencia de actividades de TID en las cuencas cocaleras tradicionales del TDC y los YDP, pero sobre todos en las ciudades de El Alto, La Paz, Cochabamba y Oruro.

Hay una expansión de los cultivos de coca con fines ilícitos hacia nuevas zonas con involucramiento de comunidades completas en estas actividades. La preocupación del Gobierno crece respecto a estas nuevas tendencias lo que ha llevado a intensificar las actividades interdictivas por un lado y a iniciar un dialogo con las comunidades.

---

<sup>44</sup> Ingobernabilidad se refiere al periodo de los gobiernos transitorios de Carlos Mesa Gisbert y Eduardo Rodríguez Veltzé.

<sup>45</sup> CELIN 2009

<sup>46</sup> ONUDD 2010

En la actualidad Bolivia enfrenta una caída de grupos de narcotraficantes vigentes en el período neoliberal que están en proceso de decadencia vía captura y reacomodo. Bajo la actual coyuntura de políticas de coca y lucha contra el narcotráfico así como cambios en el contexto internacional por el efecto del Plan Colombia emerge un nuevo tipo de organización criminal del TID que tiene su base social dispersa en comunidades campesinas alejadas y en centros urbanos del país.

El incremento del TID en los últimos 4 años se da en forma proporcional al crecimiento autorizado de cultivos de hoja de coca que respondió a presiones sociales y políticas y a la ausencia de una base de datos fidedigna sobre la demanda a nivel nacional.

Datos del gobierno estiman que la productividad de hoja de coca en Bolivia es de 1,57 TM por hectárea del cultivo de hoja de coca con variaciones grandes entre las regiones.<sup>47</sup>

Los datos de ONUDD en el monitoreo anual de cultivos de hoja de coca 2010 señalan que a nivel nacional un 61% de la producción de hoja de coca es producción excedentaria, encima de lo que la ley 1008, en vigencia, establece. El siguiente cuadro muestra la producción de hoja de coca en has a nivel nacional, diferenciadas por regiones, la cantidad de hoja seca en toneladas así como la cantidad de hoja de coca decomisada en 2009. Si restamos de la producción excedentaria de un 61% la cantidad de hoja de coca decomisada se puede concluir, que un 58% tiene el potencial para estar destinado al TID. Esta cifra debe ser revisada a partir de los resultados del “Estudio Integral de la Hoja de Coca”.

**Cuadro 4: Producción de hoja de coca y potencial para ser procesado a clorhidrato de cocaína**

Producción en 2009	Número de hectáreas en 2009	No. de toneladas de hoja seca de coca en 2009	%
Producción total de hoja de coca nivel <b>nacional</b>	<b>30.900</b>	<b>48.513</b>	100%
Producción <b>YDP</b>	21.200	33.284	68,6%
Producción <b>TDC</b>	9.700	15.229	31,4%
- Producción legal de hoja de coca	<b>12.000</b>	<b>18.840</b>	<b>39%</b>
Producción excedentaria	<b>18.900</b>	<b>29.673</b>	<b>61%</b>
- hoja de coca decomisada	1.003	<b>1.575</b>	<b>3%</b>
Potencial para procesar coca a clorhidrato de cocaína	<b>17.897</b>	<b>28.098</b>	<b>58%</b>

Fuentes: Salazar Ortuño 2010 y ONUDD 2010, monitoreo anual

No obstante, cabe señalar que hay diferencias significativas respecto a la cantidad de alcaloides en la hoja de coca entre el TDC y los YDP. La hoja de coca de los YDP contiene mayor cantidad de alcaloides, estimada en un 2%, mientras la hoja de coca del TDC llega apenas a 0,5% en alcaloides. Eso significa que el potencial natural de la producción de la hoja de coca para convertirlo en clorhidrato de cocaína es mucho mayor en los YDP.

Últimamente, el Presidente Evo Morales y el Vicepresidente Álvaro García Linera han mostrado preocupación por el crecimiento del TID en Bolivia.<sup>48</sup> Tanto a nivel internacional, donde Evo Morales en septiembre 2010 declaró en Nueva York, que “el narcotráfico nos da miedo, me da miedo” como a nivel nacional, donde en octubre 2010 dijo “algunos sindicatos cocaleros están

<sup>47</sup> Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007 – 2010

<sup>48</sup> El Comercio 2010

inmersos en el mercado ilegal”.<sup>49</sup> El Vicepresidente declaró recientemente que “el narcotráfico aporta a la economía del país de 300 a 700 millones de dólares anuales (hasta un 3% del PIB)” y el Viceministro de Defensa Social dijo que “Un 65% va al ‘acullico’, o sea al masticado de la hoja de coca, y un 35% a 40% (...) al problema ilegal”.<sup>50</sup>

El CELIN constata: “.....se acabaron los grandes cárteles de droga en nuestro país. La fabricación de cocaína está a cargo de **clanes familiares**. .....la FELCN empezó a descubrir pozas de maceración y fábricas de cocaína del ‘tipo colombiano’ en comunidades campesinas del altiplano y del valle. Estas comunidades participan en todo el proceso”.<sup>51</sup>

Durante los seis primeros meses de su gestión, el Gobierno de Morales no ha elaborado un documento que detallara su política hacia la coca y tampoco se ha avanzado en modificar la normativa legal actualmente existente, es decir la Ley 1008 que data de 1988.

### Quienes son los actores principales involucrados en el TID?

El investigador F. Salazar Ortuño desarrolló una tipología de organizaciones criminales actuales del TID, que es parte de un análisis más exhaustivo, realizado dentro del contexto de este estudio.<sup>52</sup> Según Salazar se puede distinguir seis tipos de organizaciones criminales del TID.<sup>53</sup>

Tipo de Organización Criminal	Características de la Organización Criminal
<b>Micro tráfico</b>	Personas individuales vinculadas a actividades de producción menor de cocaína y sobre todo al transporte de clorhidrato tanto en el interior como al exterior del país. <sup>54</sup> Estas personas, son contratadas por grupos menores de narcotraficantes que actúan por cuenta propia. La cantidad de droga manejada no pasa de unos gramos hasta dos kilos.
<b>Producción familiar</b>	Unidades familiares dedicadas a la producción de pasta base de cocaína, utilizando tecnología de pozas. La cantidad de droga manejada es entre tres a diez kilos. Los niveles de protección son otorgados por los propios miembros de la familia y cuentan con armas menores.
<b>Grupos locales</b>	Miembros de un grupo social común (comunidad, barrio o amigos), que definen un espacio territorial, donde operan en la producción y red de comercialización de cocaína. Los miembros cuentan con un líder y su número alcanza hasta 15 miembros. Su capacidad de producción y comercialización puede alcanzar hasta 30 kilos de droga.

<sup>49</sup> El Comercio 2010

<sup>50</sup> INFOLATAM 2010

<sup>51</sup> CELIN 2009

<sup>52</sup> Salazar Ortuño 2010

<sup>53</sup> Tipología que depende de la capacidad económica, producción, acopio, refinamiento de clorhidrato, tráfico, lavado de dinero y manejo de grupos armados especializados.

<b>Clanes familiares</b>	<b>El grupo que cobra mayor importancia en la actualidad</b> ya que son grupos consanguíneos, funcionan bajo la dirección de un liderazgo, y participan en una de las redes de producción de cocaína, ya sea en el sector de abastecimiento de insumos, producción de pasta o clorhidrato, acopio y comercialización. Participan también en toda la cadena de producción. Su capacidad de operación es hasta 100 kilogramos. También esta categoría cuenta con personas especializadas en su división de trabajo, que se encargan de la seguridad y manejo de armas.
<b>Bandas nacionales</b>	Una organización más jerárquica tipo institucional, bajo un solo líder, opera en múltiples etapas de la cadena de producción, acopio, transporte, venta y lavado de dinero del narcotráfico. Operan en diferentes espacios geográficos y están ligados a grupos similares de narcotraficantes extranjeros. La capacidad de manejo de droga alcanza de 100 hasta 300 kilos, capital que exige que el grupo cuente con personal de seguridad y armamento especializado.
<b>Bandas internacionales</b>	Un grupo altamente organizado y estructurado cuya principal tarea es el acopio y transporte de droga, tanto en el interior como al exterior del país. Para esta tarea cuenta con líderes nacionales como internacionales (colombianos, brasileños, mexicanos, peruanos), quienes tienen nexos con otras bandas criminales internacionales y carteles de la droga, con quienes realizan operaciones de compra venta de droga. Los jefes cuentan con grupos especializados de guardaespaldas y sicarios, para ello su armamento sobrepasa pistolas e incluye ametralladora.

Los desafíos del presente están no sólo en la infiltración del TID en instituciones políticas, policiales y judiciales si no mucho más en la participación creciente de la sociedad civil en actividades del TID. Hasta la fecha el gobierno boliviano no permite ni fomenta un debate público sobre esto fenómeno. Todavía la respuesta política frente a esto es tímida y parcial, falta una política clara que incluye una denuncia pública (sanción moral) y sentencias. Lo último se refiere más que todo a casos dentro de federaciones y centrales en el TDC donde no hubo investigación, incautación de bienes o detenciones si no como única sanción el corte del cato de la coca.<sup>55</sup>

El hecho que comunidades hoy en día toleran el TID e incluso otorgan protección comunal en caso de operativos antinarcóticos a través de levantamiento comunal, uso de dinamitas, disparos hasta secuestros y asesinatos muestra señales de un cambio del sistema de valores en la sociedad boliviana. Lo último constituye un riesgo alto para toda la sociedad boliviana y requiere respuestas políticas no sólo interdictivas si no más integrales que fomentan un debate público en el parlamento, los medios de comunicación masiva y los diferentes espacios educativos y comunales. En la búsqueda y el desarrollo de estrategias integrales a nivel educativo y comunal pudiera apoyar la UE en el futuro.

<sup>55</sup> Salazar Ortuño 2009

### 6.3 Mejoramiento de la Gobernabilidad y Fortalecimiento Institucional

No hay una **definición operativa e indicadores** de gobernabilidad de la UE, mucho menos a nivel de los proyectos o programas que permitirían valorar impacto respecto al mejoramiento de gobernabilidad. Lo que hay, son definiciones amplias poco específicas, ciertos principios y temas claves. Según la definición amplia de gobernabilidad de la UE se entiende por gobernabilidad lo siguiente: *“la gobernanza alude a la capacidad del Estado de servir a los ciudadanos... se refiere a las normas, procesos y conductas a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad. Lo fundamental, en este contexto, es la manera en que se desempeñan las funciones públicas, se gestionan los recursos públicos y se ejercen las facultades normativas públicas”*. Como principios se define *“participación, inclusión, transparencia y responsabilidad (rendición de cuentas)”*. Como temas claves se considera *“apoyo a la democratización, promoción y protección a de los derechos humanos, refuerzo del Estado de Derecho y de la administración de la justicia, refuerzo del papel de la sociedad civil, reforma de la administración pública, gestión de finanzas públicas y reforma de la función pública, descentralización y reforma de la administración local”*.<sup>56</sup>

En el siguiente análisis se retoma tanto la definición como ciertos temas claves para acercarse a una apreciación. La construcción y consolidación de gobernabilidad es importante para cualquier tipo de intervención independientemente de la zona de intervención. Un riesgo visible que puede debilitar la gobernabilidad en el futuro es la infiltración creciente del TID en el ámbito político, institucional y en la sociedad civil. Un ejemplo de ello es la resistencia que muestran varias comunidades campesinas frente a la presencia de ciertas instituciones gubernamentales en su territorio, entre ellas la Policía Boliviana. Gobernabilidad significa en este contexto vigilar e “implementar el orden”.

Los municipios tienen competencia y recursos para la implementación de políticas de la gestión y desarrollo local. Juegan un rol fundamental en el marco del desarrollo integral: en el área de la inversión pública, de la administración y gestión de servicios como educación y salud; también en el campo de la implementación de proyectos de infraestructura como de caminos o de tipo productivo.

Las mancomunidades han perdido obviamente peso en los últimos años en su función como entes planificadoras a nivel supra-municipal (entes basadas en criterio del desarrollo de una cuenca – CAINE; o en una cierta homogeneidad socio-cultural – ANDINA). Eso se refiere particularmente a un olvido de las mancomunidades de zonas expulsoras. Allí, los municipios se relacionan más directamente con sus gobernaciones o instituciones del gobierno central.

#### 6.3.1 Gestión Municipal y Regional

Los proyectos de cooperación de la UE con Bolivia han contribuido al mejoramiento de la gobernabilidad local, particularmente en el TDC entre 1998-2010. La mejora de la capacidad de planificación y ejecución de los gobiernos municipales así como el trabajo con las alcaldías en el campo de la infraestructura social, la oferta de servicios básicos y la carnetización han sido los aportes más importantes, particularmente del PRAEDAC. Con estas intervenciones se ha

---

<sup>56</sup> Benchaya 2010



logrado la confianza de los municipios y de las comunidades; se ha podido incorporar los actores sociales a los programas de DA/ DIC, que han sido antagónicos en el inicio. Además, el INRA y el VCDI han facilitado la otorgación de títulos, esto ha contribuido a la generación de la seguridad jurídica e indirectamente a la valorización de los predios, de ese modo ha coadyuvado en la consolidación del derecho de propiedad de la tierra de los agricultores.

Los proyectos PRODEVAT, APEMIN y FONADAL también tenían un componente de fortalecimiento municipal y / o han financiado una gran variedad de proyectos a través de los municipios. En el caso de APEMIN el componente “desarrollo regional” fue implementado en coordinación con las municipalidades mayormente a través de obras de infraestructura básica y remediación ambiental. Se acompañó esas acciones con actividades para mejorar la gestión municipal (fortalecimiento municipal). También el FONADAL contribuye al fortalecimiento municipal mediante los PDMs, Planes de Ordenamiento Territorial y capacitaciones en gestión administrativa, técnica y financiera así como técnicos de enlace en cada municipio. Las intervenciones se realizan sobre la base de demandas locales y supuestamente participativas, que junto con las contribuciones de contrapartida de municipios y comunidades pueden generar condiciones favorables para la apropiación local.

El desarrollo y la transferencia de instrumentos de gestión en los procesos de planificación municipal y en el Plan Estratégico de la mancomunidad del TDC son elementos asumidos por las organizaciones que tienden a garantizar un alto grado de sostenibilidad. En el caso de PRODEVAT la sostenibilidad de las acciones a nivel municipal parece limitada, no se ha dotado a los municipios de esquemas consolidados de planificación participativa, de transparencia y de gestión. Parece que en muchos casos el fortalecimiento organizacional o institucional ha sido entendido mayormente en función de lograr que los proyectos (“ofrecidos”) funcionen según los criterios establecidos. Según los documentos revisados los efectos referentes a la calidad de participación de los grupos meta en la toma de decisiones, al fortalecimiento de las capacidades institucionales y al desarrollo comunitario no han sido significativos. Faltaba un concepto de **promover los municipios en su integralidad**. Las intervenciones no han contribuido a superar las graves deficiencias de la gestión pública de los municipios.

La deficiente gestión pública se muestra en la baja ejecución de la inversión pública. Hay mayores diferencias entre la inversión pública programada y ejecutada por entidades ejecutoras en general, pero específicamente para los municipios. La inversión pública durante el período 1997 – 2010 en términos absolutos ha crecido significativamente. Particularmente en el período 2005 – 2010 el presupuesto de inversión pública presenta un incremento significativo que se debe mayormente a la nueva política de hidrocarburos y un incremento de los precios internacionales. La ejecución de inversión pública, sin embargo, bajó de 91 % en promedio (de ejecución) entre 1997 – 2005 a 79 % (de ejecución) entre 2005 – 2010. La estructura del presupuesto en cuanto a las fuentes (recursos internos y recursos externos – crédito externo y donación) no cambió mucho. Durante los años 1997 – 2005 resultaba una proporción promedio anual de 75:25, mientras que en los años 2005 – 2010 la proporción cambió ligeramente en favor de los recursos externos (72:28). Sin embargo, la proporción de los recursos internos en el presupuesto ejecutado aumentó significativamente en el segundo período.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> FUNDACIÓN MILENIO 2009; ESPINOZA 2010

En el período los municipios han tenido un porcentaje de ejecución promedio anual sobre el presupuesto programado relativamente bajo. El presupuesto ejecutado per cápita en los municipios del TDC es cerca de US \$ 87 en 2009 en comparación con alrededor de US \$ 50 en los YLP. En algunos municipios de los YDP la ejecución de la inversión pública no superó el 55 % en promedio por la deficiente gestión pública que tienen estos municipios. La estructura de la inversión pública por fuente de financiamiento (recursos externos e internos) tiene una relación promedio de 54:46. Sin embargo, se observó un incremento marcado de la programación de la inversión pública. Similar a los YDP, la baja ejecución de la inversión pública en los municipios del TDC muestra la deficiente gestión pública. La estructura de la inversión pública por fuente de financiamiento (recursos externos e internos) tiene una relación de 48:52.<sup>58</sup>

Se observa problemas de sostenibilidad económica en algunas de las inversiones productivas, en donde el PRAEDAC ha construido infraestructuras agroindustriales (aserradero y centro de secado de madera, centro de procesamiento de carne de pescado, centro de acopio y procesamiento de achiote, centros de recepción turística) sin que hubiera a nivel local una organización con la capacidad de gestión y comercialización necesaria para mantener la infraestructura productiva.

En cuanto a la construcción de una ciudadanía consciente - que conoce y ejerce sus derechos y obligaciones - no se observa un aumento, manifiesto en una actitud que demanda a la UE inversiones y acciones que son obligación del Estado Boliviano. En los YLP no se ve el mismo desarrollo en relación con el TDC respecto a los gobiernos municipales. En las dos regiones falta todavía el desarrollo de capacidades humanas en términos de planificación estratégica a mediano y largo plazo.

### **6.3.2 Gestión de Políticas Sectoriales**

FONADAL, a través de la Asistencia Técnica Internacional y Nacional, ha contribuido a la planificación territorial mediante la elaboración de varios documentos de planificación regional. Esos documentos se enmarcan en el contexto del PNDIC, la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca, y el Plan Nacional de Desarrollo.

En lo que se refiere a la sostenibilidad a nivel de las organizaciones contrapartes los “proyectos tradicionales” tenían sus dificultades casi pre-establecidas. Por ejemplo: no hubo ningún tipo de institucionalización de las intervenciones de PRODEVAT en la Prefectura de Cochabamba.

El proyecto FONADAL (y también el PAPS) tiene como resultado explícito el fortalecimiento de la institución contraparte. A partir de 2007 el proyecto ha contribuido sustancialmente a mejorar la estructura organizativa, la infraestructura y el equipamiento. Se ha consolidado la gestión con un manual de procedimiento y sistemas informáticos. Pero la sostenibilidad del FONADAL (y en cierta medida su justificación) depende hasta ahora mayormente de los fondos provenientes de la cooperación con la UE y también de la asistencia técnica proporcionada. Por otro lado, como entidad desconcentrada dentro del Viceministerio de Coca y Desarrollo

---

<sup>58</sup> ESPINOZA 2010

llo Integral no dispone de mucha autonomía de gestión. Si se puede contar con una cierta continuidad referente a las posiciones claves es otra pregunta.

Formalmente existe una instancia centralizadora de las políticas con relación a la temática de la coca: CONALTID. Sin embargo, existen muchos voceros: *“De siete instituciones del Estado que son el corazón de las políticas antidroga, seis señalan que uno de los principales problemas que afecta la implementación de política es la ‘falta de coordinación’”*.<sup>59</sup> En la práctica la política se centra en dos ministerios: el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, por un lado, y el Ministerio de Gobierno, por otro. En el primer caso su objetivo principal está relacionado con el desarrollo y la gobernabilidad en las zonas productoras. En el caso del Ministerio de Gobierno su objetivo principal está relacionado con el control / la reducción de la hoja de coca y el éxito de su misión depende de los resultados concretos en términos de has reducidas. *“De sus propias estructuras se puede decir que un Viceministerio, el de VDS por ser más operativo tiene estructuras más formales, procesos ya establecidos a diferencia del VCDI que es más permeable y por su misión más flexible a recibir las presiones políticas”*.<sup>60</sup>

Se observa todavía, luego de 12 años de cooperación en este campo, debilidades en las instituciones en sus capacidades de planificación estratégica, evaluación y monitoreo. Falta un ente rector que oriente la política de coca, desarrollo integral y drogas que permita un mayor nivel de decisión para una implementación eficiente a nivel nacional, regional y local y una coordinación más eficaz entre las diferentes instituciones públicas, privadas y de organizaciones productivas y sociales.

#### 6.4 Reducción de la conflictividad

La experiencia en las últimas décadas ha mostrado que los enfoques represivos no han sido exitosos – a pesar de inversiones substanciales. Contribuyeron a una cierta reducción de la producción en el TDC, pero al mismo tiempo al aumento de la violencia y de conflictos. Con su visión del desarrollo alternativo / integral y, particularmente, bajo las directrices de **no-condicionamiento y de no-criminalización** de los pequeños productores/cocaleros, los proyectos de cooperación de la UE con Bolivia han contribuido – por su modo de operar - a mitigar los conflictos sociales en el periodo 1998-2005 y a disminuirlos visiblemente en 2006-2010, aunque no debido exclusivamente a esta cooperación. Una función clave de la política de la UE ha sido de **ofrecer una alternativa al enfoque militar y al „paradigma prohibicionista“**, que postulaba e implementaba USAID al mismo tiempo. En este contexto, el proyecto PRAEDAC ha sido el mejor ejemplo “alternativo” durante la temporada más conflictiva en el TDC.

Por otro lado hay que constatar, que en el diseño, la planificación, los planes operativos y el monitoreo y la evaluación de los proyectos no existía ni existe un componente de captación sistemática y de manejo de conflictos cómo tampoco expertos o asistencia técnica nacional e internacional dedicado a esta tarea. Esto hace imposible medir o apreciar en forma sistemática y a mediano y largo plazo efectos o impacto sobre conflictividad en las zonas donde se llevaron a cabo dichos proyectos. Por lo tanto los efectos respecto a prevención, mitigación o

---

<sup>59</sup> LANZA 2009, p.20

<sup>60</sup> LANZA 2009, p.20

reducción de conflictos sociales y políticos a través de los proyectos de la UE se puede sólo deducir de forma indirecta y no sistemática.

La época de mayores conflictos, con la militarización del TDC y la erradicación forzosa, era 1997-2001 con el "Plan Dignidad" del Gobierno de Banzer. El PRAEDAC inició sus trabajos en marzo 1999 y su ejecución era bajísima hasta 2002 debido a la militarización hasta el extremo del peligro físico para sus funcionarios. Acciones programadas como el fortalecimiento de las alcaldías o el saneamiento de las tierras eran en la práctica prohibidas. **La contribución valiosa del proyecto PRAEDAC hacia una resolución de conflictos estuvo en la búsqueda de vías de solución** como las plataformas de dialogo, entre Gobierno central/Prefectura y municipios/federaciones como al interior de estos últimos y la sociedad civil o sus organizaciones socio-económicas. La paulatina satisfacción de las necesidades básicas de la población incrementó la "presencia del Estado". **Esa medida ayudó a reconstruir el tejido social e institucional en la región**, tan lastimado por la campaña de erradicación militarizada.

Al mismo tiempo, el "cocalero" criminalizado por el Estado, atrincherado en su organización sindical, **se volvió un "ciudadano"** teniendo garantizado sus derechos fundamentales (principalmente acceso a agua, salud, educación y representación política) que el mismo Estado debía haberle otorgado siempre. El acceso a servicios básicos, la seguridad ciudadana a través de titulación de tierras, acceso a un carnet de identidad, establecimiento de una oficina de derechos humanos, y el paulatino funcionamiento de los municipios beneficiaba a la población de la región y creaba, poco a poco, **un ambiente de concertación**.

Se puede constatar que los conflictos grandes – muchos de ellos violentos - que abarcaban todo una zona como el TDC hasta el año 2004 han desaparecido. Los conflictos hasta esta fecha reivindicaron principalmente 2 cosas: la coca y el desarrollo local. Con el convenio de 2004 – establecimiento del cato + estudio de Coca - estos temas desaparecieron de los pliegos petitorios ya que el derecho a la coca era temporal- y parcialmente solucionado y la presión para obras y desarrollo local era mucho menor debido a la acción de la UE.

A partir de este momento las grandes movilizaciones fueron en apoyo a temas nacionales como p.e. los hidrocarburos.<sup>61</sup> En esta época Evo Morales empieza a perfilarse en temas de trascendencia nacional e internacional y liberarse de su imagen de líder local y dirigente cocalero. Los eventos conflictivos que se quedan tienden a ser más pequeños, más particularizados y su posibilidad de agregación es menor - lo contrario de lo que sucedió hasta 2004. Eso no significa que estos eventos sean menos problemáticos. Particularmente la emergente producción de cocaína y el narcotráfico tiene un gran potencial conflictivo.

El desarrollo del control y de la supervisión a través de las organizaciones sociales funciona bien en la región del TDC debido en primer lugar al poder organizativo y de convocatoria que ejercen las 6 federaciones del TDC y por otro a la contribución del Programa de Apoyo al Control Social (PACS). Las federaciones garantizan que el concepto y los mecanismos del Control Social (CS) son aceptados por los productores y sus organizaciones respectivas. Son varios mecanismos de CS, la verificación y medición que las plantaciones no excedan el cato

---

<sup>61</sup> Mesa Gisbert 2008

de coca, una estrategia de comunicación y difusión del CS tanto a nivel de las organizaciones como a nivel de la opinión pública, el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones sociales en el manejo de conflictos en la aplicación del CS y por último la capacitación, infraestructura, equipamiento y tecnología suficiente. Con eso el proyecto es en cierta medida el mecanismo que evita y maneja conflictos en la implementación de la política estatal.

No obstante, hay también una debilidad estructural a nivel de la política nacional, que es la **falta de normativa y legislación del sistema de CS para su aplicación a nivel nacional**. Hasta la fecha no se ha elaborado un marco legislativo y normativo que introduce un sistema parecido al caso de coca para las diferentes regiones en el país y tampoco un sistema de control social.

Aún cuando el enfoque de PACS no ha sido diseñado exclusivamente para el TDC, aparentemente su opción de implementación y aceptación es mucho menor en las demás zonas cocaleras. No funciona en la misma manera en la región de YDP ya que el concepto de CS choca con la tradición de los productores y por ende su representación política y territorial, las organizaciones de base. Además la presencia de una institución poderosa como ADEPCOCA que controla los procesos productivos y la comercialización desde la comunidad hasta el mercado legal y que ve afectado sus intereses por las medidas del CS hace mucho más difícil la implementación de la política sectorial. Por eso el proyecto PACS no pudo avanzar mucho en el desarrollo de la implementación de la política estatal del CS en la región de YDP.

Eso muestra que la réplica del CS fuera del TDC tiene fuertes limitaciones. Las condiciones necesarias para la **aplicación del concepto a nivel nacional son un marco legislativo y normativo que regule y controle la producción de coca**, la presencia de organizaciones sociales sólidas con un alto poder de convocatoria, la aceptación de un límite de producción por parte de los productores individuales y una diversificación productiva y de ingreso ya establecida que permita que los productores de coca no dependan únicamente de un solo producto.

El gobierno, por razones de táctica electoral o estrategia política, empieza recientemente a apoyar el concepto CS en los YLP. Este año, por primera vez en la historia, esta racionalizando coca en la parte no tradicional de YLP, pero no en La Asunta donde el problema es más pronunciado y visible desde hace varios años sino en Palos Blancos y Huaqui.

El CS no se aplica en zonas de riesgo como los parques nacionales ya que son consideradas zonas ilegales para la producción de coca y por lo tanto se aplica la erradicación forzosa. Esto es el caso en el TDC (Parques Nacionales de Carrasco e Isiboro Sécuré) como en los YDP (Caranavi) donde hubo enfrentamientos en parte violentos en los últimos meses entre los cocaleros y la Fuerza especial de Lucha contra el Narcotráfico. Allí falta elaborar e implementar una estrategia de manejo y resolución de conflictos, que debería ser desarrollado por el PACS.

## 6.5 Reducción de la pobreza, desarrollo económico y reducción de la migración hacia las zonas productoras de coca

Aunque los recursos proporcionados por los proyectos de la UE en las regiones (YLP, TDC y las zonas expulsoras) no han sido la principal fuente de inversión, han contribuido a mejorar las condiciones de vida en los municipios. Puede constatarse un incremento sustancial en la cobertura y en el acceso a los servicios básicos debido a la inversión en sistemas de agua potable, saneamiento, educación y salud, así como mejoras a la vivienda de las familias. A nivel de los beneficiarios finales hay buena apropiación de las infraestructuras sociales y de saneamiento básico.

PRAEDAC priorizó la inversión en proyectos sociales en los cinco Municipios del TDC y ejecutó 108 proyectos (obras y equipamiento) en beneficio de 150.000 pobladores con una inversión de 6.6 millones de Euros. El 43 % de este fondo se invirtió en saneamiento básico con la entrega de 17 sistemas de agua potable y 8 sistemas de alcantarillado sanitario. Un 33 % de las inversiones se han dirigido a la infraestructura en educación, ejecutando 45 proyectos de construcción de escuelas y su equipamiento. En el informe final de APEMIN II se constata que casi 200.000 personas (asentadas en los 19 Municipios de intervención en los Departamentos de Oruro y Potosí) se han beneficiado por las medidas de rehabilitación y ampliación de los servicios básicos y de la protección medioambiental. PRODEVAT ha llegado a una gran parte de las comunidades en sus tres municipios de intervención con medidas similares en el campo de servicios básicos.<sup>62</sup> Lo mismo vale para una parte significativa de la población de los YLP y el TDC que se ha beneficiado de proyectos sociales financiados por FONADAL y PAPS.

Sí y en qué medida el mejor acceso a servicios básicos se tradujo en una mejor utilización de éstos y correspondientemente en una reducción de la pobreza es difícil de apreciar. Los estudios finales o estudios de impacto que se han elaborado no presentan los datos relevantes. Para una medición del impacto falta una línea base específica de datos para las intervenciones. Aquellos datos disponibles (oficiales) - los indicadores para la medición de la disminución de pobreza como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o el Índice del Desarrollo Humano (IDH) a nivel municipal - no corresponden a los períodos de intervención de los proyectos. Los datos llegan en la mayor parte sólo hasta 2001 y permiten una comparación con el nivel de pobreza con diez años atrás.<sup>63</sup>

Entre los años 1992 - 2001 los indicadores ya muestran una reducción de la pobreza en aquellos municipios que en el período 1998 - 2010 han sido los lugares de intervención de los proyectos de la UE. La tasa de analfabetismo se ha reducido; el número de alumnos ha aumentado. Puesto que los proyectos PRAEDAC, APEMIN I y PRODEVAT han sido iniciados sólo al final de este período su aportación a esta tendencia positiva de la reducción de la pobreza debe haber sido marginal. No obstante eso, en el 2001 existía todavía un alto índice de pobreza, aún de tipo menos crítico que diez años atrás. En el período siguiente (a partir de 2001 hasta la fecha) hay evidencia empírica - aún dispersa - que la tendencia de una reduc-

<sup>62</sup> PRAEDAC 2006, 46pp.; APEMIN II 2010, 31p.; PRODEVAT 2005, 33pp.

<sup>63</sup> Encuesta Socioeconómica Trópico de Cochabamba y Yungas de La Paz. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Gráficos a Nivel Municipal y Comparativos, Censo 1992 - 2001 y Encuesta. Departamento de La Paz

ción paulatina de la pobreza continua.<sup>64</sup> En este caso se puede atribuir un mayor peso a los proyectos de la UE.

Referente al desarrollo económico en el TDC, particularmente las acciones y el financiamiento de los proyectos de USAID tenían un impacto fuerte, cambiando el patrón de la economía regional y diversificando la estructura productiva. En este ámbito productivo PRAEDAC ha coadyuvado al fortalecimiento de la economía lícita a través de un programa de crédito y en menor medida a través de iniciativas agroindustriales. El Chapare ahora no es sólo un lugar de paso, es un espacio de oportunidades económicas y brinda condiciones adecuadas para establecerse y mejorar las condiciones de vida.

Con una conformación social más antigua que el TDC, la sociedad de los YDP ha sufrido un proceso de transformación acelerado en la medida que los cultivos de coca se han convertido virtualmente en monocultivo. Este proceso ha sido acompañado por degradaciones ambientales severas y migraciones intra-zonales. En la actualidad se dan para los YDP o la mayoría de sus municipios tasas de migración netas negativas. Una parte de la población tiende a buscar nuevos lugares de asentamiento (debido a los problemas climatológicos, la degradación de los suelos, falta de alternativas económicas). Donde ya están agotadas las parcelas de coca en las zonas tradicionales, la gente migra con destino a nuevas áreas de expansión de coca que se identifican en La Asunta, Caranavi, Cajuata y Licoma Pampa. Sólo recién las intervenciones de la UE (FONADAL y PAPS) se han dirigido a esta problemática y a estas zonas así que no se puede apreciar los efectos.

Según el estudio de impacto para PRODEVAT los efectos en términos del aumento de la producción y productividad fueron positivos.<sup>65</sup> El conjunto de acciones realizadas en el campo de agricultura y la ganadería ha posibilitado alcanzar el objetivo de incrementar la producción y productividad en la zona. Además, los grupos metas apoyados por PRODEVAT mostraron tener una mayor orientación hacia la comercialización de la producción y enfrentaron un proceso creciente de articulación al mercado, donde los caminos como parte de las demandas campesinas hacia los gobiernos municipales e instituciones coadyuvan a la evolución de éste. Similarmente, APEMIN I y II han contribuido al desarrollo económico en sus zonas de intervención, consolidando y ampliando el empleo tanto en el sector minero como no-minero.<sup>66</sup>

PRODEVAT y APEMIN han sido ejecutados en determinados municipios de las llamadas áreas expulsoras. La hipótesis ha sido: una vez logrado un mejoramiento de las condiciones de vida, la gente decide permanecer en la zona. No hay dudas de que tanto PRODEVAT como APEMIN han tenido incidencia en materia de mejoramiento de los ingresos y de la situación del empleo. Sin embargo, esos avances no han llevado a disminuir la migración. El estudio de impacto para PRODEVAT concluye (y esa conclusión vale también para APEMIN): “Ni la intervención de PRODEVAT, ni del conjunto de instituciones actuantes en las zonas de intervención, incluyendo las alcaldías, han logrado que la población permanezca en sus zonas de origen en cuanto no han impactado suficientemente en el ingreso como principal causa de la migración. Tanto para la migración temporal como para la migración definitiva, el Chapare no

---

<sup>64</sup> Por ejemplo USAID / CIES 2005

<sup>65</sup> PRODEVAT 2005

<sup>66</sup> Véase los informes de monitoreo de APEMIN I und APEMIN II

es el polo de atracción más importante, son las ciudades de Cochabamba y Oruro; el Chapare es algo significativo solo para el Municipio de Arque”.<sup>67</sup>

Según la información disponible el impacto de los proyectos de disminuir los procesos migratorios ha sido marginal. En vista de esa evidencia empírica – y además de la ausencia de información relevante a la temática de la migración en general - hay que preguntarse si el objetivo de frenar procesos migratorios a través de proyectos de tipo desarrollo rural – como PRODEVAT y APEMIN - ha sido válido (y sigue siendo válido); y si es así, si el no-logro del objetivo en caso de los dos proyectos se debe a la baja intensidad de intervención (en términos de recursos) y/o un diseño de los proyectos poco adecuado en cuanto a los desafíos particulares de zonas expulsoras. Desde el punto de vista de la misión no se ha considerado suficientemente las dinámicas complejas de la migración como estrategia de sobrevivencia lo que lógicamente debe reflejarse en el diseño y las estrategias de los proyectos PRODEVAT, APEMIN I y II.

Migración ha sido siempre y va a ser parte en el futuro de la sobrevivencia de la población asentada en las llamadas zonas expulsoras. Migraciones temporales son parte de prácticas relacionadas con las temporadas agrícolas que se manejan en las poblaciones del altiplano y de los valles. Además, se puede dudar si las llamadas zonas expulsoras tengan realmente el potencial para llegar a padrones de desarrollo sostenibles, estrechando la brecha – en términos de condiciones de vida – con las zonas importadoras de mano de obra. Según la experiencia el principal motivo para no-migrar no es tanto el mejoramiento absoluto del nivel económico-social, sino la relación de este nivel en comparación con aquel en otras zonas. Se puede argumentar que las llamadas zonas expulsoras tenían desde el inicio desventajas naturales y humanos.

En vista de mejores condiciones en otras zonas hay una alta probabilidad de que la brecha va ampliándose en el transcurso del tiempo; dificultándose que se disminuyen los incentivos a migrar. Además, los proyectos PRODEVAT y APEMIN no tenían componentes que se puede calificar como especialmente dirigidos a la problemática de la migración (o en vista de la imposibilidad de frenar significativamente la migración capacitar a la gente para que ellas tengan mejores oportunidades económicas cuando migren). Los datos muestran que las intervenciones en zonas expulsoras de proyectos como PRODEVAT y APEMIN no se focalizaron en los territorios de origen de los migrantes definitivos sino, por el contrario, centraron sus acciones en los territorios de origen de los migrantes temporales. En general son las personas con menores ingresos que migran temporalmente, mientras que la población con ingresos más altos están dispuestos a migrar definitivamente.

Parece difícil demarcar claramente las “zonas expulsoras” y - en base de la información existente - discriminar municipios o regiones para hacerlos sujetos de un enfoque de promoción. La “expulsión” de las actuales zonas así llamadas no es necesariamente una migración hacia el cultivo de la coca o las zonas cocaleras, aun cuando la coca ha sido y sigue siendo una alternativa económica atractiva. Pero la relación obvia con la coca ha sido el argumento de incorporar zonas fuera de las zonas de producción en el “sector” y considerarlas como parte de la política de desarrollo integral y de coca.

---

<sup>67</sup> PRODEVAT 2005:



En el contexto de la migración hay que tomar en cuenta además la “nueva realidad” relacionada con el tráfico ilícito de drogas. Se puede interpretar el término “twin-track” en forma diferente. Debido a la mayor eficiencia en la producción de clorhidrato de cocaína, la fabricación de pasta base se puede instalar en cualquier latitud de Bolivia, actividad que hasta hace unos años solo se concentraba en áreas cocaleras. La migración temporal pueda implicar que actividades ilícitas – anteriormente localizadas más que todo en las zonas cocaleras o sus alrededores – se reproducen en los lugares de origen de los migrantes. Esta posibilidad – no deseada – pueda también reducir la migración estacional que tiene como propósito la vinculación con actividades ilegales.

## 7. Lecciones aprendidas

El enfoque de la UE en el sector de la coca corresponde a los **principios** de cooperación estipulados en la Estrategia del País. Estos principios se traducen en los siguientes **supuestos para las intervenciones**: (a) El Desarrollo Alternativo / Integral es un concepto válido para mejorar las condiciones de vida de los pobladores en zonas productoras, para generar oportunidades adicionales al cultivo de la coca y, al fin y al cabo, contribuir a frenar la producción de coca. (b) El Control Social (entendido como “auto-control comunitario”) es un mecanismo para regular la producción de la coca en forma concertada y participativa. (c) Las intervenciones en Zonas Expulsoras son una contribución a la reducción de los diferentes tipos de migración (temporal y definitiva) hacia las zonas de producción de coca. (d) Hay voluntad y capacidad por parte del Gobierno y las organizaciones sociales de cocaleros de combatir el tráfico ilícito de la droga.

El **no condicionamiento** de las intervenciones a una previa erradicación de la coca ha sido el principio rector que ha guiado las intervenciones de la UE, siendo el factor clave para el éxito a nivel general de la cooperación entre el Gobierno de Bolivia y la UE. Dentro de este contexto los supuestos (a) y (b) parecen válidos en vista de la información disponible (aún con ciertas restricciones en cuanto al control social). Referente al supuesto (c) y (d) hay fuertes dudas.

Se constata un **proceso de aprendizaje** de la UE en el apoyo a la política sectorial desde proyectos hoy llamados “tradicionales” (con impacto en la reducción de conflictos violentos en el TDC y el fortalecimiento de estructuras municipales) hacia la formulación de una política pública sectorial (PNDIC) a través de FONADAL y la modalidad del apoyo presupuestario por medio del PAPS.

En el transcurso de los últimos doce años la UE ha acumulado una amplia experiencia y un conocimiento profundo en el área de desarrollo alternativo / integral y de coca debido a sus intervenciones en diferentes niveles (desde el nivel de los usuarios finales hasta el nivel del gobierno central) y sus distintas modalidades de intervención. Todo ello llevó a la UE a asumir un rol de **liderazgo en el sector**.

El **marco institucional** careció de un Ente Rector eficaz y su capacidad de implementación sigue siendo débil. A pesar de la tendencia de superávits en los presupuestos nacionales, las asignaciones al sector quedan relativamente bajas y no sugieren una alta prioridad política.

Aún cuando las estructuras sectoriales todavía tienen una baja capacidad de gestión y absorción, se ha iniciado recientemente el **programa de apoyo al presupuesto sectorial** (PAPS), que funciona debido al intenso aporte operativo y metodológico de la asistencia técnica internacional. Los procesos de implementar el apoyo al presupuesto sectorial son operativos y transparentes y parecen ser adecuados para un manejo en el futuro.

La presente situación del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral refleja, por un lado, un alto grado de dependencia del apoyo presupuestario proporcionado por la UE – una relación de 3 a 10 (en 2010). Por otro lado, el monto en términos absolutos de 20 millones de Bolivianos (TGN) no muestra realmente una prioridad alta atribuida a este sector – en tiempos de un superávit fiscal. El presente Convenio de Financiación no prevé fondos de contrapartida por parte del sector estatal a que se dirige el apoyo presupuestario. El argumento que el sector exige en la asignación de fondos y la implementación una contribución de un 20 % por parte de los usuarios (por ejemplo: de los municipios) no se puede considerar en este contexto como “contrapartida” porque no muestra los esfuerzos del Viceministerio (de la institución receptante) de generar más recursos propios, tampoco indica potencialidad de reemplazar a mediano y a largo plazo los fondos externos por fondos internos (TGN). Aquí falta **una condicionalidad** que asegure un proceso de sustitución gradual de los recursos externos.

Frente a la extensión del **tráfico ilícito de drogas** a nivel comunitario, territorial e institucional, la cooperación de la UE en términos conceptuales y operativos ha sido limitada e insuficiente. Tampoco se acompañó el fortalecimiento institucional respecto a este desafío y área temática.

A la dinámica de la expansión del cultivo de coca en las **zonas de riesgo**, se ha reaccionado relativamente tarde y con poca inversión – por falta de una captación sistemática y un manejo de riesgos y su potencial alto de conflictividad. Tampoco se dio prioridad al creciente deterioro medioambiental.

Particularmente a través de los proyectos FONADAL y PAPS se ha logrado estructurar una **cartera de proyectos** priorizados por municipios, mancomunidades y otras instituciones. Los proyectos destinados al desarrollo social han sido adecuadamente dimensionados (con los correspondientes efectos positivos en cuanto a la sostenibilidad) y han contribuido a la reducción de la pobreza. Las intervenciones sociales pueden considerarse como los requisitos necesarios para inversiones posteriores en la infraestructura productiva.

Por otro lado, el apoyo a la construcción de **infraestructura social y productiva** en base a las demandas de la población, ha sido sólo parcialmente articulado a procesos de planificación estratégica. La prioridad dada a la ejecución de obras comparada con la poca inversión en el aumento de capacidad humana de gestión contribuyó a una actitud “demandista” en la población usuaria.

Las intervenciones de la UE han cubierto las **zonas de producción, expulsoras y (y en menor medida) de riesgo**, con diferentes intensidades de apoyo e inversión, siendo el TDC el mayor beneficiario de los recursos proporcionados por la UE, seguido por las zonas expulsoras. Aún la UE no ha sido el donante más importante en el TDC, ha contribuido a sentar las bases de un desarrollo local, a través de la provisión de servicios básicos y del fortalecimiento

de los gobiernos locales como articulador del desarrollo territorial. La cooperación de la UE ha contribuido a introducir una metodología diferente respecto a otros donantes, en la que no se condicionó los proyectos a la previa erradicación de cultivos de coca y se trabajó estrechamente con los municipios y – en menor medida – con las federaciones.

Con la cooperación de la UE se ha llegado a los usuarios finales mayormente a través de los **municipios**, lo que ha sido un camino apropiado. El denominador común han sido actividades de planificación y manejo presupuestario a nivel municipal. Sin embargo, las acciones también se han dirigido a los municipios principalmente en su posición como recipientes y ejecutores de fondos. No ha habido suficiente desarrollo del “capital humano” en términos de ciudadanía consciente para la sostenibilidad de las intervenciones y la capacidad de solucionar problemas. Sin embargo, el caso de PRAEDAC ha mostrado que un enfoque orientado hacia la gestión municipal con una perspectiva más “integral” y con una asesoría técnica continua tiende a garantizar niveles de sostenibilidad relativamente altos.

Aunque el apoyo con **crédito** ha atendido a una muy pequeña parte de la población (PRAEDAC), la experiencia ha generado aprendizajes interesantes para su réplica. Las bajas tasas de morosidad registradas en el programa de crédito han demostrado que las poblaciones pueden ser sujetos de crédito. Un pre-requisito importante para hacer los pobladores sujetos de crédito formal ha sido tanto el saneamiento de tierras en el área rural como el catastro en las áreas urbanas.

El desarrollo del concepto de **control social** (“auto-control comunitario”), tal como se aplica en el proyecto PACS, se considera una innovación importante para la política sectorial. El apoyo al empoderamiento de los productores de hoja de coca y sus organizaciones sociales para que ellos conjuntamente con el gobierno definan mecanismos de control social y racionalización de la producción de hoja de coca (basada en la concertación participativa y democrática en un clima de paz y vigencia plena de los Derechos Humanos) ha sido un camino exitoso en el TDC. Sin embargo, la réplica del concepto de control social fuera del TDC tiene fuertes limitaciones: entre otras (a) la falta de una normativa y legislación del sistema de CS para poder ser aplicado a nivel nacional, y (b) el requerimiento de un alto grado organizativo de los productores. La sostenibilidad, la aplicación a nivel nacional y la aceptación a largo plazo dependen de una normativa y legislación establecida a nivel nacional, de la posibilidad de relacionar control social con incentivos económicos productivos y de la creación de mecanismos para enfrentar los problemas crecientes del TID y de la producción de cocaína.

El “**Enfoque de Doble Vía**” no ha logrado los resultados esperados debido a que las dinámicas migratorias hacia las zonas productoras de hoja de coca no se han podido cambiar con el tipo de proyectos implementado en las zonas expulsoras (PRODEVAT y APEMIN). La pregunta clave es – en vista de las características migratorias – si se justifica incluir “zonas expulsoras” en la política sectorial en general, sin conocer los vínculos directos con la coca. El argumento no es que las llamadas zonas expulsoras no merecen de intervenciones. Pero los proyectos con un perfil “desarrollo rural” (como APEMIN Y PRODEVAT) sin acciones específicas “anti-migratorias” no demuestran que son una respuesta para frenar procesos migratorios. Además, hay que considerar si el sector “desarrollo integral con coca” – con las debilidades institucionales conocidas – tenga realmente la capacidad de planificación, implementación y evaluación para un ámbito que supera las zonas de producción.

Referente a los aspectos operativos de las intervenciones se observa que las **fuertes presiones de ejecución y desembolso** en la fase inicial de los proyectos no han dado el tiempo suficiente para el afinamiento del diseño y las coordinaciones necesarias para la implementación. Estas presiones continúan a lo largo de la implementación de los proyectos, priorizando el corto plazo sobre el largo plazo y sobre la calidad de las intervenciones.

La metodología de **monitoreo y evaluación** priorizando el control administrativo-financiero sobre procesos de aprendizaje, dificulta una apreciación de la calidad de las intervenciones y su impacto. El monitoreo de los proyectos se limita principalmente a controlar el avance de las metas físicas y no de capacidades locales. Los datos compilados hasta ahora son mayormente de tipo físico-financiero. En casi todos los informes de monitoreo se recomienda ejecutar encuestas representativas para el levantamiento de parámetros de carácter socioeconómico (ingresos familiares, migración, etc.) antes de la finalización. Sin embargo, todavía hay pocos datos confiables en este campo.

## 8. Recomendaciones

### 8.1 Aspectos de la política sectorial y del marco institucional

La UE debe apoyar la creación y /o consolidación de un **Ente Rector** que formule, lidere y evalúe las Políticas de Estado de Desarrollo Integral con Coca así como la Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas y la Revalorización de la Hoja de Coca. Hay que evaluar si CONALTID (integrada por seis ministerios) – y reciente beneficiario de un apoyo financiero por la UE – pueda ser la entidad contraparte a que se dirige la cooperación futura de la UE.

La UE debe cooperar con el fortalecimiento del ya existente CONALTID y el recientemente creado CONCOCA en cuatro **áreas de asesoramiento**: 1) reordenamiento institucional, 2) reglamentación para el funcionamiento regular, 3) formulación de objetivos, políticas y actividades y, 4) nuevo marco legislativo en reemplazo de la Ley 1008.

La UE debe cooperar a través del Ente Rector (o si la estructura actual no sea modificada: las instituciones claves del sector), con una mayor coordinación y decisión política en la **implementación eficiente de las Políticas de Estado** mencionadas a nivel nacional, regional y local así como una coordinación eficaz entre las diferentes instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales y cooperación internacional.

Particularmente importante será un mayor seguimiento en el tema de **interdicción al narcotráfico**, que tiene vinculación directa con las otras componentes. Con sus intervenciones la UE debe contribuir a frenar la tendencia de que el narcotráfico se extienda y tenga mayores efectos sobre el sistema político, judicial y policial y la sociedad civil (incluso el incremento criminal).

## 8.2 Aspectos regionales y temáticos

La UE debe seguir **concentrando sus esfuerzos** en el TDC y los YLP incluyendo las zonas de riesgo, no obstante el hecho que el ámbito institucional y geográfico del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral incluya las zonas expulsoras. Parece que las tareas administrativas y logísticas para implementar, monitorear y evaluar acciones en todas las zonas identificadas en el nuevo PNDIC (2011-2015) incluyendo las zonas expulsoras trascienden las capacidades del sector y no parecen en su conjunto un enfoque institucionalmente sostenible.

La UE debe asegurar que los **YLP y las zonas de riesgo** sean privilegiados en los futuros compromisos de cooperación con el Gobierno de Bolivia con el fin de evitar conflictos internos entre diferentes entidades del Gobierno respecto a la distribución de recursos y excluir tal discusión de un debate ya demasiado politizado.

La **distribución de fondos** y la **intensidad de las intervenciones** deben adecuarse a las necesidades de las diferentes regiones en base a niveles de pobreza, sostenibilidad alimentaria, inversión pública per-cápita, importancia demográfica, económico-productivo y desafíos medio-ambientales.

Por sus diferentes características socioeconómicas, ambientales y culturales así como distintas potencialidades, las dos zonas (YLP y TDC) requieren el diseño de **políticas e intervenciones diferenciadas**. Dentro de este contexto se debe poner énfasis en el desarrollo de una estrategia de intervención en las zonas de riesgo con la dinámica especial de procesos migratorios intra-zonales como por ejemplo YDP y La Asunta.

Respecto a su estrategia futura la UE debe enfocar tres **ejes temáticos** en las zonas de intervención mencionadas arriba: (a) contribución explícita respecto a la lucha contra el TID; (b) protección y manejo del medio ambiente; y, (c) ordenamiento territorial.

Aparte de estos ejes temáticos, se debe promover el **desarrollo económico productivo**. El aporte al desarrollo social (en términos de infraestructura en educación, salud, saneamiento, agua y electrificación), que ha jugado un papel importante en el pasado, debe ser asumido por las instancias sectoriales especializadas nacionales. A través de sus intervenciones la UE debe apoyar con asesoría puntual y coordinar con instancias estatales locales y nacionales la construcción de infraestructura social y productiva, enmarcada en los procesos de planificación estratégica y en el desarrollo de capacidades humanas de gestión.

En vista de la importancia que la UE atribuye al fortalecimiento municipal, se debe elaborar un concepto para las intervenciones que considere a los **municipios en su integralidad**. La concentración del apoyo hacia los municipios parece también el camino más apropiado para las futuras intervenciones, no obstante de otras opciones que se dan en el “sistema de autonomías” de la estructura estatal (por ejemplo: las gobernaciones).

Referente al **fortalecimiento municipal** se debe capacitar en forma sistemática y regular al personal municipal, tanto técnico-administrativo como político (concejales actuales y potenciales), para garantizar la calidad de la gestión. Para lograr una sostenibilidad de gestión a nivel municipal se debe acompañar los procesos de planificación participativa y estratégica con mayor asistencia técnica permanente internacional y nacional y menos consultores a corto

plazo. En este concepto se debe identificar y crear entre otros, instrumentos para promover el desarrollo económico a nivel local/municipal. Se debe asesorar a los municipios y las mancomunidades en la planificación e implementación de programas de alcance regional (medio ambiente, cadenas de valor, “clusters” económicos, etc.).

El **concepto de control social** debe ser revisado respecto a posibilidades de su replicabilidad en otras zonas de producción de coca. Además, debe ser ampliado con incentivos económicos productivos (“palo” + “zanahoria”). Hay que desarrollar e incorporar mecanismos para enfrentar los problemas crecientes del TID.

En el **TDC** se debe apoyar procesos de planificación estratégica a nivel regional, proyectos agro-silvo-pastoriles orientados al mercado, desarrollo productivo a través de la promoción de pequeñas y medianas empresas y de servicios bancarios.

Los **YLP** deben ser apoyados principalmente en las áreas de fortalecimiento municipal, manejo de cuencas hidrográficas, catastro urbano y ordenamiento territorial, agro-forestería y planificación participativa.

Las **Zonas de Riesgo** deben ser apoyadas en fortalecimiento municipal, mecanismos de regulación migratoria, manejo de cuencas hidrográficas, catastro urbano, agro-forestería y planificación participativa.

### 8.3 Aspectos operativos

La modalidad de ejecución por parte de la UE debe ser un **“programa único”**. Este programa asegura al mismo tiempo la coherencia de las diferentes intervenciones financiadas por la UE y la absorción más simplificada de la cooperación por parte del Estado Plurinacional Boliviano.

Este “programa único” debería consistir en un **apoyo al presupuesto sectorial** con una mayor proporción de **asistencia técnica nacional e internacional** en relación con el total de fondos invertidos en el sector. Se propone que esta proporción supere los promedios de los proyectos ejecutados entre 1998 y 2010 y llegue a una magnitud de 15 – 20 % del total de los fondos proporcionados.

La asistencia técnica se debe ubicar directamente a **nivel central** del ente rector (si existiese) con el propósito de asesorar en el área de fortalecimiento institucional (incluyendo el manejo del apoyo presupuestario). Además, la asistencia técnica se dirige a las dos **regiones de intervención** con el propósito de asesorar al desarrollo integral a este nivel (tanto en los aspectos sectoriales, territoriales e institucionales).

La **modalidad de apoyo presupuestario** se debe seguir aplicando como anteriormente (ritmo de desembolsos, validación del cumplimiento de los indicadores etc.). Parece conveniente reducir el número de indicadores (que determinan el desembolso del tramo flexible) a un **“set” estratégico**, que refleja las prioridades del fortalecimiento institucional y las prioridades temáticas y territoriales del desarrollo integral. En el caso ideal esos indicadores deben ser parte del sistema de monitoreo y evaluación del PNDIC, para evitar diferentes enfoques de

medición para el sector (Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral) y para una fuente de financiamiento (Apoyo Presupuestario Sectorial).

En el contexto del **Convenio de Financiación** se debe acordar un plan que estipula una secuencia como el apoyo presupuestario pueda ser reemplazado gradualmente por recursos del presupuesto nacional. **Tal criterio de condicionalidad** aplicado a este nivel no es una contradicción con el no-condicionamiento de las intervenciones a la erradicación previa de la coca que ha sido y debe ser el principio rector de la cooperación entre el Gobierno Boliviano y la UE.

En la **asignación de los recursos** se considera conveniente que las instancias sectoriales superen la “proyectitis” de los procesos anteriores y pongan énfasis en proyectos más grandes e integrales (también: intervenciones con una perspectiva de desarrollo regional / territorial, superando las limitaciones de una visión estrictamente municipalista). En vez de financiar un sinnúmero de proyectos, hay que co-financiar planes municipales y regionales así como priorizar el desarrollo productivo y ambiental, fortaleciendo así las capacidades para una planificación integral y a mediano y largo plazo. Eso se puede asegurar con la incorporación de indicadores correspondientes en el Convenio de Financiación.

En sus intervenciones la UE debe prever una **fase de orientación y afinamiento** con el propósito de superar los problemas de arranque en el pasado. Desde el inicio se debe establecer un **sistema de monitoreo** que sirva para incorporar procesos de aprendizaje continuos en la implementación. En tal sistema de monitoreo hay que introducir **un componente de captación sistemática de conflictos y riesgos** (que pueden llevar a conflictos violentos) así como **introducirlo en el sistema de indicadores y hacerlo parte integral del sistema de monitoreo y evaluación del sector**. Lo último parece una necesidad imperante frente al potencial de conflictividad en este sector, ya que se pudo observar en los últimos meses el desarrollo de varios conflictos - en parte bastante violentos – en las YDP, y en el TDC se están avvicinando.

La **asistencia técnica nacional e internacional** debe constituirse como asesoría continua en los diferentes niveles de intervención y subsecuentemente debe haber menos estudios ad-hoc y menos consultorías de corto plazo.

Se recomienda que la CE invierta más en el **intercambio sistemático de experiencias**, de **capacitación** y de **formación académica** entre países europeos, países de América Latina – especialmente Brasil y Perú - y Bolivia. En vista del peso fuerte de Venezuela y Cuba en el campo de la formación académica y capacitación, la cooperación de la UE en este aspecto podría complementar estos esfuerzos por la parte Boliviana.

## 9. Referencias

**ARCE, Edgar / JONES, James (2007):** Informe del país Bolivia: Desarrollo en un entorno de drogas: Un enfoque estratégico para el Desarrollo Alternativo. La integración transversal en Bolivia. Una visión panorámica 2007; EU, GTZ, FAO, UNODC, BMZ

**BEBBINGTON, Anthony / ABRAMOVAY, Ricardo (2008):** Social Movements and the Dynamics of Rural Territorial Development in Latin America. „World Development“, Vol. 36, No. 12, 2008, pp. 2874 - 2887

**BENCHAYA, Hernan José (2010):** Documento interno sobre gobernabilidad sectorial: definición de indicadores. La Paz, Octubre 2010

**BROMBACHER, Daniel / MAIHOLD, Günther (2009):** El negocio transatlántico de la cocaína: opciones europeas ante las nuevas rutas del narcotráfico

**CELIN / Centro Latinoamericano de Investigación Científica/Bolivia (2009):** Los mercados de drogas ilegales en Bolivia, 2009

**CENTELLAS, Miguel (2009):** Electoral Reform, Regional Cleavages, and Party System Stability in Bolivia. „Journal of Politics in Latin America“, 2 / 2009, pp. 115 - 131

**COMISIÓN EUROPEA (2004):** Estrategia Europea en materia de lucha contra la droga, 2005 – 2012. Bruselas 2004

**CONSULTORA SISTEMÁTICA S.R.L. (2010):** Diagnóstico de las organizaciones sociales de productores de hoja de coca de los departamentos de Cochabamba y La Paz 2010. La Paz 2010

**CORDROGUE 44 (2006), CORDROGUE 77 (2004):** Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on an EU Drugs Action Plan for 2009-2012 puntos 17 – 24;

**EL COMERCIO (2010):** varios artículos: 27 de Julio 2010, 21 de septiembre 2010 y 16 de octubre 2010, Peru 2010

**ENCUESTA SOCIOECONÓMICA TRÓPICO DE COCHABAMBA Y YUNGAS DE LA PAZ:** Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Gráficos a Nivel Municipal y Comparativos, Censo 1992 – 2001 y Encuesta. Departamento de La Paz.

**ESPINOZA, Orlando (2010):** Recopilación de la información básica económica y social de las zonas incluidas en la política sectorial del desarrollo alternativo / integral y análisis tendencial de las principales variables socioeconómicas con énfasis en las regiones de los Yungas de La Paz y del Trópico de Cochabamba. Consultoría FONADAL 2010

**ESTRUCTURACIÓN BASE DE DATOS (2010):** Proyectos financiados por la CE. Período 1998 – 2010. Consultoría FONADAL 2010

**EUROPEAN COMMISSION:** Bolivia Country Strategy Paper 2002- 2006 y 2007 – 2013

**EVIA, José Luis / LASERNA, Roberto / SKAPERDAS, Stergios (2008):** Conflicto Social y Crecimiento Económico en Bolivia (1970 – 2005). CERES – Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social. Cochabamba, Julio 2008



**FONADAL (2010):** Análisis de los enfoques de otros donantes en las zonas de intervención y en la política sectorial de drogas y del desarrollo alternativo / integral en el período 1997 a 2010. Elaborado para: Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo y la Delegación de la Comisión Europea en Bolivia. Consultoría FONADAL, Agosto 2010

**FONADAL / GTZ IS (2010):** Plan de Acción para Zonas Expulsoras para el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo 2011 – 2015 (PAZE FONADAL 2011 – 2015). Primer Borrador. La Paz, Agosto 2010.

**FONADAL / MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS DEL TRÓPICO DE COCHABAMBA (2007):** Plan Estratégico del Trópico de Cochabamba, ajustado 2008 – 2012, Diciembre 2007, Trópico de Cochabamba (PET)

**FONADAL / COFECAY / ADEPCOCA:** Plan Integral de Desarrollo Regional de Yungas de La Paz (P.I.D.R.Y.L.P.):

- Documento de Estrategia, Gestión 2009 – 2011
- Documento de Inversiones, Gestión 2009 – 2011
- Proyecto a Diseño Final: Complejo Turístico Comunitario Chulumani. Municipio de Chulumani 2009
- Proyecto a Diseño Final: Apicultura Comunitaria en el Municipio de Cajuata. Municipio de Cajuata 2009

**FUNDACIÓN MILENIO / KONRAD ADENAUER STIFTUNG (2009):** Qué dejó en Bolivia la bonanza internacional? Coloquios Económicos, No. 16, Diciembre 2009

**GFA / CONSULTING GROUP (2010):** Programa PADEP. Componente 2: Reforma de Instituciones Públicas y Participación Ciudadana. Bolivia – Informe de Consultoría. 29 de Octubre – 13 de Diciembre de 2009 (M. Siedlaczek), Febrero 2010

**JIFE / Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2009):** Informe 2009

**JÄGER, Thomas (2009):** Das Zwei-Ebenen-Sicherheitsdilemma: Politische Repräsentation, territoriale Integrität und nationale Identität. Staatsschwäche und Rolle externer Akteure in Bolivien. In: Thomas Jäger (Hrsg.), Bolivien. Staatszerfall als Kollateralschaden. Wiesbaden 2009, pp. 13 – 36

**INFOLATAM / Información y Análisis de America Latina (2010):** varios artículos: 19 de septiembre y 4 de noviembre de 2010

**LANZA, Gregorio (2010):** Diagnóstico de las instituciones relacionadas con la temática de la hoja de coca en Bolivia. Documento de resultados de la investigación. Consultoría FONADAL 2010

**LASERNA, Roberto (2007):** Coca y mercado en la economía campesina Yungas y Chapare en Bolivia, CERES, Cochabamba 2007

**LAZARTE, Jorge (2010):** Cuando el poder impone su derecho.

**MESA GISBERT, Carlos (2008):** Presidencia sitiada, 2008

**MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE / VICE-MINISTERIO DE COCA Y DESARROLLO INTEGRAL (2006):** Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca, 2006 – 2010, La Paz, Noviembre 2006

**MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE (2010):** Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca, 2011 – 2015 (Versión Borrador), La Paz, Septiembre 2010

**OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO ONUDD/ UNODC (2010 a):** Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de cultivos de coca 2009, Junio 2010

**ONUDD /UNODC (1998 y 2008):** Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional a favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de la Drogas, Nueva York 1998 y Vienna 2008

**PACS: CONTROL SOCIAL PARA LA PRODUCCION DE HOJA DE COCA 2007 – 2011,** Disposiciones Técnicas y Administrativas (DTA's), Anexo II

**PACS (Monitoreo):** Informe de monitoreo (31/05/10 – 04/06/10); Ficha del Proyecto

**PACS:** Mecanismos de Control Social. Trópico de Cochabamba

**PAPS (Monitoreo):** Monitoring Report- desk phase; Ficha del Proyecto

**PROGRAMA PADEP GTZ (2010):** varios autores; mimeografo, 2010: El proceso constituyente y la transición política e institucional en Bolivia;

**PRAEDAC (Monitoreo):** Informe de Monitoreo (08/06/03 – 16/06/03); Informe de Monitoreo (09/08/04 – 13/08/04); Re-Monitoring Report (28/08/05 – 01/09/05); Monitoring Report Ex-Post (25/06/07 – 29/06/07)

**PRAEDAC (2008):** Estudio de Impacto y capitalización de experiencia del PRAEDAC. Documento Final. Elaborado por ANTEZANA, et al. Cochabamba, Febrero 2008

**PRAEDAC (2006):** 8 años en el Desarrollo. Trópico de Cochabamba. Primera Edición, Cochabamba – Bolivia, Marzo 2006

**PRAEDAC (2002):** Informe final. “Estudio de Línea de Base Socioeconómica de la Población Meta en Relación a Servicios Financieros en el Área de Acción de PRAEDAC”, Agosto 2002

**PRODEVAT (2005):** Estudio de Evaluación de Impacto socioeconómico y Migración en las Provincias de Arque y Tapacarí. Elaborado por PROSANA FUNDACIÓN (Durán, G. et al), Cochabamba, Enero 2005

**PRODEVAT (Monitoreo):** Informe de Monitoreo (04/06/03 – 08/06/03); Monitoring Note (18/09/06 – 21/09/06)

**QUIROGA, María Soledad (2009):** Las identidades en las grandes regiones de Bolivia. UNIR, La Paz, Bolivia 2009.

**SALAZAR ORTUÑO, Fernando (2010 a):** Análisis de políticas públicas en el sector coca, desarrollo, narcotráfico en Bolivia. Anexo: Análisis de la política macro y la evolución de la política sectorial de drogas y de desarrollo alternativo / integral en Bolivia y sus efectos sobre los movimientos sociales y organizaciones sociales de base. Consultoría FONADAL 2010

**SALAZAR ORTUÑO, Fernando (2010 b):** Informe ejecutivo y documento central de consultoría: Lucha contra el narcotráfico en Bolivia, 1998 – 2010

**SALAZAR ORTUÑO, Fernando (2010 c):** Informe ejecutivo Control Social en la producción de cultivos de coca y lucha contra el narcotráfico en Bolivia. Consultoría FONADAL 2010

**USAID / CIES:** Descripción y Análisis socioeconómico comparativo: Hogares Rurales – Provincias Sur Yungas, Nor Yungas, Caranavi. Mayo 2005