

INFORME DE CONSULTORÍA

DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR DE DESARROLLO INTEGRAL CON COCA EN BOLIVIA Y EL ROL DEL FONADAL EN ESTE SECTOR

Proyecto de “Apoyo a la Nueva Estrategia de Desarrollo Alternativo de Bolivia a
través del Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo FONADAL-Yungas”.
Comisión Europea
Bolivia



Consultora: Ana Belén Villamil Soler
La Paz, mayo de 2011

INDICE DE CONTENIDOS

-	PRESENTACIÓN.....	4
1-	RESUMEN DESCRIPTIVO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR DE DESARROLLO INTEGRAL CON COCA EN BOLIVIA.....	5
1.1-	Marco Político, Normativo y Programático.....	5
1.1.1-	Internacional.....	5
1.1.2-	Bolivia.....	5
1.1.3-	Unión Europea.....	9
1.2-	Evolución del sector de Desarrollo Integral con Coca en la actualidad en Bolivia	
1.2.1-	La hoja de coca	9
1.2.2-	El ser humano; su entorno y su relación con la hoja de coca.....	11
1.3-	Los enfoques y principios de la Unión Europea en Bolivia: de la hoja de coca al ser humano.....	12
1.3.1-	Intervenciones de la Unión Europea en Bolivia en el sector de Desarrollo Alternativo/Integral en el periodo de 1998 a la actualidad	15
1.4-	Análisis del rol del FONADAL en la implementación de la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y la Rehabilitación de la hoja de coca.....	19
2-	EFFECTOS E IMPACTOS DEL FONADAL EN LA TEMÁTICA DEL DESARROLLO INTEGRAL CON COCA EN BOLIVIA.....	22
3-	FORTALEZAS, DEBILIDADES Y LECCIONES APRENDIDAS DE LA ESTRATEGIA ACTUAL DE DESARROLLO INTEGRAL CON COCA.....	25
3.1-	Fortalezas.....	25
3.2-	Debilidades.....	28
3.3-	Lecciones Aprendidas.....	33
4-	REFLEXIONES Y CONCLUSIONES PARA FUTUROS FINANCIAMIENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL SECTOR DE DESARROLLO INTEGRAL CON COCA EN BOLIVIA.....	35
-	ANEXOS	
	ANEXO 1: Términos de Referencia.....	45
	ANEXO 2: Listado de documentación consultada.....	53
	ANEXO 3: Listado de personas entrevistadas.....	54
	ANEXO 4: Modelo de entrevistas.....	55

ÍNDICE DE TABLAS, FIGURAS Y GRÁFICOS

TABLA 1	MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL	5
TABLA 2	MARCO NORMATIVO BOLIVIANO	7
TABLA 3	MARCO PROGRAMÁTICO DE LA UNIÓN EUROPEA	9
TABLA 4	INTERVENCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL PERIODO 1998-A LA ACTUALIDAD SECTOR DE D.A./DIC	16
TABLA 5	ESTRUCTURA DE LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO BOLIVIA 2006-2010	20
FIGURA 1	LOS MODELOS PARADIGMÁTICOS DE LA HOJA DE COCA	6
FIGURA 2	ARQUITECTURA INSTITUCIONAL SECTORIAL DEL GOBIERNO	8
FIGURA 3	PRINCIPIOS DEL DESARROLLO ALTERNATIVO	13
FIGURA 4	PRINCIPIOS DEL DESARROLLO INTEGRAL CON COCA	13
FIGURA 5	POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA RESPECTO A OTROS DONANTES	14
FIGURA 6	LOS IMPACTOS Y EFECTOS DE LOS PROYECTOS DE DA/DIC DE LA UNIÓN EUROPEA EN BOLIVIA	18
FIGURA 7	PRINCIPALES IMPACTOS POSITIVOS DIRECTOS DEL FONADAL	24
FIGURA 8	LAS INCOHERENCIAS DE LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS BOLIVIA 2006-2010	37
GRÁFICO 1	PRIORIDADES GEOGRÁFICAS FONADAL	21
GRÁFICO 2	PRIORIDADES SECTORIALES FONADAL	21

PRESENTACIÓN

“La experiencia no es cuanto se vive sino todo el bien que se aprende”.
Jairo Fowbier Pabón

La Unión Europea en Bolivia ha apoyado las políticas nacionales de lucha contra el narcotráfico a través de diversas intervenciones de desarrollo alternativo/integral con coca desde el año 1998 a la actualidad. Las políticas nacionales han ido evolucionando y modificando sus enfoques durante los últimos años y así lo han hecho también los programas promovidos por la Cooperación Europea.

Llegado el año 2011, comienza una nueva etapa de planificación que se traducirá en nuevas intervenciones en el sector, para la cual se deben rescatar los aprendizajes del pasado y aplicar las lecciones de desarrollo del periodo anterior.

Con este fin, y con base en los principios de continuidad, sostenibilidad y consolidación de los procesos iniciados, se propone esta consultoría para la **“Descripción y Análisis de la Situación Actual del Sector de Desarrollo Integral con Coca en Bolivia y el rol del Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL) en este sector”**.

El análisis dota de un especial protagonismo al Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), entidad que será el principal responsable de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca en los próximos años.

Esta consultoría recopila la información extraída de los documentos políticos y normativos y de los diversos y destacados estudios realizados en el marco de las intervenciones de la Unión Europea en los últimos años y la analiza y complementa con algunas entrevistas a informantes clave.

A través de la consideración de los elementos del contexto socio político y cultural, sumados a los efectos e impactos propiciados por la Cooperación Europea, se sintetizan las fortalezas y debilidades de la estrategia empleada así como los aprendizajes extraíbles, llegando a conclusiones que se espera puedan contribuir al diseño de los futuros financiamientos de la Unión Europea en el sector de Desarrollo Integral con Coca (DIC) en Bolivia.

La mayor parte de la información alusiva al FONADAL, así como los puntos 3 y 4 del informe, ha sido obtenida tanto de las entrevistas- que han funcionado también como técnica de validación de las conclusiones- como del propio trabajo de análisis de la consultora. El resto del informe se basa principalmente en la documentación secundaria disponible. En ningún caso el trabajo supone una evaluación ni ha seguido su rigurosa metodología, sino que más bien representa una recopilación de opiniones de especialistas en el sector y una síntesis de la gran cantidad de informes disponibles, que representan la opinión de sus autores. Las conclusiones de este estudio pretenden servir de insumo para un necesario proceso de reflexión y debate interno que permita sentar las bases de la estrategia a futuro.

Esta consultora agradece la buena disposición y magnífica información proporcionada por el Responsable del sector en la Delegación de la Comisión Europea, D. Nicolaus Hansmann y por el Responsable de la Asistencia Técnica Internacional del proyecto FONADAL, D. Rudolf Weber, sin cuyas aportaciones no habría sido posible este trabajo, así como de la destacada colaboración y sinceridad de todas las personas entrevistadas, cuyo listado se detalla en los anexos.

1-RESUMEN DESCRIPTIVO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR DE DESARROLLO INTEGRAL CON COCA EN BOLIVIA

1.1- Marco Político, Normativo y Programático

1.1.1- Internacional

Las obligaciones internacionales respecto a la lucha contra la producción y el tráfico ilícito de drogas están estipuladas principalmente en las Convenciones y Protocolos internacionales de Naciones Unidas.

TABLA 1: MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

1961	Convención Única sobre Estupefacientes
1971	Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas
1972	Protocolo de Enmienda a la Convención Única
1987	Conferencia Internacional sobre Abuso de Drogas y Tráfico Ilícito
1988	Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas
1998	Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Erradicación de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo de la Sesión Especial de la Asamblea de Naciones Unidas (UNGASS)
2002	Comisión de Estupefacientes de la ONU. Resolución 45/14

Los principios que emanan de Naciones Unidas se enfocan hacia la racionalización de las estrategias y el reforzamiento de las actividades y prácticas encaminadas a limitar tanto la **producción como el consumo de drogas ilícitas**.

Se promueve la realización de campañas para reducir la demanda de drogas; programas para restringir la disponibilidad de las sustancias que pueden utilizarse en la producción de drogas; actividades para mejorar la cooperación judicial entre los países con miras a una mejor fiscalización del tráfico de drogas y esfuerzos más intensos por erradicar los cultivos ilícitos en que se asienta la producción de drogas **asegurando una coordinación correcta entre las medidas de represión y el desarrollo alternativo**.

El marco normativo de Naciones Unidas **declara a la hoja de coca como estupefaciente**, si bien recientemente ha sido reconocido su uso medicinal. Este factor es un importante condicionante para las intervenciones de cooperación en el sector.

1.1.2- Bolivia

No puede dejarse de lado, a la hora de analizar las intervenciones en el sector de desarrollo alternativo, el complicado y convulso contexto político boliviano de los últimos años que sin duda ha incidido de forma decisiva tanto el desarrollo de los proyectos como en la política de lucha contra las drogas y muy especialmente en el proyecto FONADAL, negociado en 2004.

Los **principales hitos políticos** en el periodo 2004-2010 han sido los siguientes:

18/10/03	Expulsión del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. Carlos Mesa Presidente
07/06/05	Renuncia de Carlos Mesa. Eduardo Rodríguez Presidente
18/12/05	Elecciones Generales y Prefecturales
23/01/06	Inicio del mandato de Evo Morales como Presidente
06/08/06	Inicio de la Asamblea Constituyente
10/08/08	Referéndum Revocatorio
09/02/09	Entrada en vigencia de la nueva constitución política del Estado
06/12/09	Elecciones Generales y Referéndum Autonómico
04/04/10	Elecciones para Gobernadores y Alcaldes

Respecto a la política de lucha contra las drogas y desarrollo alternativo, el Estado boliviano ha generado un marco legal y normativo que se ha sustentado, para cada etapa, en los principios ideológicos imperantes. Desde el año 1998, con el inicio del Plan Dignidad, de objetivo “coca cero”, se ha evolucionado hasta una política de “coca sí, cocaína no” que se fortalece con el reconocimiento a la hoja de coca en la Constitución Boliviana de 2009.

Las políticas, enfoques y formas de trabajo en Bolivia en el sector han estado inspirados principalmente por dos modelos paradigmáticos- contrapuestos e idealizados- que se presentan en el siguiente cuadro:

FIGURA 1: LOS MODELOS PARADIGMÁTICOS DE LA HOJA DE COCA



Fuente: Elaboración propia

La inspiración de las diversas políticas en los dos modelos ha tenido serias implicaciones en las actuaciones en el marco del Desarrollo Alternativo. El primero de

los paradigmas ha imperado desde los inicios del desarrollo alternativo en el año 1988 hasta el año 2004- el 2005 fue un año de transición- y ha generado una **política represiva y prohibicionista**. El segundo de los paradigmas inspira la política actual que concibe **la coca como una fuente de ingresos complementaria a la economía campesina** y promueve su revalorización, eso sí, controlando la utilización lícita de la hoja. La compatibilidad entre ambos paradigmas, teniendo en cuenta las divergencias entre la normativa internacional y la nacional, representa un importante reto que tiene que abordarse considerando el respeto a los derechos humanos, la búsqueda de la concertación y el diálogo a nivel nacional e internacional.

Es fundamental tomar en cuenta la evolución del concepto de **Desarrollo Alternativo**, entendido como la promoción de actividades agropecuarias con el fin de **sustituir** los cultivos de hoja de coca por otros, al concepto de **Desarrollo Integral con coca**, entendido como la promoción de procesos de desarrollo humano, social, económico e institucional con el fin de **reducir la pobreza de las personas relacionadas con la producción de hoja de coca y fortalecer la actividad económica en torno a la coca**. En este cambio de enfoque, la coca pasa de ser el elemento negativo central a convertirse en un factor reconocido del desarrollo campesino y elemento susceptible de consideración como objetivo de las intervenciones.

Las principales políticas sectoriales de Bolivia se recogen en el siguiente cuadro:

TABLA 2: MARCO NORMATIVO BOLIVIANO

1988	Ley de Régimen de la Coca y Sustancias Controladas. Ley 1008
1998	Plan Dignidad (1998-2002)
2002	Plan Bolivia (2002-2003)
2004	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (2004 – 2008)
2004	Convenio Gobierno-Federaciones del Trópico de Cochabamba: legalización del cato de coca por familia hasta 3.200 has.
2006	Plan Nacional de Desarrollo; Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien (2006-2010)
2006	Resolución del VIII Congreso de las seis Federaciones del Trópico de Cochabamba: legalización del cato de coca por afiliado hasta 8.800 has.
2006	I Plan Nacional de Desarrollo Integral con coca (2006-2010)
2007	Plan para la revolución rural, agraria y forestal del Mº de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. Pol. 3
2007	Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca. (2007– 2010)
2009	Nueva Constitución Política del Estado; art. 384 “El Estado protege a la Coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la Ley”
2011	II Plan Nacional del Desarrollo Integral con Coca ¹ (PNDIC) (2011-2015)

En la actualidad **se está reestructurando el marco jurídico institucional del sector**, especialmente en la adaptación de la ley 1008. Se tiene prevista la elaboración

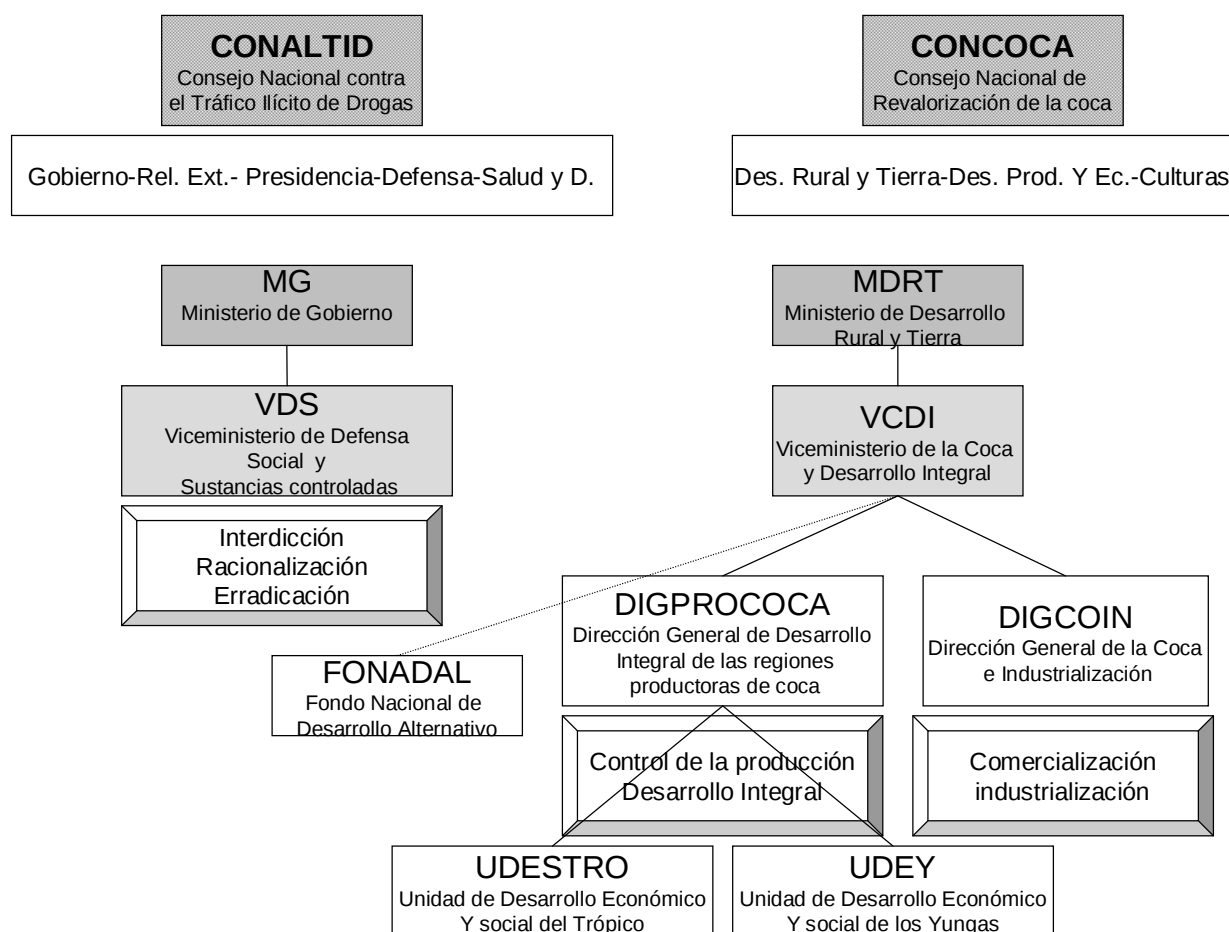
¹ Todavía en elaboración

de varias leyes relacionadas tanto con el régimen de sustancias controladas como con el régimen de la hoja de coca, entre ellas, la ley general de la coca, ley de sustancias controladas; de interceptación de comunicaciones y telecomunicaciones; extinción del dominio de bienes a favor del Estado; legitimación de ganancias ilícitas y de cooperación eficaz contra el tráfico de drogas. Una nueva Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico está a punto de hacerse pública.

Como prioridades políticas en el sector se destacan la necesidad de sacar la hoja de coca de la lista 1 de estupefacientes de Naciones Unidas, impulsar la industrialización de la hoja de coca e implementar el control social como mecanismo para la contención y reducción de los cultivos de coca.

La estructura gubernamental de las instituciones de apoyo a la política de lucha contra el narcotráfico y revalorización de la hoja de coca está concebida en el ejecutivo según se presenta en la siguiente figura:

FIGURA 2: ARQUITECTURA INSTITUCIONAL SECTORIAL DEL GOBIERNO



Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar, están separadas las instituciones relacionadas con la lucha contra el tráfico ilícito de drogas de las que tienen como objetivo la revalorización de la hoja de coca. El Desarrollo Integral está bajo la responsabilidad del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, que no está integrado en el CONALTID, órgano regulador de la lucha contra

las drogas de Bolivia. No existe en este momento claridad total sobre el órgano responsable del control social de la producción.

Esta misma **separación conceptual** se aprecia en la Estrategia Nacional de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010, que cuenta con dos objetivos principales e independientes:

- Reducir el potencial de producción de droga a través del control, interdicción y prevención.
- Revalorizar la hoja de coca, fortaleciendo el control social de la producción y la transformación productiva. El Desarrollo Integral con coca se enmarca en este componente.

Un hecho determinante para el diseño de políticas sobre la coca se debe dar a la terminación del **“Estudio Integral de la Hoja de Coca en Bolivia 2010”**, financiado por la Unión Europea, el cual definirá, entre otras cuestiones, la cantidad de hoja de coca efectiva para cubrir la demanda del mercado legal.

1.1.3- Unión Europea

TABLA 3: MARCO PROGRAMÁTICO UNIÓN EUROPEA

2002	Documento Estrategia de País Bolivia de la U. E (2002-2007)
2005	Estrategia de la U. E. para las Drogas (2005-2012)
2005	Plan de Acción para las Drogas (2005-2008)
2007	Documento Estrategia de País Bolivia de la U.E. (2007-2013)
2007	Estrategia Regional Andina (2007-2013)

La estrategia de la Unión Europea para las Drogas 2005-2012 está inspirada en los principios internacionales de la lucha contra las drogas y se basa en la búsqueda de la reducción de la demanda y de la oferta; promoción de un enfoque equilibrado y la cooperación y acción coordinada contra el tráfico de drogas.

La estrategia país de la Unión Europea en Bolivia 2007-2013 se orienta hacia la **erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible**. El apoyo a la lucha contra la producción ilegal de coca y tráfico ilícito de drogas por medio del desarrollo integral y la racionalización de la coca a través de mecanismos de control social es una de las tres áreas prioritarias definidas. Con esta estrategia se espera promover el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado boliviano en la lucha contra el narcotráfico, fortalecer la cohesión social, prevenir y mitigar conflictos, reducir la cantidad de cultivos de coca, los flujos migratorios y la pobreza.

En el marco de la estrategia se espera desarrollar acciones de apoyo al diseño e implementación de la política sectorial; de fortalecimiento del control social; de seguridad alimentaria; de promoción de actividades económicas alternativas a la coca; fortalecimiento institucional; control de precursores químicos; acceso a servicios básicos; seguridad jurídica y mitigación de impactos negativos en el Medio Ambiente.

1.2- Evolución del sector de Desarrollo Integral con Coca en la actualidad en Bolivia

1.2.1- La hoja de coca

La hoja de coca en Bolivia se ha cultivado tradicionalmente en la región de Los Yungas en el Norte de La Paz. A partir de los años 80 comienza a producirse una expansión de los cultivos hacia el Trópico de Cochabamba. **En 2009 existían en Bolivia 30.900 Has. con cultivo de coca.** Esta extensión supone el 19% de los cultivos de coca a nivel mundial y la comercialización de las cantidades legales representa para Bolivia un valor total de 265 millones de dólares americanos²; aproximadamente un 2% de su PIB y un 19% del PIB agrícola. El precio del Kilo de hoja de coca ronda los 34 Bs.³.

El cultivo de la coca se da en tres zonas principalmente, denominadas zonas productoras:

- Yungas de La Paz; un 68% del total con un patrón de monocultivo
- Trópico de Cochabamba; un 31% del total. Coca combinada con otros cultivos tropicales
- Norte de La Paz; un 1%

Existen también **zonas consideradas de riesgo**, principalmente los Parques Nacionales que colindan con las zonas productoras. El cultivo de la hoja de coca en estas zonas está completamente prohibido.

En la distribución del cultivo, llama la atención el hecho de que hace 20 años la mayor cantidad de superficie cultivada estaba en la zona del Trópico y sin embargo, en la actualidad, está en la zona de Yungas. Este cambio de patrón parece un resultado evidente de la importante inversión del Desarrollo Alternativo en la zona del Trópico de Cochabamba.

Las dos principales zonas productoras, Yungas de La Paz y Trópico de Cochabamba, cuentan con diferencias históricas, culturales, sociales, económicas y ambientales que es necesario destacar.

Los Yungas de La Paz cuentan con una estructura social tradicional, con trayectoria histórica, asentada en las organizaciones de productores y comercializadores. Las principales organizaciones sociales son ADEPCOCA (Asociación Departamental de Productores de Coca) y COFECAY (Consejo de Federaciones de los Yungas de La Paz).

La zona del Trópico de Cochabamba, tiene su origen en colonizadores de diversas culturas de Bolivia. Su estructura social es sólida y se basa en el sindicato campesino con un fuerte enraizamiento en el sindicato minero y organización campesina. La principal organización es el Sindicato cocalero, que cuenta con seis federaciones.

La productividad agrícola también es diferente entre ambas zonas. Los Yungas de La Paz cuentan con escasas condiciones para el desarrollo agrícola; con un terreno accidentado, degradado y con pocas alternativas económicas. Una hectárea de coca en Yungas puede llegar a ser una cuarta parte menor que en las zonas más tropicales. El agotamiento de la tierra en las parcelas de cicales tradicionales está generando flujos migratorios a nuevas áreas de expansión de coca que se identifican en La Asunta, Caranavi, Cajuata y Licoma Pampa.

² Este valor corresponde solo a la venta de hoja de coca. Las actividades legales de comercialización y procesamiento generan un importante valor adicional.

³ Aproximadamente 3 euros

Según la Ley 1008, la superficie legal es de 12,000 has en la zona tradicional de Los Yungas de La Paz. Durante el gobierno del Presidente Morales, este límite ha sido incrementado a 20,000 has. para todo el país, que consideran el cato⁴ de coca por familia en el Trópico de Cochabamba. El límite legal para Yungas es de 12.000 has, para Chapare 7.000 y 1.000 para Caranavi. Se estima que en la actualidad **existen 10.900 Has. excedentarias**, que equivalen en términos de volumen a una producción de más de 29.000 TN. de coca.

En los últimos cuatro años (coincidentes con el Gobierno de Evo Morales) se ha registrado un incremento continuado de la superficie cultivada, si bien los porcentajes de incremento han seguido una tendencia a la baja. En el último año (2009) el incremento ha sido tan solo del 1%. En este mismo periodo, las Has. racionalizadas o erradicadas han sido significativas, llegando a 24,000. Se ha incrementado la cantidad de droga incautada y de laboratorios clandestinos desmantelados.

Se estima que el **58 % de la hoja de coca producida en Bolivia tiene como destino el tráfico ilegal de drogas**. El narcotráfico aporta a la economía boliviana alrededor de un 3% del PIB.

El cultivo de coca sigue siendo la actividad agrícola de mejor relación costo - beneficio. La coca requiere de escasas labores culturales, se adapta fácilmente y produce más de una cosecha anual. No requiere de asistencia técnica, no está sujeta a las inclemencias del clima y para su comercialización no necesita de caminos ni puentes. Sin embargo, este cultivo tiene serias consecuencias negativas para el medio ambiente, especialmente en las zonas de monocultivo, en las que producen erosión, reducción de la fertilidad y degradación de los suelos. Además, la escasa diversificación de los cultivos supone un importante limitante para las familias que subsisten de la coca.

1.2.2- El ser humano; su entorno y su relación con la hoja de coca.

Por muchas décadas las políticas agropecuarias dejaron de lado las necesidades del campesinado y se orientaron hacia un crecimiento económico inequitativo y excluyente. La economía de la coca floreció como una forma de subsistencia de una franja poblacional especialmente vulnerable.

Si bien el cultivo de la hoja de coca en Bolivia ha representado una fuente de ingresos para un gran número de personas también ha supuesto altos niveles de conflicto, pérdida de vidas humanas y violaciones flagrantes a los derechos humanos.

El campesinado boliviano representa uno de los sectores sociales más pobres y discriminados en un país que de por sí, cuenta con bajos niveles de desarrollo humano. La economía campesina se basa principalmente en el autoconsumo y es la fuente de subsistencia. Las zonas rurales de Bolivia cuentan con un importante rezago en la provisión de servicios básicos y presencia institucional, con deficiencias importantes en la satisfacción de las necesidades humanas más básicas así como en niveles de gobernabilidad. En este contexto, la producción de hoja de coca representa para el campesinado una oportunidad económica, más allá de las implicaciones legales o políticas. Se estima que en la actualidad, existen en la zona de Yungas 24.274 familias productoras de coca. En el Trópico de Cochabamba hay un estimado de 43.750 afiliados a los sindicatos cocaleros. Esto supone aproximadamente **375.000**

⁴ Superficie de 16 m²

personas, que a partir de la coca, reciben un ingreso anual adicional de gran impacto en su economía.

El Desarrollo Alternativo comenzó a desarrollarse en el año 1988 con el objetivo de **suplantación de cultivos condicionados a la erradicación** de la hoja de coca. El objetivo de esta línea de trabajo era la reducción de la oferta de cocaína a través de la eliminación de la coca excedentaria con fines ilegales. Durante los últimos 15 años se ha invertido en Bolivia, por los distintos actores, aproximadamente 700 millones de dólares para fomento del Desarrollo Alternativo. La zona de actuación principal ha sido el Trópico de Cochabamba.

Las políticas de erradicación forzosa que se llevaron a cabo de forma sistemática hasta el año 2004 han generado una cultura de desconfianza y confrontación en las personas sometidas a represión. Los cultivadores de coca han sido criminalizados y por tanto perseguidos, castigados y excluidos.

Un fenómeno destacable en Bolivia ha sido el **importante posicionamiento político de los sindicatos cocaleros**, que han transitado desde la figura del sindicato al movimiento social hasta el partido político. El triunfo político del Movimiento al Socialismo ha supuesto el éxito de las reivindicaciones de los productores de coca y su llegada al poder en la figura del Presidente Morales, lo cual si bien permite un nivel aceptable de paz social, condiciona algunos aspectos de la gobernabilidad del país.

En concreto, si bien el gobierno cuenta con un importante sustento en los grupos sindicales del Trópico de Cochabamba, leales a su persona, no ocurre igual con los cocaleros de Los Yungas, de los cuales algunos representan un grupo opositor con diferentes intereses políticos. El reparto del poder en el sector de la coca está dividido entre dos frentes que han copado distintas posiciones en el ejecutivo y que desarrollan una pugna por recibir los beneficios del Desarrollo Alternativo. Esto determina tanto las decisiones políticas en el sector como las intervenciones de la cooperación internacional, obligando al ejecutivo a equilibrar los beneficios para ambos frentes, aunque **el potencial de conflicto esté latente de forma permanente.**

Sobre el **tráfico ilegal de drogas en Bolivia, su presencia es una realidad.** A partir de 2010 se ha dado una expansión de la actividad ilegal que ha trascendido los entornos cocaleros tradicionales y se ha hecho presente en las ciudades (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Oruro y Tarija). El cultivo de coca se ha expandido hacia nuevas comunidades campesinas- y nuevos departamentos aunque todavía de forma incipiente- y es notorio el incremento de actividades económicas fruto del lavado de dinero. Esta situación ha provocado un incremento de la preocupación del gobierno que ha intensificado las acciones de interdicción y ha buscado un mayor acercamiento y diálogo con los productores de coca. En la actualidad, el modelo delictivo no se basa en los tradicionales grandes grupos de narcotraficantes sino que ha surgido un nuevo tipo de organización criminal, que tiene su base social atomizada en comunidades campesinas alejadas, las cuales son conocedoras y partícipes de la actividad.

1.3- Los enfoques y principios de la Unión Europea en Bolivia: de la hoja de coca al ser humano

El trabajo de la Unión Europea en el sector de Desarrollo Alternativo/Desarrollo Integral con coca (DA/DIC) se ha diferenciado de otros donantes en tres aspectos fundamentales: **la no condicionalidad a la erradicación, la no criminalización del pequeño productor y la gran capacidad de diálogo y concertación.** De esta forma, el “cocalero” se considera un “ciudadano” y la defensa de sus derechos humanos se sitúa como valor primordial.

Atendiendo a estos principios, se ha evolucionado desde un enfoque centrado en la hoja de coca que la posicionaba como la razón de ser las intervenciones hacia un enfoque que, basado en la persona, se orienta hacia su desarrollo, aceptando la coca como una fuente de ingresos que forma parte de la estructura económica campesina.

Este mismo cambio de enfoque ha sido el que ha permitido evolucionar desde el “Desarrollo Alternativo” al “Desarrollo Integral con coca”. **Mientras el Desarrollo Alternativo ponía su énfasis en la sustitución, el desarrollo integral con coca enfatiza su inclusión como elemento de la matriz productiva campesina.**

FIGURA 3: PRINCIPIOS DEL DESARROLLO ALTERNATIVO



FIGURA 4: PRINCIPIOS DEL DESARROLLO INTEGRAL CON COCA



Fuente: Elaboración propia

La cohesión social, la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión, la integración regional, la paz, la concertación, la participación democrática y la vigencia plena de los Derechos Humanos siguen siendo principios que dotan de sentido a la Cooperación de la Unión Europea.

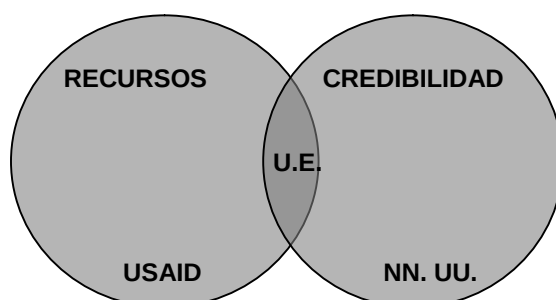
Los otros dos grandes y tradicionales organismos de cooperación en el sector han sido la Agencia de Ayuda al Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) y las Naciones Unidas a través del Organismo contra la Droga y el Delito (ONUDD).

USAID ha sido la agencia con mayores inversiones en el sector y también con mayores errores. Si bien su cooperación ha tenido importantes impactos en la diversificación productiva y exportación en el Trópico de Cochabamba principalmente, ha sido muy criticada por el condicionamiento de sus ayudas a la erradicación o incluso la provisión de compensaciones en efectivo, con efectos lógicamente adversos al crearse incentivos para aumentar y replantar los cultivos erradicados. La cooperación de Estados Unidos ha estado embuida de principios políticos que la han conducido hacia una situación de fuerte pérdida de credibilidad. Esta cooperación fue muy criticada por haber impuesto sus proyectos, sin participación de los beneficiarios y haber desarrollado un modelo productivo dirigido principalmente al mercado externo, sin tomar en consideración objetivos de seguridad alimentaria local. Sus contrapartes fueron principalmente asociaciones de productores, en desmedro del sindicato cocalero o el municipio y el enfoque comunitario de sus proyectos, frente al privado, debilitó las posibilidades de sostenibilidad. En la actualidad trabaja en apoyo a la política sectorial, sin condicionamientos, principalmente en la zona de Yungas, con énfasis en las zonas de amortiguación, a través de ONGD y especialmente en fomento del desarrollo productivo. Su enfoque es de Desarrollo Rural Integral y no apoya iniciativas de revalorización de la hoja de coca. USAID está en estos momentos siendo duramente atacada por el Gobierno de Bolivia, acusada de enmascarar sus intereses políticos como proyectos de desarrollo y esta situación está mermando las posibilidades de trabajo en el país.

La ONUDD por su parte, también está orientada hacia la diversificación productiva en la zona de Yungas, principalmente en las zonas de amortiguación. Realiza también un importante programa de monitoreo de los cultivos de coca. Está alineado con la política sectorial pero no realiza acciones de revalorización de la hoja de coca. Trabaja en forma directa con organizaciones y sindicatos campesinos y pone su énfasis en el desarrollo productivo. Su principal debilidad radica en la escasez de recursos, la dependencia financiera de otros donantes y su escasa eficiencia por los elevados costos de operación.

Respecto a otros organismos de cooperación importantes, como USAID o NACIONES UNIDAS, la Unión Europea se posiciona muy favorablemente.

FIGURA 5: POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA RESPECTO DE OTROS DONANTES



La política de lucha contra las drogas ilegales de la Unión Europea se fundamenta en los principios de: responsabilidad compartida; multilateralismo; enfoque equilibrado; desarrollo transversal y respeto a los derechos humanos.

En el contexto boliviano, el Documento de Estrategia país muestra, para la prioridad de lucha contra las drogas, una lógica de la intervención basada en dos componentes principales:

- 1- La promoción de la ciudadanía y la inclusión social
- 2- La promoción de oportunidades económicas

Siendo considerado como grupo meta el campesinado relacionado con la producción de coca.

La Comisión Europea plantea el apoyo a la política gubernamental boliviana en dos aspectos principales: el control de la extensión de los cultivos de coca a través de la **racionalización concertada y el control social** y a través del **control de los precursores químicos**, principalmente desde el contexto regional.

Otros principios destacados de las intervenciones de la Unión Europea en Bolivia han sido aquellos que emanan de la Declaración de París para la eficacia de la ayuda y más en concreto los tres primeros; el alineamiento a las políticas nacionales, la armonización y coordinación con otros donantes y el fomento de la apropiación de las intervenciones por parte de los actores locales.

Adicionalmente se pueden destacar los siguientes enfoques:

- La **integralidad** de las intervenciones, asumiendo que el desarrollo humano abarca aspectos económicos, sociales, políticos y medio ambientales.
- La **secuencia de intervenciones**, que se basa en la generación de una relación de confianza inicial para después reconocer a la persona como sujeto de derecho e invertir en su desarrollo humano para avanzar finalmente en la promoción de oportunidades económicas.
- El **enfoque de doble vía**, que desarrolla intervenciones tanto en las zonas expulsoras de población como en las regiones productoras.

El desarrollo de las intervenciones a través de la figura de los **gobiernos municipales**, considerados actores vitales para el desarrollo local, ha sido una seña de identidad de la Unión Europea en el sector, lo que ha favorecido su fortalecimiento institucional y por ende, la mejora de la gobernabilidad local.

1.3.1- Intervenciones de la Unión Europea en Bolivia en el sector de Desarrollo Alternativo/Integral en el periodo de 1998 a la actualidad

El apoyo de la Unión Europea en el sector de Desarrollo Alternativo/Integral en Bolivia se inicia en el año 1998 y continúa vigente en la actualidad. Una particularidad en el desarrollo de estos programas ha sido la flexibilidad y capacidad de adaptación a los objetivos y prioridades del Estado sin perder, por supuesto, su coherencia con los objetivos de la política de cooperación destinada a la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

Las primeras intervenciones sectoriales responden a un **modelo tradicional de proyecto**, con fuerte presencia territorial y actividades dirigidas hacia los beneficiarios últimos. Este es el enfoque de los proyectos PRAEDAC, PRODEVAT y APEMIN I y II en la Región del Trópico de Cochabamba y en los Departamentos de Oruro y Potosí.

En una segunda fase, coincidente con los nuevos principios políticos del Gobierno, **se contribuye a los objetivos de la política de “Desarrollo Integral con coca”**. Esta evolución se refleja en la estrategia país 2007-2013 que reemplaza el término “Desarrollo Alternativo” por el de “Desarrollo Integral” para luego alinearse con el término “Desarrollo Integral con coca” recogido en el Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca (PNDIC). La erradicación se transforma en racionalización concertada.

A partir de 2007 la Unión Europea se aboca hacia el **apoyo a la política sectorial** de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y de desarrollo integral, implementando la modalidad de apoyo presupuestario (Programa de Apoyo a la Política Sectorial, PAPS; 2007). El proyecto FONADAL (Fondo de Desarrollo Alternativo; 2005) se considera una modalidad de intervención bisagra entre los programas sectoriales de intervención directa y el apoyo presupuestario, ya que si bien se utilizan procedimientos de gestión de la Unión Europea, el grado de alineamiento con la política nacional es prácticamente pleno.

La **política de racionalización concertada de los cultivos de coca y el control social** toma importancia como instrumento efectivo contra la producción excedentaria y genera en 2008 un convenio de financiación con el Viceministerio de Defensa Social para el desarrollo del proyecto de Control Social de la Hoja de Coca, PACS.

Se financia además en el marco de esta estrategia 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. El estudio debe arrojar cifras respecto a la demanda de consumo tradicional, cifras de producción y posibilidades de industrialización.

TABLA 4: INTERVENCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN BOLIVIA EN EL PERIODO 1998-2012 SECTOR DE DA/DIC

INTERVENCIÓN	COMPONENTES	CONTRAPARTE	PERIODO DE EJECUCIÓN	MONTO EUROS U.E
				.
PRAEDAC- Trópico de Cochabamba	Integral: fortalecimiento institucional municipal, acceso a servicios básicos, saneamiento de tierras, organizaciones de productores de coca	Viceministerio de Desarrollo Alternativo	1998-2006	19
PRODEVAT- Arque y Tapacarí	Mejora de las condiciones económicas y sociales: Producción, productividad y acceso a los mercados agrícolas, fortalecimiento institucional, infraestructura social	Prefectura de Cochabamba	1998-2006	6
APEMIN I y II- Oruro y Potosí	Mejora de las condiciones económicas y sociales: mejora y consolidación de empleos para la población minera, desarrollo regional y fortalecimiento municipal, infraestructura social	Ministerio de Minería y Metalúrgica	1998-2004 2004-2010	7-13

FONADAL-Yungas de La Paz.	Promoción de actividades económicas alternativas. Proyectos de desarrollo social, económico, fortalecimiento institucional y medio ambiente.	Viceministerio de Desarrollo Integral y de Coca	2005-2011	16
PAPS-Política Nacional. Yungas de La Paz y Trópico de Cochabamba.	Apoyo a la Política Sectorial. Proyectos productivos y de desarrollo social.	Viceministerio de Desarrollo Integral y de Coca	2007-2012	26
PACS-principalmente Trópico de Cochabamba	Reducción de cultivos de hoja de coca: Control social de los cultivos, racionalización	Viceministerio de Defensa Social	2008-2013	6
Estudio Integral de la hoja de coca en Bolivia	Determinación de las necesidades reales y potencialidades económicas de la hoja de coca			1
TOTAL				94

Fuente: Elaboración propia

En términos generales, las intervenciones de la Unión Europea en el sector de desarrollo alternativo han tenido **impactos positivos** tanto a nivel de la política sectorial como en las zonas de intervención. Estos programas han sido evaluados positivamente y han sido muy apreciados por los sucesivos gobiernos bolivianos. Es importante destacar la capacidad de la Unión Europea para dar continuidad a una línea de trabajo, la de Desarrollo Alternativo, especialmente complicada, con importantes matices políticos y desarrollada en un entorno de gran convulsión política y social. Los alcances de estas intervenciones **deben ser necesariamente contextualizados y relativizados** para poder ser comprendidos en toda su magnitud.

Cabe mencionar como una experiencia muy exitosa por sus efectos sobre el desarrollo integral y la gobernabilidad local al proyecto PRAEDAC. Este proyecto mejoró sustancialmente la capacidad de planificación y ejecución de los gobiernos municipales; la infraestructura social, la oferta de servicios básicos y la el acceso al crédito de los beneficiarios. Fue un proyecto pionero en el trabajo con enfoque de derechos en un contexto político y social complejo.

En cuanto al Control Social, el proyecto, si bien ha contado con diversas dificultades en su aplicación, es un instrumento efectivo para frenar la expansión del cultivo de la coca y por ende, para la lucha contra el narcotráfico. La intervención respeta los criterios y enfoques que emanan del gobierno. La búsqueda del consenso, la participación de la comunidad y el respeto de las estructuras organizativas locales inspiran esta estrategia enfocada hacia la estabilización de la cantidad de cultivos de hoja de coca. El Control Social utiliza en el Trópico de Cochabamba a los propios miembros de la comunidad para controlar que las plantaciones no excedan el cato de coca. Se ha desarrollado una estrategia de comunicación y difusión, el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones y la capacitación, infraestructura, equipamiento y tecnología suficiente para llevarlo a cabo. Con eso el proyecto es en cierta medida el mecanismo que favorece la reducción de conflictos en la puesta en práctica de la política estatal.

Un impacto importante de las intervenciones de la Unión Europea en el sector ha sido **el logro de la confianza de los actores locales** en la Cooperación Internacional y con ella, la consecución de su participación en los proyectos del sector.

Un impacto más cualitativo pero no menos importante ha sido el incremento de la **legitimidad del Estado** y la cercanía de las instituciones al ciudadano, especialmente al productor de coca, que ha tenido efectos significativos en la gobernabilidad del país.

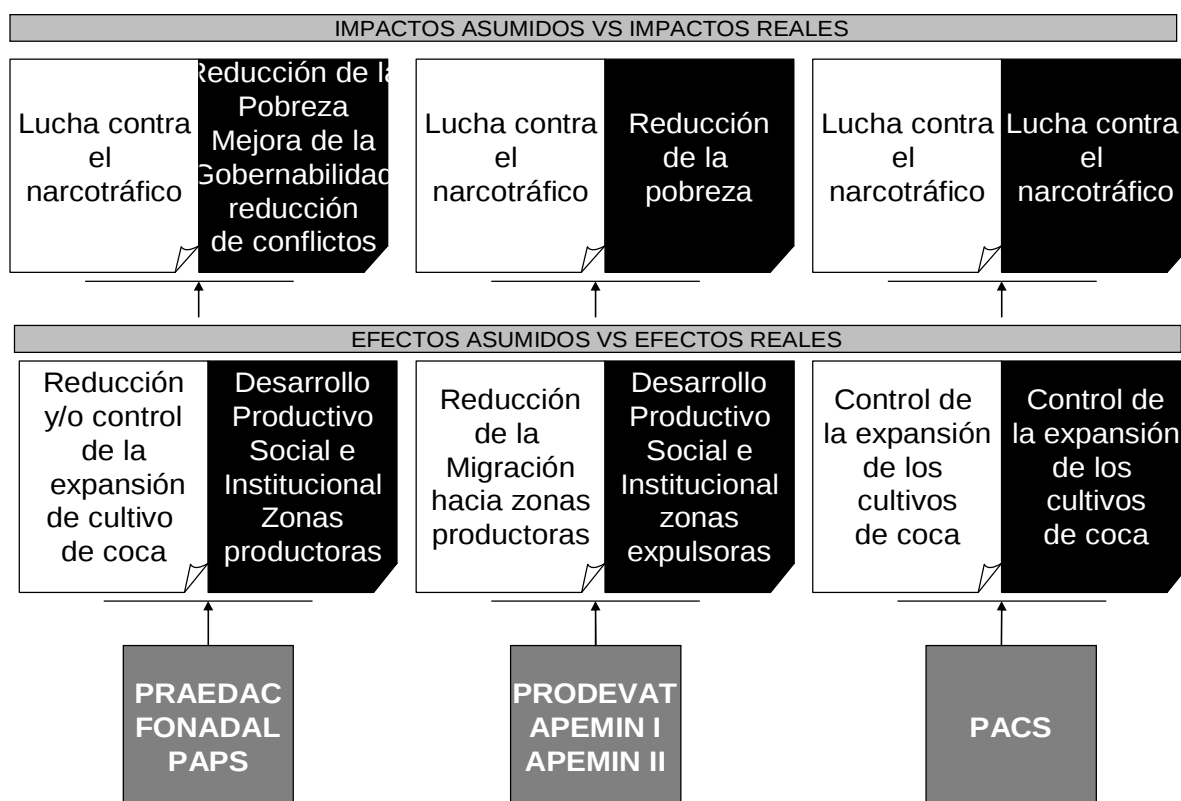
Efectos destacados han sido la promoción del saneamiento de las tierras, que ha generado seguridad jurídica y un incremento del valor de las propiedades. El acceso al derecho a la tierra se ha mejorado. El trabajo a través de los gobiernos municipales ha permitido mejorar el sistema democrático, ha favorecido el diseño de estrategias de desarrollo locales y la transferencia de instrumentos de gestión en los procesos de planificación.

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, salud y electrificación rural 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.

En general, los proyectos de la Unión Europea han contribuido a la generación de un ambiente de concertación en un sector extremadamente conflictivo. Han promocionado un enfoque de derechos humanos, mejorado la gobernabilidad del país, las condiciones económicas y las condiciones de vida de la población objetivo.

Es necesario comentar sin embargo, que ha existido cierta diferencia entre los efectos esperados de las intervenciones, planteados como instrumentos en la lucha contra el narcotráfico en Bolivia, y los efectos reales, orientados hacia el desarrollo económico, humano y el fortalecimiento institucional.

FIGURA 6: LOS IMPACTOS Y EFECTOS DE LOS PROYECTOS DE DA/DIC DE LA UNIÓN EUROPEA EN BOLIVIA



Fuente: Elaboración propia

Según se describe en la figura anterior, los proyectos en zonas productoras de coca, si bien han tenido **impactos destacables sobre la reducción de la pobreza** no pueden considerarse herramientas de impacto directo sobre la reducción del cultivo de la coca, y por ende, de lucha contra el narcotráfico en Bolivia. Es muy posible que se haya coadyuvado a este objetivo pero no puede afirmarse que hayan sido efectos netos de los proyectos. En el caso de los proyectos en zonas expulsoras, no han sido exitosos en el objetivo de reducción de las corrientes migratorias hacia las zonas expulsoras pero sí en la mejora de las condiciones de vida de las personas beneficiadas. En el caso del proyecto de control social sin embargo, se observa coherencia entre lo esperado y lo efectivo, configurándose como una intervención específicamente orientada a la lucha contra el narcotráfico.

1.4- Descripción y análisis del rol del FONADAL en la implementación de la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y la Rehabilitación de la Hoja de Coca

El Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL) se crea el 19 de julio de 1988 con la Ley 1008 para el financiamiento de planes y programas de Desarrollo Alternativo y sustitución de cultivos de coca. La ley 3351 de 2006 convierte al FONADAL en una entidad desconcentrada del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) y dependiente del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral (VCDI). El fin con el que se creó el FONADAL es la financiación de planes y programas de Desarrollo Alternativo y sustitución de cultivos de coca con recursos tanto nacionales como de la cooperación internacional.

Su misión es la **promoción de procesos de Desarrollo Integral, mediante el financiamiento de acciones y proyectos- priorizados por actores locales y beneficiarios- del área de influencia de los cultivos de hoja de coca del país. Su visión es convertirse en una institución líder en financiamiento que promueva el desarrollo integral de los actores de áreas de influencia del cultivo de la coca.**

Los proyectos susceptibles de ser financiados por el FONADAL se enmarcan en cualquiera de los siguientes sectores:

- **Desarrollo social;** como escuelas, centros de salud, sistemas de agua potable y alcantarillado
- **Desarrollo económico local;** como sistemas de riego, electrificación, caminos, puentes, producción, comercialización etc.
- **Fortalecimiento institucional;** dirigido a grupos de productores, alcaldías, asociaciones de productores, tanto en capacitación como en equipamiento, recursos naturales y medio ambiente
- **Recursos Naturales y Medio Ambiente** con proyectos de forestación, manejo de microcuencas, recuperación de suelos, etc.

El FONADAL cuenta con dos modalidades de financiación; los **fondos concursables**, a través de convocatorias periódicas para territorios municipales y los **fondos regionales**, de adjudicación más directa para intervenciones mancomunadas.

El FONADAL basa su actuación en el Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca que hasta el momento ha tenido dos ediciones, el primero, que cubre el periodo 2006-2010 y el segundo, en proceso de aprobación, para el periodo 2011-2015. Para la implementación de estos planes, el FONADAL es el principal instrumento institucional, como lo fue de su plan antecesor (Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, 2004 – 2008). El FONADAL se constituye en la entidad ejecutora responsable de la Política de Desarrollo Integral de Bolivia.

La **Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca** 2006-2010 es la política del Gobierno del Presidente Morales con dos objetivos definidos; por un lado, reducir el potencial de producción de cocaína en Bolivia y por otro, revalorizar la hoja de coca. Cada objetivo cuenta con una serie de componentes y programas que se representan en el siguiente esquema:

TABLA 5: ESTRUCTURA DE LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y REVALORIZACIÓN DE LA HOJA DE COCA 2006-2010

LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO:	
Componente de Medidas de control e interdicción	Programa 1. Operativos especiales
	Programa 2. Sustancias controladas
	Programa 3. Bienes incautados
	Programa 4. Control de lavado de dinero y delitos
Componente de Prevención	Programa 1. Sistemas de prevención
	Programa 2. Sistema de tratamiento y reinserción social
	Programa 3. Sistemas de investigación
REVALORIZACIÓN DE LA HOJA DE COCA	
Control social de la producción	Programa 1. Racionalización de la hoja de coca
	Programa 2. Infraestructura para el desarrollo integral sostenible
Transformación productiva.	Programa 1. Transformación productiva de la hoja de coca
	Programa 2. Industrialización de productos del desarrollo integral

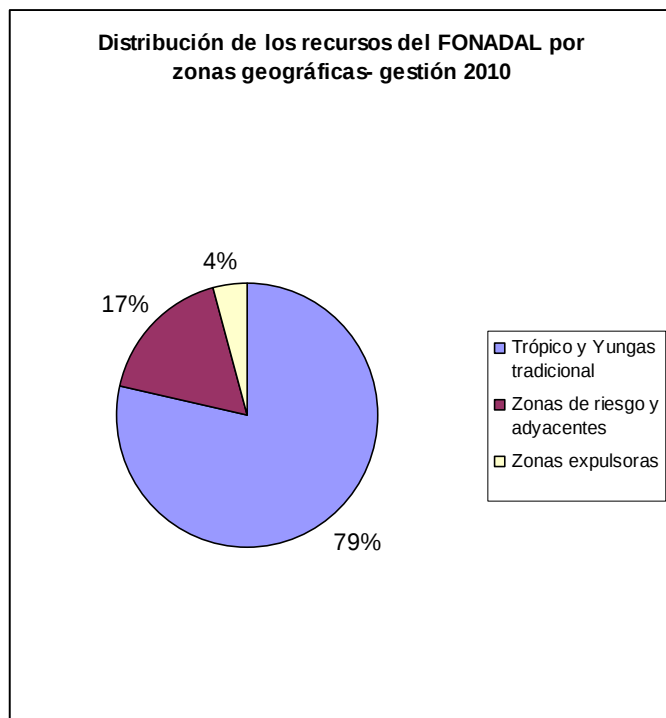
Fuente: Informe de Evaluación de la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la hoja de coca.

En el marco de esta estrategia, el FONADAL tiene una importante participación; en el programa 1: Infraestructura para el desarrollo integral sostenible, del componente de control social, y en el programa 2: Industrialización de productos del desarrollo integral, del componente de transformación productiva, siempre **dentro del objetivo de revalorización de la hoja de coca**. En el desarrollo de esta estrategia, el FONADAL ha sido muy eficiente, habiendo tenido una actuación destacada en el desarrollo de la red eléctrica de Yungas y la generación de oportunidades de negocios y para mejorar los ingresos de las familias mediante productos y actividades económicas alternativas a la producción de coca.

La Unión Europea, a partir de la suscripción en 2004 del Convenio de Financiación con el Gobierno de Bolivia para llevar a cabo el proyecto de apoyo a la nueva estrategia de desarrollo alternativo en Bolivia mediante el FONADAL, ha dado un fuerte espaldarazo tanto a la institución como a la consecución de sus objetivos, que han sido reforzados por la suscripción de un nuevo convenio en 2007 de apoyo al Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca 2006-2010 bajo la modalidad de apoyo sectorial con el FONADAL como brazo financiero-operativo.

En cuanto a la distribución actual de recursos del FONADAL respecto a sus prioridades geográficas, según se desprende de los datos cuantitativos más recientes, las zonas de mayor inversión son las zonas productoras legales de coca.

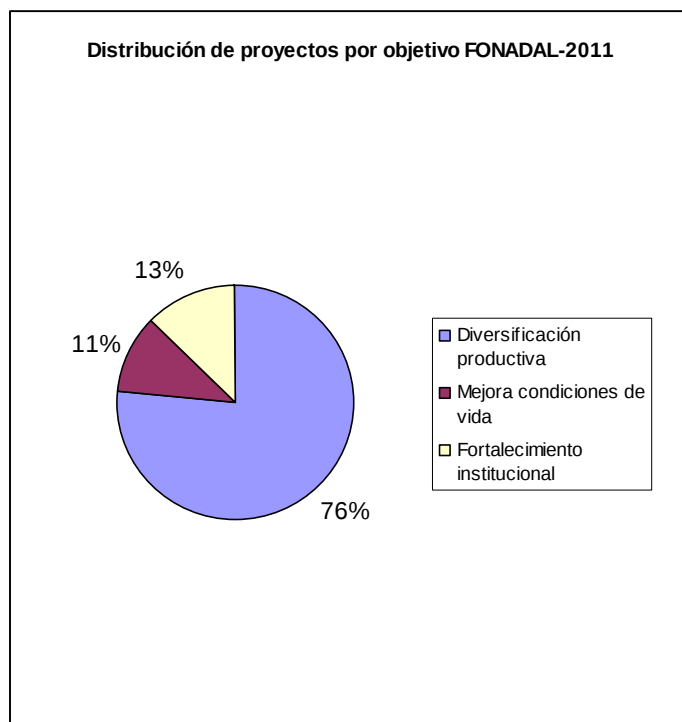
GRÁFICO 1: PRIORIDADES GEOGRÁFICAS



Fuente: Revista Semestral Volumen 1, Nº 2 FONADAL

Esta distribución reafirma la orientación del proyecto FONADAL hacia la reducción de conflictos y mejora de la gobernabilidad en las zonas productoras de hoja de coca. Esta orientación, sin embargo, ha sido observada en la evaluación de la Estrategia Nacional de Lucha contra el Narcotráfico, por no incidir más directamente en las zonas donde se racionalizan los cultivos.

GRÁFICO 2: PRIORIDADES SECTORIALES



Fuente: Revista Semestral Volumen 1, Nº 2 FONADAL

En cuanto a las prioridades sectoriales, destaca la inversión en la promoción de la diversificación productiva que incluye infraestructura.

Es necesario destacar las dificultades por las que ha pasado el FONADAL y que sin duda han marcado su desarrollo institucional hasta el momento. En el momento de su creación, el FONADAL carece del suficiente respaldo político como para poder cumplir sus funciones y se configura como un ente de marcado perfil político con escaso protagonismo en el sector. Los perfiles de los responsables del Fondo son más políticos que técnicos y se someten a innumerables cambios que generan inestabilidad y deficiencias de ejecución. En 2004, la Unión Europea decide invertir en el sector a través de esta institución - que en aquel entonces carecía de capacidad operativa y financiera - y promueve un cambio de timón que se materializa en la gestión 2009, cuando comienza a producirse una nueva cultura organizacional y el FONADAL asume su rol de impulsor y ejecutor del Desarrollo Integral. **Los factores externos desarrollados en el marco político del país han sido decisivos en la trayectoria del FONADAL que, finalmente, ha sabido encontrar un nicho de actuación pertinente y priorizado.**

Para el próximo periodo de financiación de la Unión Europea, una vez finalizado el Proyecto FONADAL-YUNGAS, se plantean nuevas perspectivas de trabajo, orientadas por un lado hacia la continuidad de acciones de desarrollo económico productivo de las zonas determinadas en el PNDIC a través del CONCOCA y por otro, el inicio de financiación de acciones en el ámbito específico de la lucha contra el narcotráfico, abarcando áreas como la prevención a través del CONALTID. Las acciones concretas no están definidas en este momento.

El FONADAL tendrá sin embargo que asumir un importante desafío para su continuidad durante la próxima gestión. La finalización momentánea de aportes por parte de la Unión Europea hasta 2013, unida a las pugnas entre gobierno y organizaciones de cocaleros por hacerse con “el botín” suponen un riesgo significativo. No se cuenta con una voluntad clara por parte del gobierno de asumir la plantilla o aportar recursos para dotar de contenido a FONADAL. Una vez más la Unión Europea se enfrenta a un desafío en el que tendrá un importante papel que jugar.

2- EFECTOS E IMPACTOS DEL FONADAL EN LA TEMÁTICA DEL DESARROLLO INTEGRAL CON COCA EN BOLIVIA

El Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo, a través de la financiación de proyectos en los sectores productivos, de desarrollo humano y fortalecimiento institucional ha tenido **efectos positivos significativos** tanto a nivel nacional como regional y local.

Los impactos más sobresalientes se han manifestado sobre la gobernabilidad del país y la incidencia de la pobreza. El FONADAL con su actuación y con el apoyo de la Unión Europea ha podido reducir significativamente los conflictos en las zonas cocaleras, ha contribuido a la diversificación productiva y a la mejora de la población del acceso a servicios básicos.

Existen otros efectos menos tangibles y cuantificables del accionar del FONADAL pero que han sido puestos de manifiesto por los diversos actores. Entre ellos se destaca **la recuperación del productor cocalero como un sujeto de derecho** y actor del desarrollo. La consideración del campesino cocalero como un ciudadano ha incrementado la cohesión social, reducido su discriminación y sobre todo lo ha hecho partícipe y corresponsable de los designios de su país, incorporándolo

como elemento clave para la gobernabilidad y el desarrollo de Bolivia. Paralelamente, el FONADAL ha reducido la brecha histórica entre el “cocalero” y el Estado. Acercando el Estado a la sociedad civil se han mejorado los niveles de confianza e interlocución entre ambos actores, con impactos finales sobre el nivel de gobernabilidad y desarrollo del país.

En el ámbito político, el FONADAL **ha contribuido al cambio de paradigma del Desarrollo Alternativo**, convirtiéndose en el referente del Desarrollo Integral. El acercamiento de posiciones ha permitido que el diseño de las políticas sectoriales cuente con la participación de la sociedad campesina y de sus estructuras sindicales, favoreciendo la consolidación de una democracia participativa y solidaria y la promoción de la libre manifestación de ideas y opiniones.

Los efectos más locales, producto de actividades en el terreno, han permitido diversificar y mejorar la producción agropecuaria. Se han incrementado la cantidad de productos cultivados. Se ha invertido en la industrialización y comercialización de los mismos y se han desarrollado las cadenas productivas. De esta forma, el cacao, el café, los cítricos y otros productos agrícolas se han convertido en fuentes de ingresos efectivas para el campesinado de las zonas de intervención. Pero la orientación del desarrollo productivo no ha estado orientada tan solo a la **generación de ingresos** sino también a mejorar la **seguridad alimentaria** de las poblaciones objetivo.

También se ha incrementado sustancialmente la **calidad de vida** de los pobladores beneficiados, accediendo a servicios básicos como la salud, educación, agua, electricidad o deportes, consolidando el enfoque integral y de derechos de las intervenciones.

Las comunicaciones, a través del incremento de la **infraestructura vial, caminos y puentes**, han permitido el flujo de la población y de la información así como la apertura de estas poblaciones hacia mercados regionales y nacionales. Ha permitido también el crecimiento del turismo, animado adicionalmente por la estabilidad social. La planificación territorial ha sido otro resultado positivo, a la que se ha colaborado con varios planes a nivel regional. La infraestructura de comunicación se ha considerado un medio vital para el desarrollo integral.

El apoyo a la gestión municipal ha mejorado tanto la confianza de la población en las instituciones públicas, como la posibilidad de su participación en el modelo de desarrollo deseado, como el incremento de la inversión pública. Se cuenta a nivel local con una cartera estructurada de proyectos que surgen desde los propios beneficiarios. De esta forma, el Estado en su forma más cercana a la ciudadanía ha sido capaz de trabajar de manera más eficiente, transparente y participativa. Acciones dirigidas de manera específica a la promoción de una cultura de paz y reducción de conflictos han tenido efectos visibles en el nivel de **estabilidad social y política** de las regiones afectadas. La promoción del diálogo, la búsqueda de consensos y la participación forman parte del proceso de consolidación de sociedades democráticas.

FIGURA 7: PRINCIPALES IMPACTOS POSITIVOS DIRECTOS DEL FONADAL

MATRIZ DE EFECTOS E IMPACTOS DEL FONADAL	
Reducción de la pobreza Mejora de la gobernabilidad	IMPACTOS
Mejora de los ingresos de la población Mejora de la calidad de vida y seguridad alimentaria Mejora de la presencia del Estado y confianza en las instituciones públicas Incremento de la participación democrática de la población	EFFECTOS
Diversificación productiva agropecuaria y mejora de la calidad de los productos Acceso a los mercados Mejora del ejercicio de los derechos humanos (salud, educación, agua...) Mejora de las comunicaciones Protección del Medio Ambiente Mejora de la gestión municipal e incremento de la inversión pública Reducción de conflictos	RESULTADOS
Apoyo a la producción agrícola (cacao, café, palmito, pimienta, banano, cítricos...) Apoyo a la producción pecuaria, piscícola, apícola y forestal Asistencia Técnica Agropecuaria Construcción de mercados Construcción de centros de salud, educativos, sistemas de agua, caminos y puentes Electrificación Gestión de residuos sólidos Fomento del deporte Fomento de una cultura de paz Fortalecimiento municipal	PRODUCTOS

Para la Unión Europea, el FONADAL ha sido un socio eficiente, transparente y de confianza, que le ha permitido contribuir significativamente a sus objetivos de lucha contra la pobreza y cohesión social en el país.

Para el Estado boliviano, el FONADAL ha mejorado la capacidad de cumplir los compromisos establecidos en la política sectorial de Desarrollo Integral y en el objetivo de revalorización de la hoja de coca en la Estrategia del Estado. El proyecto FONADAL Yungas de la Unión Europea ha fortalecido la institucionalidad del FONADAL como parte del Estado y ha contribuido a mejorar la estructura operativa y organizativa, la infraestructura y el equipamiento. Se ha consolidado la gestión con manuales de procedimientos y sistemas informáticos.

Llama sin embargo la atención que el FONADAL no registre ciertos impactos esperados, en concreto, sobre las hectáreas cultivadas con coca. **Ni la misión, ni los objetivos, ni las actividades y proyectos del FONADAL han estado orientadas hacia la reducción de los cultivos de coca.** Por tanto, el FONADAL al asumir el cambio de paradigma de la política gubernamental, ha pasado de ser un instrumento de “Desarrollo Alternativo” a un instrumento de “Desarrollo Integral” en áreas de influencia de los cultivos de hoja de coca y por tanto, **ha pasado de ser un instrumento de la lucha contra las drogas a un instrumento de desarrollo.** El objetivo del FONADAL no está por tanto relacionado de forma directa con la lucha contra el narcotráfico sino con la lucha contra la pobreza en una zona y de unas personas con unas particularidades históricas y políticas de importante trasfondo. Es más, la política del Desarrollo Integral con coca busca precisamente compatibilizar la coca con otros cultivos en su calidad de fuente de ingresos para los sectores campesinos. El objetivo político es el de controlar y mantener la expansión de su cultivo en niveles definidos de manera consensuada con los productores.

De hecho, si analizamos los datos oficiales de extensión de la coca en Bolivia, en el periodo correspondiente a la aplicación de la política de Desarrollo Integral con coca, relacionado con el cambio de paradigma (2005-2009), la extensión se ha incrementado para toda Bolivia un 21% (de 25.400 a 30.900 has.). En el Chapare, el incremento fue de un 38% (de 7.000 a 9.700) y en Yungas, de un 15% (de 18.100 a 20.900). La erradicación en el periodo se mantiene en cifras más o menos estables, alrededor de las 6.000 has. por año. **Sería injusto y técnicamente, poco riguroso, medir el éxito o el fracaso de la actuación del FONADAL en base a la reducción de los cultivos de hoja de coca en las zonas de intervención.** La cantidad de has. cultivadas con coca no es un indicador directo y relevante para los actuales objetivos del FONADAL. Lógicamente, la diversificación productiva y la generación de fuentes de ingresos mejoran las oportunidades de progreso de los beneficiarios y amplía sus opciones a futuro con actividades económicas alternativas a la coca. Sin embargo, al no existir una estrategia dirigida y planificada hacia este fin, no pueden medirse los efectos netos producto del FONADAL.

Otra serie de efectos e impactos que no se perciben a raíz de las actuaciones del FONADAL son aquellos que mejoran las condiciones de vida de grupos especialmente vulnerables como mujeres, indígenas o afrodescendientes. Los jóvenes y los niños han recibido beneficios específicos (escuelas, internados, laboratorios, etc.), pero no existe una medición de efectos e impactos relacionada.

Especialmente llamativa es la falta de consideración de las mujeres como sujetos específicos en el proceso de desarrollo. La política de Desarrollo Integral ha tenido **una mirada excesivamente androcéntrica**. Las acciones del FONADAL se han alineado con esta mirada y han estado principalmente enfocadas hacia “el productor” obviando que las mujeres realizan el trabajo agrícola en la misma proporción que los hombres y que además son responsables de muchas otras actividades productivas. No se percibe que los beneficios del Desarrollo Integral hayan llegado a las mujeres de forma equitativa. La falta de una estrategia de desarrollo equitativa entre mujeres y hombres compromete la eficiencia y sostenibilidad del proceso.

3- FORTALEZAS, DEBILIDADES Y LECCIONES APRENDIDAS DE LA ESTRATEGIA ACTUAL DE DESARROLLO INTEGRAL CON COCA⁵

3.1- Fortalezas

3.1.1- De la Unión Europea en el sector

Las fortalezas generales más sobresalientes de la estrategia de la Unión Europea se detallan a continuación:

a) Sobre la posición de la Unión Europea

No cabe duda de que la Unión Europea es la institución de cooperación **líder en el sector de Desarrollo Alternativo/Integral con coca**. Durante los años de trabajo ha acumulado una gran experiencia, aprendizajes y conocimientos del sector.

⁵ Es muy importante señalar que este apartado no responde a una evaluación ni se ha llevado a cabo con la rigurosidad metodológica que correspondería. Los contenidos de este apartado representan un ejercicio de recopilación de opiniones e ideas sistematizado por la consultora con el espíritu constructivo de poner de manifiesto ciertos aspectos que puedan alimentar futuras intervenciones

Su forma de trabajo y la cantidad de recursos invertidos la ha consolidado como una institución confiable e incondicional, otorgándole una posición muy ventajosa en su interlocución tanto con el gobierno como con la sociedad civil. Cuenta por tanto con una **elevada capacidad de incidencia** en las políticas públicas.

La Unión Europea ha tenido también la capacidad de mantener en sus intervenciones elevados niveles de pertinencia de forma dinámica, tanto por su contribución a los objetivos de las políticas nacionales sectoriales como por su respuesta en terreno a las necesidades de los beneficiarios últimos. La capacidad de adaptación y la flexibilidad de su programación le han permitido consolidarse como una institución útil y eficaz.

El alineamiento de los programas a las prioridades nacionales ha sido una característica muy destacable. También la capacidad de promover instancias de armonización entre los distintos donantes en el sector, afianzando su liderazgo.

La Unión Europea, por tanto, cuenta con una importante ventaja comparativa en el sector, que radica en su especialización en intervenciones orientadas hacia el desarrollo humano integral y sostenible.

b) Sobre los enfoques de trabajo

Uno de los enfoques más destacado y exitoso del trabajo de la Unión Europea ha sido la no condicionalidad de su apoyo en el sector a la erradicación de la hoja de coca. Basándose en un enfoque secuencial ha contribuido al desarrollo humano antes que el económico y ha sabido comprender y aceptar la importancia de la hoja de coca para el campesinado boliviano.

La Unión Europea ha sido también un actor muy importante en el aporte conceptual del Desarrollo Integral con Coca y del Control Social. El trabajo en el desarrollo del control social ha mejorado el acercamiento entre Estado y sociedad civil y fomentado la paz social.

Su capacidad de interlocución y deliberación, la búsqueda de soluciones y consensos y el acercamiento tanto a las entidades gubernamentales como a la sociedad civil son grandes fortalezas. El trabajo con los gobiernos municipales y las organizaciones de base ha sido un enfoque acertado y efectivo, que ha fomentado el fortalecimiento y el empoderamiento respectivamente. Estas fortalezas tienen mayor valor tomando en cuenta el contexto adverso y la difícil situación política y social de los últimos años.

c) Sobre los efectos de las intervenciones

Las intervenciones de la Unión Europea en el sector han demostrado ser eficaces y pertinentes y conseguir impactos positivos sobre el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en las zonas de intervención. Han favorecido la gobernabilidad del Estado, fortalecido las instituciones y reducido el nivel de conflicto en el país.

Se han conseguido avances destacables en la agenda política nacional y regional, impulsando la cooperación internacional en el sector.

d) Sobre la Gestión

La elevada ejecución presupuestaria, la capacidad de apalancar recursos locales y la fortaleza de la asistencia técnica internacional así como la gran profesionalidad del personal de la Delegación de la Comisión Europea y las asistencias técnicas son las principales fortalezas de la gestión.

La flexibilidad en la programación y la capacidad de adaptación a los cambios en el contexto son también aspectos muy destacables.

La Unión Europea se ha distinguido por la transparencia y rigurosidad de la gestión económico financiera trasladando experiencia y conocimientos a las contrapartes nacionales.

e) Sobre las modalidades de financiación

Tanto la modalidad de proyecto como la de apoyo presupuestario han sido capaces de cumplir satisfactoriamente los compromisos de ejecución. La experiencia de apoyo presupuestario ha demostrado ser operativa, transparente y eficiente en la gestión de los recursos. Esta modalidad ha sido beneficiosa para el cumplimiento de los principios de eficacia de la declaración de París y supone una plataforma de actuación destacada para el resto de los donantes.

3.1.2- Sobre el FONADAL

Las fortalezas más sobresalientes del FONADAL se detallan a continuación:

a) Sobre la posición del FONADAL

El FONADAL ha conseguido afianzarse en una posición privilegiada como actor de desarrollo tanto a nivel nacional como local. Cuenta con un elevado nivel de aceptación en su zona de intervención y es reconocido como un instrumento eficaz y transparente.

Respecto a otras entidades públicas, el FONADAL cuenta con la legitimidad y capacidad de promover procesos de coordinación, a nivel ejecutivo.

b) Sobre los enfoques de trabajo

Una importante fortaleza es el alineamiento con la política sectorial tanto a nivel nacional como regional y municipal. Este enfoque ha permitido que el FONADAL se configure como un instrumento altamente pertinente para la ejecución de la política de gobierno. Esta pertinencia mejora las posibilidades de su sostenibilidad en el tiempo. El FONADAL ha evolucionado desde una visión meramente política a una visión desarrollista.

La adecuación del FONADAL a las necesidades y prioridades de la población beneficiaria favorecen la apropiación y sostenibilidad de las intervenciones financiadas. El enfoque secuencial, que ha antepuesto la infraestructura social a la productiva ha sido muy adecuado. El trabajo a nivel municipal ha legitimado y fortalecido a la institucionalidad del Estado en el territorio.

La consideración de las instituciones como medios para mejorar las condiciones de vida de las personas y no fines en sí mismos ha favorecido el éxito de las acciones desarrolladas por el proyecto.

c) Sobre los efectos de la intervención

El FONADAL ha tenido efectos e impactos muy destacables tanto en las zonas de intervención como a nivel de la política sectorial. Una importante fortaleza ha sido su capacidad multiplicadora y de apalancamiento de recursos, que ha puesto de manifiesto no solo el elevado nivel de pertinencia y apropiación local de las intervenciones sino también la muy posible sostenibilidad de las mismas. El FONADAL ha generado una dinámica de desarrollo territorial que sin duda magnifica sus esfuerzos.

El fortalecimiento de la gestión municipal ha instalado capacidades que se visualizarán en forma de beneficios de desarrollo. La inversión pública local ha mejorado sus niveles de ejecución y se ha dinamizado. Se ha conseguido que los municipios desarrollen su vocación productiva y la prioricen en sus estrategias de desarrollo.

Los proyectos sociales impulsados son sostenibles y proveen de impactos importantes en la lucha contra la pobreza.

d) Sobre la gestión

Superadas las dificultades iniciales, muy relacionadas con las circunstancias del contexto, el FONADAL ha conseguido alcanzar la “velocidad de crucero” demostrando una alta capacidad de ejecución, eficacia y transparencia. La estructura de gestión es ágil y flexible.

Es muy destacable la motivación y dedicación del equipo de trabajo y la elevada valoración que de la Asistencia Técnica Internacional se tiene.

e) Sobre la modalidad de financiación

La modalidad “bisagra” del FONADAL, entre proyecto tradicional y apoyo presupuestario, ha resultado ser muy útil a los objetivos tanto de la Unión Europea como del Gobierno boliviano.

La gestión en forma de proyecto alineado con la política sectorial del FONADAL ha permitido una gestión eficaz y el mantenimiento de cierto nivel de control sobre el destino de los recursos, muy beneficioso para solventar las dificultades sobre todo de la primera etapa. Dadas las circunstancias del momento en el que se comprometieron los fondos, era la opción más inteligente.

3.2- Debilidades

3.2.1- De la Unión Europea en el sector

a) Sobre la posición de la Unión Europea

La Unión Europea no se ha consolidado lo suficientemente como un actor en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas en Bolivia. Ni el gobierno ni el resto de los donantes lo relacionan con este objetivo.

Por otro lado, existen ciertas inercias sobre el rol de la Unión Europea en el sector que la sitúan en una posición vulnerable. El gobierno interpreta erróneamente el

principio de “responsabilidad compartida” como una especie de “canje” de deuda histórica de la comunidad internacional por proyectos de desarrollo y por tanto, le achaca la obligación de financiar casi completa e indefinidamente las acciones del sector. La Cooperación Internacional está abocada a apoyar procesos de desarrollo que permitan su extinción. Aclarar esta cuestión en el marco de una visión estratégica sectorial de largo plazo permitirá establecer objetivos realistas y generar estrategias complementarias con otros instrumentos de cooperación internacional (policial, judicial o económica y comercial)

Otra interpretación errónea radica en entender el **principio de alineamiento** con las políticas del gobierno y la soberanía nacional como la anulación de los principios y prioridades del donante. Se corre el riesgo de pasar del alineamiento al “alienamiento”. La Cooperación Internacional implica una asociación con un objetivo común. Es vital por tanto que ambos actores tengan claro el objetivo compartido y diseñen una estrategia consensuada, más allá de intereses e interferencias políticas y partidarias. No cabe duda de que el trabajo en el sector de referencia es extremadamente delicado y complicado y que en el, se desarrollan permanentemente luchas de poder, en las que se contraponen las distintas fuerzas. Es necesario en todo caso, buscar el equilibrio entre las **concesiones** necesarias para no perjudicar la consecución de los objetivos y las **condiciones** imprescindibles para no debilitar la perspectiva y los fines últimos de la cooperación al desarrollo.

b) Sobre los enfoques de trabajo

La mayor debilidad en este campo puede identificarse como la **falta de coherencia** entre las acciones desarrolladas, los objetivos de las intervenciones y el marco programático. Por ejemplo, acciones de desarrollo productivo, con el objetivo de mejorar la gobernabilidad local en el marco de una estrategia de lucha contra las drogas. Se requiere de la definición de una estrategia integrada y el desarrollo de vínculos entre los distintos elementos de los proyectos. El apoyo presupuestario no alivia esta debilidad pues apoya una política sectorial que presenta las mismas incoherencias. El desarrollo conceptual y la falta de un posicionamiento claro frente al nuevo paradigma de la hoja de coca dificultan la visión de una estrategia clara y por tanto, la toma de decisiones.

El trabajo de la Unión Europea en el sector de Desarrollo Integral con coca no ha estado directamente orientado hacia la lucha contra las drogas sino, principalmente, hacia el desarrollo rural. Es necesario verificar que ese es el enfoque que se desea en relación a los objetivos e indicadores propuestos en la estrategia país.

La Unión Europea deberá decidir si con los proyectos del sector desea reducir el flujo de droga hacia su territorio, luchar contra la pobreza de un sector específico del campesinado de Bolivia, promover la gobernabilidad, reducir los conflictos del país o revalorizar la hoja de coca. En este momento, los objetivos y las acciones no están claramente definidos y relacionados. Debe afrontarse por tanto un proceso de reflexión participativa que permita consolidar una visión, unos objetivos, prioridades, herramientas, modalidades y enfoques de intervención claros, consolidados y coordinados que sirvan de plataforma para las negociaciones país.

Será necesario fortalecer los enfoques de orientación a resultados y rendición de cuentas, cuestiones en las que no se ha puesto tanto énfasis como en las tres A's de París (Apropiación, Alineamiento, Armonización)

En cuanto a las áreas estratégicas de la Unión Europea contra las drogas, el trabajo de la Unión Europea en Bolivia ha estado hasta el momento exclusivamente centrado en la reducción de la oferta, descuidando de alguna forma la reducción de la demanda y reducción del daño.

c) Sobre los efectos de las intervenciones

Una de las debilidades identificadas ha sido la falta de sostenibilidad en algunas de las **inversiones productivas** realizadas en el pasado, sobre todo infraestructuras agroindustriales que no han contado con una base institucional local que pudiera hacerse cargo y mantener su funcionamiento. Sobre la promoción de actividades productivas, es posible que haya adolecido de cierta falta de enfoque privado, que no es fácil de alcanzar con el trabajo a través de instituciones públicas como son los municipios. Esto pone en riesgo el éxito y sostenibilidad de las iniciativas promocionadas. Sobre la proporción en **infraestructuras**, si bien son un elemento muy valorado, su responsabilidad debería recaer en el Estado y han absorbido una gran cantidad de recursos que se podrían haber empleado en otras acciones más estratégicas.

Sobre el **fortalecimiento municipal**, parece que no ha habido suficiente formación de capital humano y transferencia de conocimiento como para instalar las capacidades de manera sostenible. El concepto de fortalecimiento institucional requiere ser trabajado conceptualmente y planificado con un método sistemático.

El **Control Social** tiene su punto más débil en la falta de un marco normativo y legislativo que lo regule y en la aparente escasa voluntad política de promover su éxito. El proyecto de control social no parece estar consiguiendo los efectos esperados. Quedan todavía en este tema muchos cabos sueltos relacionados con la fortaleza y legitimidad de las organizaciones sociales encargadas, su talante democrático, su capacidad de ejercer su función de forma justa y equitativa y la posibilidad de ser un mecanismo sostenible.

Los proyectos en zonas expulsoras no han sido efectivos en la consecución de los objetivos de reducir la migración hacia zonas productoras de coca.

De manera general, se echa en falta una especialización de las acciones de la Unión Europea. No se han podido identificar áreas sectoriales de especialización que se puedan considerar ventajas comparativas.

Como acciones con el fin último de apoyar en la lucha contra el narcotráfico en Bolivia, las intervenciones en el sector han sido poco eficaces. Los efectos sobre este objetivo han sido indirectos y no cuantificables.

Aspectos clave para la promoción de un desarrollo sostenible como la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, el fomento de los derechos de los pueblos indígenas, la prevención de conflictos o la protección del medio ambiente han sido insuficientemente abordados, lo cual sin duda pasará factura a la hora de consolidar la sostenibilidad de los impactos.

d) Sobre la Gestión

Una debilidad ampliamente generalizada a la práctica totalidad de los proyectos ha sido el deficiente diseño y planificación de los mismos. La escasez de utilización adecuada de las herramientas metodológicas de diagnóstico, identificación y formulación así como de seguimiento de los proyectos ha dado lugar a una gestión por

improvisación que intervenciones de tamaño envergadura no pueden permitirse. Es necesario profundizar y valorar el uso de las herramientas de planificación y gestión de proyectos disponibles.

Los proyectos en general han estado aparentemente excesivamente orientados hacia la ejecución presupuestaria, priorizando el corto al largo plazo, en desmedro de indicadores de eficiencia y calidad.

Se echa en falta una mayor coordinación y complementariedad entre las intervenciones en ejecución. Los proyectos son débiles en su concepción como líneas en el marco de una estrategia común y desaprovechan su potencial de complementariedad.

La discontinuidad en los encuentros para el espacio de análisis y reflexión del staff técnico de los proyectos está haciendo que se infrutilice todo el conocimiento acumulado, la experiencia y la sabiduría de un impresionante equipo que puede realizar aportes importantísimos a la estrategia de la Unión Europea en Bolivia.

Una debilidad relacionada es la insuficiente cultura de aprendizaje y recuperación de experiencias e instrumentos de las intervenciones anteriores. Los procesos de evaluación, más orientados hacia cuestiones financieras no facilitan el rescate de las lecciones de desarrollo.

La relación entre los efectos conseguidos y los recursos invertidos podría ser más eficiente.

La falta de armonización con otros donantes ha sido puesta de manifiesto, generando debilidades de complementariedad y supuestas competencias en terreno.

e) Sobre las modalidades de financiación

Si bien existe una tendencia hacia la desaparición de los proyectos tradicionales, por no adecuarse a los principios de eficacia de la agenda internacional, el apoyo presupuestario en países con bajos niveles de gobernanza como Bolivia también tiene sus limitaciones y riesgos. En el caso del proyecto de apoyo presupuestario, la debilidad principal radica en la falta de capacidad y compromiso de los actores locales que han minado uno de los principales requisitos para recibir este tipo de apoyo: **la existencia de una política sectorial adecuada y los compromisos y capacidades para su implementación**. La gran debilidad conceptual en la política sectorial y en general, la falta de capacidad de las instituciones del Estado boliviano en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades, son factores que debilitan las posibilidades de éxito del apoyo presupuestario. Sobre la Asistencia Técnica Internacional, en esta modalidad, se convierte en un invitado de piedra a la hora de realizar recomendaciones efectivas, generando frustración y achacándosele responsabilidades que no le competen formalmente.

3.2.2- Sobre el FONADAL

a) Sobre la posición del FONADAL

Habiendo sido creado al amparo de la Ley 1008 como un instrumento del Desarrollo Alternativo con el fin de reducir los cultivos de coca, en la actualidad, la misión del FONADAL responde al nuevo paradigma de la coca y se pone al servicio del desarrollo integral. Esto genera en cierta forma una confusión sobre el trasfondo de

la institución. La evolución del desarrollo alternativo al desarrollo integral con coca implica algo más que un enunciado. Para el FONADAL esta implicación es muy importante pues **pasa de ser un instrumento de sustitución de la coca a un instrumento de revalorización de la hoja de coca** en el marco de la política sectorial. El FONADAL no ha desarrollado suficientemente este aspecto conceptual vital para su propia identidad y misión institucional.

Relacionado con el punto anterior, surge cierta confusión en los objetivos institucionales ¿es el desarrollo productivo?, ¿el desarrollo humano integral?, ¿la lucha contra las drogas?, ¿la sustitución de los cultivos de coca por otras actividades económicas? ¿la reducción de los conflictos locales? ¿la reducción contra la pobreza del campesinado productor de coca?... dependiendo del objetivo será necesario concretar las acciones necesarias para su consecución y que, lógicamente, son de naturaleza muy diferente.

En cuanto a su posición en el ejecutivo, si bien ha sido fortalecida, se encuentra todavía en un nivel muy precario, sujeto a virajes políticos y cambios de criterio. La institución no está lo suficientemente instalada y corre importantes riesgos de sostenibilidad. Su identificación con un proyecto de la Unión Europea tampoco ayuda a su posicionamiento en la estructura del Estado.

b) Sobre los enfoques de trabajo

No se ha consolidado una política clara en relación a la hoja de coca, el sector agropecuario y el desarrollo integral. La concesión de proyectos no se basa en una estrategia planificada o en criterios suficientemente objetivos, lo que conlleva el riesgo de convertirse en un “cajón de sastre” y por tanto, una posible falta de eficiencia. El uso político de los recursos, con fines partidarios o como instrumento en la búsqueda de aliados es un riesgo palpable.

La estrategia de trabajo en zonas de riesgo no ha sido suficientemente elaborada y tampoco enfoques como el de protección medioambiental, de género o de derechos de los pueblos originarios y afrodescendientes.

Los criterios de selección de las intervenciones, basados principalmente en su adecuación técnica, dificultan su dirección efectiva hacia la reducción de la coca.

El proyecto puede haber alimentado una cultura “demandista” de la población, sin haber considerado suficientemente las obligaciones y responsabilidades de las distintas instituciones del Estado. Se puede haber caído en un círculo vicioso de demandas y satisfacción sin planificación ni visión de largo plazo. Esta situación desvirtúa la identidad de un programa de desarrollo.

El no contar con vínculos directos con las acciones del Estado para la reducción y el control de la coca debilita su enfoque estratégico hacia este fin. El enfoque de trabajo a través de los municipios, que puede ser muy adecuado para el objetivo de desarrollo integral, es una debilidad para el objetivo de reducción de los cultivos de coca, que están vinculados al sindicato o al productor.

c) Sobre los efectos de la intervención

Sobre el fortalecimiento municipal, los efectos alcanzados parecen tener ciertas debilidades de sostenibilidad. La instalación de capacidades parece haberse hecho con un enfoque ad hoc. Las graves deficiencias de la gestión pública municipal siguen vigentes.

Los proyectos productivos implican una elevada cualificación de la asistencia técnica, de un acompañamiento constante, un enfoque privado y de una inversión a largo plazo para lograr su sostenibilidad y la consecución de impactos efectivos, por lo que todavía está por comprobarse su capacidad de generación sostenible de ingresos.

Algunos efectos negativos podrían originarse por los conflictos entre regiones (Yungas-Trópico) y entre región (Yungas) y gobierno. No tomar muy en cuenta este contexto político a la hora de concretar los apoyos ha podido profundizar estas problemáticas. La búsqueda por otro lado de minimizar las rivalidades ha podido desvirtuar los objetivos de la intervención.

d) Sobre la Gestión del proyecto

Las principales debilidades de gestión del proyecto se dieron en el pasado por el importante cambio en las orientaciones políticas y la excesiva rotación del personal directivo. Es justo mencionar que estos factores de índole externo se debieron a cuestiones coyunturales de grave repercusión en todos los ámbitos a nivel nacional. Sin embargo, también se debe mencionar la consideración, por parte del gobierno, de las instituciones como reductos de poder político, anteponiendo la visión partidista a la visión técnica, que resulta imprescindible en instituciones de las características del FONADAL.

La configuración como entidad desconcentrada reduce la autonomía de gestión y las posibilidades de estabilidad del personal, especialmente del directivo.

La excesiva dependencia de los fondos de la Unión Europea como único financiador de las intervenciones del FONADAL ha ocasionado una confusión entre la institución y el proyecto, que afecta a la propia identidad institucional.

La confusión entre el rol del FONADAL como financiador y como ejecutor de las intervenciones ha ocasionado también, sobre todo en sus primeras etapas, debilidades en la gestión.

e) Sobre las modalidades de financiación

Una debilidad general de la modalidad de proyectos es la dificultad de apropiación por parte de los actores locales y por tanto, la posibilidad de sostenibilidad. En el caso del FONADAL, la apropiación parece haber sido superada por la elevada pertinencia de la intervención, sin embargo, sigue habiendo dudas sobre la sostenibilidad de la propia institución pues, si bien existe el compromiso de asumir el costo de operación-plantilla del personal por parte del Tesoro General de la Nación sigue pendiente y con serias dudas de materializarse, lo cual es un signo evidente de falta de prioridad por parte del gobierno.

3.3- Lecciones aprendidas

Una importante lección, que han dado los 30 años de lucha contra las drogas es Bolivia ha sido **la ineficacia de las medidas represivas y punitivas**, especialmente hacia una población sumida en la pobreza. Es sólo a través del mutuo respeto, el diálogo y la búsqueda de consensos que se puede avanzar en una temática excesivamente complicada. Las medidas más eficaces contra el narcotráfico son aquellas que se basan en la prevención, la educación, la información, rehabilitación e inserción. El trabajo por etapas, desde el logro de la confianza de las

personas en las instituciones para después perseguir objetivos de índole más práctica es fundamental.

Una mirada histórica a los procesos del pasado pone de manifiesto los riesgos que existen en el reconocimiento de las reivindicaciones del sector cocalero que pueden sentar precedentes que sitúan al gobierno o las instituciones en situaciones muy complicadas (por ejemplo, la concesión del cato de coca a los productores de Chapare representa un agravio comparativo para otros productores de zonas no tradicionales de las provincias Muñecas, Franz Tamayo, Bautista Saavedra o Larecaja, que están reclamando ahora su derecho a producir). Cualquier paso que se de en el sector, supone un cambio en las relaciones de poder entre los grupos participantes, que debe ser analizado y ponderado meticulosamente y de forma previa. **La improvisación es una cuestión que no debe tener cabida en el sector de DIC.**

El Desarrollo Alternativo ha tenido impactos muy significativos sobre la diversificación y promoción productiva pero ha fracasado en su intento de sustituir la coca por otras actividades agropecuarias alternativas. La coca se ha instalado en la economía campesina y convive con el resto de los productos. Su cultivo es insustituible, representa una fuente de ingresos que permite la subsistencia de muchas familias campesinas. El Desarrollo Integral con coca representa la aceptación de esta realidad y no debe repetir los errores del Desarrollo Alternativo. **El Desarrollo Integral con coca supone reconocer, aceptar y fomentar la producción** y el destino lícito de la hoja de coca y su carácter de complemento de la economía campesina. Los esfuerzos de control del destino y estabilización de los cultivos deben contar con un marco político y legal que los respalde y fortalezca como medidas específicas de lucha contra el narcotráfico.

Una lección que este sector ha dado a la Cooperación Internacional ha sido la necesidad de respetar la soberanía nacional y no imponer condiciones ni requisitos que adulteran la visión y prioridades nacionales. **La Cooperación puede incidir pero no injerir**, hay una leve línea que separa estos conceptos que no debe ser cruzada.

Las experiencias desarrolladas a lo largo de los últimos doce años han puesto de manifiesto la importancia de considerar los procesos de desarrollo, y especialmente los de desarrollo productivo, como **procesos de largo aliento**, que requieren de una perspectiva elaborada pero flexible, de una gestión proactiva pero planificada y de una definición clara de roles y responsabilidades, complementarios y con un objetivo común. Los procesos de desarrollo fomentados tampoco son irreversibles. El nivel de vulnerabilidad y las circunstancias de los protagonistas en el sector genera importantes riesgos de sostenibilidad por lo que los procesos deben formar parte de una estrategia sostenida y de largo aliento que complete y consolide las iniciativas con potencial comprobado.

Es fundamental el desarrollo de una **cultura institucional orientada al aprendizaje**. La evaluación y sistematización de las experiencias y su incorporación al ciclo del proyecto son funciones vitales para promover este aprendizaje y evitar errores del pasado. Los procesos deben ser dotados de elevados niveles de calidad.

También se ha demostrado que una posición dialogante puede facilitar la consecución de un equilibrio entre posiciones aunque se reconozca que no es posible conciliarlo todo. **En el sector existen intereses totalmente contrapuestos** que es necesario que flexibilicen sus posiciones al amparo de los Derechos Humanos y los compromisos internacionales de lucha contra las drogas, esto requiere la voluntad tanto de gobiernos como de productores.

Un aspecto vital para el desarrollo de la Cooperación radica en la **profesionalización del personal**. Se ha evolucionado desde la figura del cooperante como una “persona con buenas intenciones” al cooperante como un profesional preparado, formado y altamente cualificado, que afronta la difícil tarea de modificar las condiciones de vida de personas afectadas por la pobreza.

Si bien **los aspectos del contexto pueden afectar** considerablemente el ritmo de ejecución, experiencias como la del FONADAL han demostrado que estos escollos pueden superarse cimentando los proyectos con un elevado grado de pertinencia. Otra lección aprendida respecto al rol del FONADAL ha sido la necesaria transición de la institución como entidad ejecutora a entidad financiadora si bien sigue pendiente su consolidación como ente especializado técnicamente capaz de incidir en las políticas sectoriales.

Se ha demostrado que la participación de la población beneficiaria es indispensable de cara a la **sostenibilidad** de cualquier intervención pero no es garantía de éxito. Deben contemplarse muchos otros factores, tanto del entorno, como económicos, tecnológicos, socioculturales, de género, institucionales y medio ambientales para poder mejorar la sostenibilidad de las acciones. La sostenibilidad de un proceso de desarrollo es la razón de ser de cualquier intervención de cooperación.

4- REFLEXIONES Y CONCLUSIONES PARA FUTUROS FINANCIAMIENTOS DE LA COMISIÓN EUROPEA EN EL SECTOR DE DESARROLLO INTEGRAL CON COCA EN BOLIVIA

Doce años de experiencia en el sector son suficientes para tener una buena perspectiva. En este periodo, la Unión Europea se ha posicionado como un actor muy importante para el progreso en las zonas productoras de coca, con experiencias exitosas en la promoción del desarrollo humano, la mejora de la cohesión social, la gobernabilidad y la reducción de la pobreza en el país. Los logros alcanzados son más significativos si se toman en cuenta las condiciones del contexto en las que se desarrollaron las intervenciones. El trabajo en un sector altamente politizado y conflictivo, en un país convulsionado y con un discurso beligerante respecto a los organismos internacionales, supone un gran desafío al que la Unión Europea ha sabido responder. El trabajo de la Cooperación de la Unión Europea se ha destacado por su elevado nivel de participación, diálogo y respecto, priorizando los derechos de las personas ante el resto de objetivos.

- *No cabe duda de que, **sin el trabajo de la Unión Europea en el sector, los niveles de gobernabilidad del país hoy serían menores.***

El Desarrollo Alternativo/Integral con Coca es un ámbito de trabajo especialmente complicado pues no solo conlleva las dificultades habituales de trabajar en desarrollo en entornos rurales sino que está rodeado de circunstancias complejas; como la presencia del crimen organizado, la existencia de una cultura de desconfianza y agresividad o la confluencia de diversos intereses muy difíciles de conjugar. La presencia de cultivos de hoja de coca en las zonas de intervención, caracteriza un modelo de desarrollo que debe tomar en cuenta este elemento singular.

Hasta el periodo reciente, los programas gubernamentales del sector se enfocaban en la hoja, dejando en segundo plano a las personas involucradas en su producción, consideradas criminales y apartadas de la toma de decisiones. Sin embargo, el negocio de la coca en Bolivia va más allá del enriquecimiento ilícito de criminales.

- *La coca en Bolivia representa no sólo un elemento cultural sagrado sino una buena parte de la **estrategia de supervivencia** de personas en extrema pobreza.*

Si bien las políticas y programas de Desarrollo Alternativo /Integral con coca han demostrado ser útiles en la promoción del desarrollo han puesto de manifiesto sus limitaciones para la reducción del cultivo de la hoja de coca. Las medidas represivas de la primera etapa no solo fueron infructuosas en el objetivo de reducir la producción de coca sino que tuvieron altos costos en derechos humanos. Los enfoques de desvinculación de los beneficios del desarrollo a la erradicación/racionalización de cultivos, si bien muy adecuados desde el punto de vista de derechos, han sido insuficientes en el objetivo de la reducción del potencial de producción de cocaína.

- *Hoy día existe en el país **una importante cantidad de coca excedentaria y un incremento del narcotráfico** y los delitos conexos. Las áreas de producción de coca se están extendiendo a nuevas regiones y están surgiendo nuevos productores y reivindicaciones de legalización. Grupos de narcotraficantes internacionales se han instalado en el país; la maquinaria de producción de cocaína se está extendiendo a comunidades rurales sin presencia estatal y la corrupción está permeando a las estructuras del Estado. Existe en el sector un potencial de conflicto latente.*

El cambio de paradigma que se produjo con la llegada al poder en 2005 del Presidente Evo Morales, un ex productor de coca y líder sindical del Trópico de Cochabamba, ha supuesto un giro político que sin duda conlleva importantes implicaciones para el sector. **La política de “eliminación de la hoja de coca” ha dado paso a la de “compatibilidad y control”**. Compatibilidad con otros cultivos como parte de las fuentes de ingreso campesinas y control de la expansión de su cultivo.

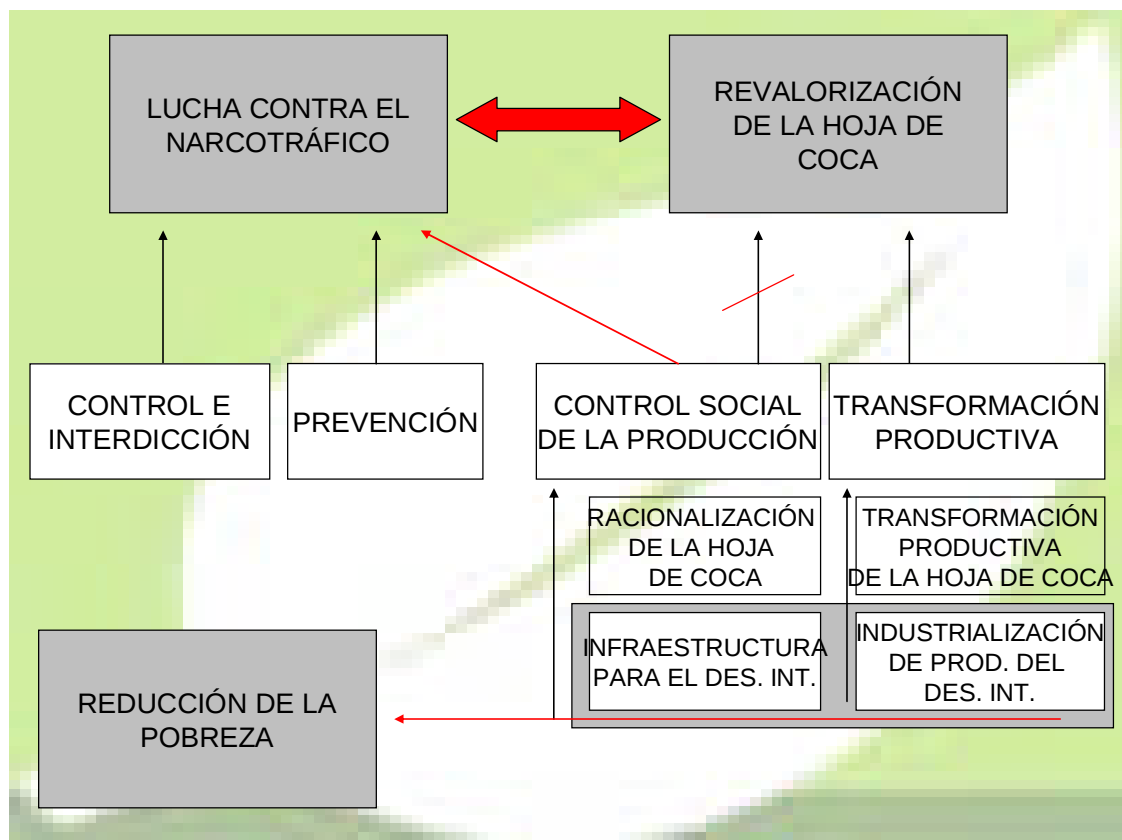
El gobierno actual está todavía en un proceso de análisis y construcción ideológica y no ha sido capaz de plasmar el ideario en una política de lucha contra el tráfico ilícito de drogas coherente y efectiva. Si bien existen avances conceptuales, las limitaciones a la hora de materializar los aspectos filosóficos en estrategias estructuradas y coherentes son evidentes. **La estrategia contra las drogas requiere de un mayor desarrollo tanto conceptual como operativo**. El intento de desligar la coca de la cocaína y el desarrollo integral de la lucha contra las drogas, ha mermado los vínculos entre ambas líneas de trabajo, dejando un vacío conceptual que genera contradicciones e ineficiencias. La institucionalidad boliviana es débil, falta de capacidades, de normativa y de estrategia.

Una de las implicaciones más importantes del cambio de paradigma es el desarrollo de una política de revalorización de la hoja de coca en forma paralela a la lucha contra el narcotráfico. Bajo el lema “coca sí, cocaína no” se mezclan dos cuestiones que deben tratarse de forma específica. De hecho, **la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la hoja de coca fusiona objetivos, programas y componentes carentes de coherencia interna**.

Tal y como se observa en la figura a continuación, la lucha contra el narcotráfico, con los enfoques de trabajo actuales, no está directamente relacionada con la estrategia de revalorización de la hoja de coca. El Desarrollo integral- su infraestructura e industrialización de sus productos- no contribuye a la revalorización de la hoja de coca sino a la reducción de la pobreza de las personas relacionadas (a

no ser se oriente específicamente a la mejora de la producción e industrialización de la coca) y el control social no contribuye a la revalorización de la hoja de coca sino a la estabilización de la producción.

FIGURA 8: LAS INCOHERENCIAS DE LA LÓGICA DE LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y REVALORIZACIÓN DE LA HOJA DE COCA 2007-2010



- **Existe por tanto una confusión teórico conceptual en la política sectorial de lucha contra las drogas** que puede tener su origen en el intento de conjugar los dos paradigmas contrapuestos en un esfuerzo de conciliación. Sin embargo, **este esfuerzo teórico no ha dado los resultados adecuados en la lucha contra las drogas y no ha favorecido la inversión eficiente de los recursos.**

La Unión Europea, por su trayectoria, experiencia y liderazgo en el sector cuenta con toda la capacidad propositiva para apoyar el diseño de la estrategia. Eso sí, no puede desperdiciar la capacidad de incidencia que posee, por lo que puede negociar mayores compromisos del Estado boliviano como contraparte de las ayudas. Son vitales cuestiones como la cualificación del personal, su perfil técnico y estabilidad, la contraparte económica del Estado boliviano y su compromiso de sustituir gradualmente la ayuda externa con recursos propios, la descentralización y mantenimiento del FONADAL o el desarrollo de un cuerpo teórico, conceptual y operativo coherente, oportuno y adecuado al fin último de lucha contra las drogas.

Los programas de Desarrollo Alternativo/Integral con coca, desde los enfoques empleados hasta el momento, tienen como objetivo el desarrollo integral y sostenible de las personas relacionadas con el cultivo de la hoja de coca. Desde ese punto de vista, **estos proyectos han resultado muy eficaces en la consecución de impactos sobre el desarrollo económico productivo, social e institucional de las**

zonas de intervención. El Desarrollo Alternativo/integral con coca ha tenido importantes impactos en el incremento de las extensiones de cultivos agrícolas, la cualificación de los productores, la comercialización y exportación y por ende, el incremento de sus ingresos. Además, se han desarrollado infraestructuras; caminos y puentes, que han permitido el tránsito de las personas y productos y han tenido una importante influencia en el desarrollo turístico. Se han mejorado y ampliado los servicios de salud y educación y se ha incrementado la capacidad de las instituciones de prestar servicios públicos.

Sin embargo, **el Desarrollo Alternativo/Integral con coca no ha tenido un impacto directo sobre la producción y tráfico de cocaína a países consumidores**, y en concreto a Europa, cuyos índices de consumo registran una curva ascendente. Tampoco lo ha tenido el trabajo en las llamadas zonas expulsoras. Las intervenciones en este ámbito han contribuido igualmente a mejorar la calidad de vida de las personas beneficiarias pero no han demostrado ser eficientes en la reducción de los flujos migratorios hacia zonas productoras de coca ni en la producción de coca o cocaína del país.

Sobre el objetivo de reducción de cultivos en el paradigma actual, la hipótesis de partida empleada por las políticas del sector asume que la producción de coca se debe casi en exclusiva a la pobreza campesina. Se supone que generando fuentes de ingresos alternativas, los cultivos de coca se reducirán de forma “espontánea”. Esta hipótesis resulta ser algo reduccionista. Además, se está minimizando la importancia que la coca representa por cultura y tradición para los cocaleros; su dinero de bolsillo; reserva para imprevistos; su fuente de financiación de eventos sociales que les permite mantener sus estatus. Pensar que el único motivo por el que se produce coca es la pobreza nos puede llevar a repetir los errores del pasado, con enfoques más “cocacéntricos” que centrados en la persona. El cultivo de la coca y su excelente relación entre inversión en recursos (en tiempo, dinero y capacidades) y beneficios, **es difícilmente sustituible por cualquier otra actividad económica** y más cuando se tienen en cuenta las particularidades de los productores de la coca, con un nivel de vida precario y limitaciones en los aspectos sociales y culturales.

- ***La sustitución del cultivo de coca por otras fuentes de ingresos requiere no solo de procesos de desarrollo con base territorial, integrales y sostenidos de largo plazo sino también de un paquete de medidas específicas y direccionadas; con incentivos y sanciones, con control social democrático; integrados e impulsados por la comunidad; planificados y diseñados estratégicamente y acompañados acciones orientadas hacia la reconstrucción de principios y valores éticos.***

Para la Unión Europea, las intervenciones en el sector de Desarrollo Integral con coca se enmarcan en la Estrategia y Plan de Acción contra las drogas de la Unión Europea que tienen como objetivo principal la reducción del uso de las drogas y de su daño social y a la salud a través de acciones sobre la oferta y la demanda de drogas ilícitas. Las intervenciones de DIC han tenido como objetivo el incremento de gobernabilidad en el país y se han entendido como instrumentos de minimización de conflictos entre cocaleros y gobierno. Sin embargo, sus apoyos, con una visión sectorial, han replicado en cierta forma las incoherencias de la política nacional, adoleciendo de una mirada más estratégica hacia el objetivo de lucha contra las drogas⁶.

⁶ Con la salvedad del proyecto de Control Social

- *En el marco de su estrategia país, la Cooperación de la Unión Europea en Bolivia tiene el desafío de trabajar para **clarificar su enfoque de combate contra las drogas y su posición respecto a la hoja de coca**, especialmente en el marco de un nuevo paradigma nacional que incorpora la producción, industrialización y comercialización de la hoja de coca como elemento sustancial de los procesos de Desarrollo Integral con coca.*

En cuanto al Desarrollo Integral con Coca, el Plan Nacional presenta un objetivo muy claro: **Generar procesos de desarrollo integral sostenible y participativo, fomentando capacidades de autogestión comunitaria e institucional, que incluya inversión privada solidaria, para eliminar los factores causantes de la pobreza, la exclusión social y el deterioro ambiental, aplicando de forma interna y externa la estrategia de la Revalorización de la Hoja de Coca.**

El Desarrollo Integral con Coca implica por tanto la consideración de la coca como un elemento importante de la economía campesina en las zonas productoras. El DIC incorpora por tanto, en su dimensión de integralidad, a la propia hoja de coca, no solo como parte de la economía local y componente del desarrollo agrícola a través de su industrialización y comercialización socialmente controlada, sino como elemento articulador del Desarrollo Integral, que promueve procesos de apropiación de los actores sociales que participan en el diseño e implementación de las políticas del sector. Esto nos lleva a una consideración más: no es lo mismo promover el Desarrollo Integral con Coca que promover el Desarrollo Integral en territorios donde hay coca. Tal y como se expresa en el PNDC I: **El desarrollo integral debe promoverse con coca.**

- *La diferencia fundamental entre el Desarrollo Rural Integral y el Desarrollo Integral con Coca en el reconocimiento explícito de la coca como factor de desarrollo y por tanto, precisa de la existencia de una estrategia específica de apoyo a su producción.*

Dado que para las instituciones que trabajan en el sector de DIC, este no se concibe como un instrumento de lucha contra el narcotráfico sino como un instrumento amortiguador de los impactos negativos de las medidas de lucha contra el narcotráfico, el objetivo directo y relacionado es la reducción de conflictos y por tanto, **no se estaría trabajando de forma directa en el sector de “Lucha contra las drogas ilícitas” sino en el de “Gobernanza democrática”.**

- *Parece existir una diferencia conceptual importante sobre el Desarrollo Integral entre Gobierno y Cooperantes. Para el gobierno es una **estrategia de Desarrollo Rural Integral que incorpora la producción de la hoja de coca como una línea de trabajo muy importante** en la que el objetivo de lucha contra el narcotráfico es residual. Sin embargo, **los cooperantes conciben el Desarrollo Integral con coca, como la promoción de procesos de Desarrollo Rural Integral en zonas relacionadas con la producción de coca que es tolerada pero no apoyada**⁷. El Desarrollo Integral con coca se concibe principalmente como un instrumento indirecto dentro de su estrategia de lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Esta diferencia conceptual es vital que sea clarificada para sustentar las acciones que decidan desarrollarse en el sector.*

⁷ Tomando en cuenta que al ser considerada la hoja de coca estupefaciente ningún organismo de cooperación podría apoyar su producción sin entrar en un conflicto entre sus mandatos.

De cara al futuro, abordando un nuevo ciclo de planificación, se plantean dos grandes escenarios con varias opciones posibles. Será necesario promover un proceso de análisis y concertación que pueda definir prioridades, intereses y criterios de intervención, tanto del donante como del socio local, de forma participativa y clara que desemboque en un diálogo entre iguales para la identificación de puntos de encuentro.

Para la Unión Europea será fundamental **desarrollar el cuerpo teórico, conceptual y filosófico** para proveer de una visión a largo plazo de su actuación en el sector. Para ello sería muy interesante poder **crear espacios de análisis con el staff actual de asistencias técnicas**, e incluso con otros donantes, generando debates que pueden ser muy fructíferos para, entre otras cuestiones, desarrollar una posición respecto a la coca e identificar fortalezas sectoriales y procesos que requieren de continuidad.

En cualquier caso, los **enfoques de no condicionalidad, no criminalización y derechos humanos deben mantenerse**, pues no solo favorecen el éxito de las intervenciones sino que son seña distintiva de la cooperación de la Unión Europea y una característica imprescindible de las actuaciones en cooperación para el desarrollo.

ESCENARIO 1: CONTINUIDAD	APOYO PARCIAL A LA POLÍTICA SECTORIAL- DESARROLLO INTEGRAL “SIN COCA”
<i>Líneas de intervención</i>	Desarrollo Productivo (consolidación y transferencia) Desarrollo Social Infraestructura vial Fortalecimiento Institucional Control Social
<i>Ámbito de intervención</i>	Zonas productoras de coca: Trópico de Cochabamba, Yungas de La Paz, zonas de riesgo.
<i>Objetivo principal</i>	Lucha contra la pobreza
<i>Indicadores relacionados</i>	Diversificación productiva Acceso a nuevos mercados Incremento de ingresos Reducción de conflictos
<i>Posibles combinaciones</i>	Énfasis en desarrollo productivo y zonas productoras y de riesgo Incorporación del componente de revalorización de la hoja de coca
<i>Oportunidades</i>	Consolidación de los procesos iniciados para sostenibilidad Elevado grado de pertinencia local Buen nivel de alineamiento con las políticas nacionales No se generan tensiones con las contrapartes
<i>Riesgos</i>	El impacto en la lucha contra las drogas es reducido e indirecto No se trabaja de forma equilibrada la oferta y la demanda Las intervenciones pueden responder a intereses políticos y ser utilizadas con fines partidarios Se pueden entender como “compensaciones” y fomentar el incremento de producción de coca en otras áreas Si se extiende el trabajo a zonas expulsoras puede reducirse la eficacia y producir un efecto adverso de incentivo a la coca Si se incorpora la revalorización de la coca, se estaría incumpliendo la normativa internacional contra la droga

	Si se enfatiza en exceso el desarrollo productivo se pueden generar procesos excluyentes e inequitativos
<i>Precondiciones</i>	Elaboración conceptual del posicionamiento de la UE sobre la hoja de coca Diseño de una estrategia de intervención sobre desarrollo integral con coca coherente y clara tanto nacional como de la UE Determinación de criterios objetivos de intervención y asignación de proyectos Sostenibilidad del FONADAL, compromisos de asignación de recursos humanos Complementariedad con otros programas de lucha contra las drogas o desarrollo (entre ellos en zonas expulsoras) ya sean estatales o de otras agencias de cooperación

Entre las posibles **líneas sectoriales identificadas en desarrollo integral** se pueden mencionar para la zona de Yungas: el Medio Ambiente, ordenamiento territorial, agua, formación profesional para jóvenes y cadenas productivas agrícolas, en cultivos como el café o el cacao. Para la zona de Chapare, entre otros: la agroforestería, comercialización y exportación y ordenamiento territorial. **El enfoque de continuidad y búsqueda de consolidación y sostenibilidad de las intervenciones desarrolladas hasta el momento es vital en este escenario, que debería evitar incursionar en nuevas áreas.** Líneas específicas de gobernabilidad, fortalecimiento municipal y de la sociedad civil, reducción de conflictos y cultura de paz y género deberían acompañar cualquier intervención en el sector, incrementando la necesaria integralidad de las acciones. El fortalecimiento institucional, identificado como una fortaleza, requiere sin embargo de un desarrollo conceptual y metodológico que mejore su implementación en el ámbito de los proyectos.

Sobre la coca, la posición hasta ahora ha sido de tolerancia pero sin que, más allá del control social con todas sus limitaciones, se hayan abordado acciones específicas sobre ella; ni de erradicación ni de revalorización, por lo que se adopta una posición que elude un posicionamiento a favor o en contra, evitando de esta forma un conflicto con la normativa internacional, en el primer caso y un conflicto con la política nacional en el segundo. Sin embargo, a estas alturas, es necesario manifestar de forma explícita la posición de la Unión Europea respecto a la coca para poder diseñar medidas estratégicas en el marco de la estrategia integral.

Sobre el **control social**, es necesario mencionar algunos riesgos de su implementación, relativos principalmente a su desarrollo empírico hasta el momento, apoyado en organizaciones, el sindicato cocalero, que si bien son representativas, cuentan con una débil cultura democrática. El control social es una herramienta que puede ser muy útil para los objetivos de control de la producción y tráfico de drogas pero que requiere de una elaboración minuciosa del marco teórico, normativo y legislativo para evitar, por un lado, traspasar al ciudadano la responsabilidad del Estado y por otro, generar conflictos, enfrentamientos y rendición de cuentas entre personas que carecen de potestad para ejercer acciones contra otras personas en una relación de horizontalidad y sin las necesarias garantías democráticas. El control social puede ser una medida eficaz pero necesita, además de una voluntad política real, una estrategia específica para garantizar su sostenibilidad.

ESCENARIO 2: ENFASIS EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO	APOYO INTEGRAL A LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS
<i>Líneas de intervención</i>	1- Tráfico Interdicción Control de precursores químicos Lavado de dinero Cooperación Internacional 2- Control de la expansión de cultivos de coca (control social y racionalización concertada) Desarrollo Integral vinculado al control (orientado al productor) 3- Prevención Prevención del consumo Reducción del daño Prevención del delito (Régimen penitenciario, reinserción social)
<i>Ámbito de intervención</i>	Zonas tradicionales de intervención de la UE para desarrollo integral y a nivel nacional para las líneas 1 y 3.
<i>Objetivo principal</i>	Reducción del narcotráfico
<i>Indicadores relacionados</i>	Secuestro de cocaína y precursores Hectáreas de cultivo de coca reducidas Personas rehabilitadas Consumo de cocaína reducido Nivel de delitos relacionados con la droga Existencia de políticas y leyes eficaces
<i>Posibles combinaciones</i>	Eliminar intervenciones en la línea 1
<i>Oportunidades</i>	Impactos directos y efectivos en la lucha contra las drogas Alineamiento excelente con políticas nacionales y de la U.E. Mejora de la eficiencia Reducir oportunismo político y tensiones entre regiones Visión amplia, estrategia integral
<i>Riesgos</i>	Abarcar temáticas que no son fortalezas identificadas de la U.E. Falta de voluntad política del gobierno boliviano Puede generar alguna tensión con las contrapartes y debilitar la imagen actual de la U.E.
<i>Precondiciones</i>	Diseño de una estrategia integral, coherente y clara del gobierno boliviano y con recursos asignados Diseño elaborado de una estrategia de intervención de la UE Sostenibilidad y descentralización del FONADAL Definición de contrapartes adecuadas y modalidades de gestión factibles

En este enfoque, **se prioriza la lucha contra el tráfico ilegal de drogas** como el objetivo principal, combinando muchos de los instrumentos disponibles. Abordar cuestiones de prevención es un desafío para la Unión Europea que sin embargo, responde muy adecuadamente a sus principios generales de cohesión social, lucha contra la pobreza y desarrollo.

Sobre las **modalidades de financiación**, las empleadas hasta ahora, ya sean proyectos tradicionales, proyectos con enfoque sectorial o apoyo presupuestario han tenido sus éxitos y sus limitaciones. Si la tendencia es hacia los primeros, paradójicamente se gana en eficacia pero se resta a los compromisos de apropiación y alineamiento de París, si la tendencia es hacia los segundos, se incrementa el alineamiento pero, en las condiciones actuales del país, se pone en riesgo la efectiva consecución de los objetivos. Más que la modalidad empleada, lo importante será trabajar de forma profusa el diseño de las intervenciones. En el caso de proyectos, planificar rigurosamente los objetivos, indicadores, acciones, presupuestos, beneficiarios, contrapartes, formas de gestión, seguimiento...y en el caso de apoyos presupuestarios, asegurar la existencia de una política coherente y eficaz, objetiva y diseñada en forma participativa, con una institución responsable comprometida y capaz, con contrapartes económicas importantes, con indicadores fiables y verificables y con las garantías de una efectiva voluntad política de cumplimiento.

Ambas alternativas requerirán sin embargo de una serie de precondiciones para ser materializadas, entre ellas:

Por parte del Gobierno boliviano:

- El diseño de una política integral, clara, coherente y orientada a resultados, con un sistema de monitoreo y evaluación confiable. Deberán identificarse los objetivos sectoriales y los medios para su consecución compatibilizando el cumplimiento de los compromisos internacionales y las prioridades nacionales.
- El Gobierno deberá continuar desarrollando el talante conciliador pero prever la posibilidad del rechazo por parte de algunos sectores sociales a ciertas medidas adoptando una actitud proactiva y anticipada para evitar la desestabilización y la posterior cesión a demandas poco coherentes con los objetivos buscados.
- La política deberá tomar en cuenta las diferencias entre los Yungas de La Paz y el Trópico de Cochabamba y proponer enfoques diferenciados.
- El Estado boliviano debe proveer no solo de una institucionalidad eficaz y coordinada sino también del adecuado marco normativo y regulatorio. Este es un importante desafío de expresión de voluntad política y desarrollo de capacidades que es posible que requiera de un apoyo específico por parte de la Unión Europea. Es necesaria la definición de un único ente rector.
- El FONADAL debe huir de su instrumentalización política y ser fortalecido en su rol de agente de desarrollo y ente de coordinación y el Viceministerio de la Coca y el Desarrollo Integral debe mejorar sus niveles de eficiencia.
- Como muestra de la voluntad política, el gobierno debe afrontar el desafío de generar un debate público, posicionar el tema en la agenda política de forma decidida y desarrollar acciones contra la permisividad e impunidad del narcotráfico.
- Es imprescindible la asignación de recursos del Tesoro General de la Nación tanto a instituciones como a acciones
- Desarrollar programas y políticas complementarias, con recursos propios y de otros organismos de cooperación, dirigidos hacia sectores como la gobernabilidad, provisión de servicios básicos, lucha contra la corrupción y promoción de la presencia del estado y confianza de las instituciones especialmente en las zonas de intervención de los programas de la Unión Europea y las zonas identificadas como “expulsoras”. Esto permite concentrar los esfuerzos de la Unión Europea en base a sus ventajas comparativas, evitar la dispersión y mejorar su eficacia.

Para promover estas precondiciones, la Unión Europea deberá aprovechar su posición ventajosa y emplear su capacidad de incidencia.

Por parte de la Unión Europea

- La definición participativa por parte de la Unión Europea de una estrategia sectorial para el largo plazo con prioridades, objetivos, metas y criterios de intervención claros y precisos, incluyendo un posicionamiento explícito sobre la hoja de coca. Para ello deberán identificarse y valorarse las ventajas comparativas y experiencias desarrolladas, la capacidad de generar impactos positivos, de ser eficaces y eficientes, la pertinencia política y otros muchos posibles criterios.
- Será necesario definir el fin último de las intervenciones y enmarcarlas en unos objetivos estratégicos, diferenciando los impactos directos de los indirectos y de largo plazo (generación de ingresos, lucha contra la pobreza, reducción de conflictos, gobernabilidad, lucha contra las drogas...).
- Habrá que identificar un socio nacional y determinar los roles de las diversas instituciones y en especial VCDI, FONADAL, CONALTID y CONCOCA.
- El desarrollo de factores de incidencia que pongan de manifiesto la efectiva relación entre las acciones de desarrollo integral y el control sobre el tráfico de drogas. El desarrollo integral debe formar parte de la estrategia de incentivos para la reducción de los cultivos de coca de forma equilibrada, directa y clara. Por tanto, **el concepto de desarrollo integral tiene el desafío de no sólo ser participativo y sostenible sino también “estratégico”** para su fin último.
- Será necesario que el desarrollo conceptual y metodológico incorpore la identificación de indicadores de gestión, efectos e impactos relevantes y objetivamente verificables.
- Mejorar y desarrollar rigurosamente los procesos de análisis, planificación, diseño y evaluación de las intervenciones en el sector es un reto necesario.

Finalmente, rescatar una reflexión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas: *“Dados los decepcionantes resultados del Desarrollo Alternativo obtenidos hasta el momento y los escollos hallados al combinar medidas de desarrollo y de represión, Naciones Unidas insta a los Estados a que faciliten una evaluación temática rigurosa y amplia, dentro de los recursos voluntarios disponibles, a fin de **determinar las prácticas óptimas de desarrollo alternativo, evaluando el efecto de ese desarrollo tanto en los índices de desarrollo humano como en los objetivos de fiscalización de la droga y abordando las cuestiones de desarrollo esenciales** de la reducción de la pobreza, el género, la sostenibilidad ambiental y la solución de controversias”*. Este sigue siendo el gran desafío pendiente.

ANEXO 1: TÉRMINOS DE REFERENCIA

Descripción y Análisis de la Situación actual del Sector de Desarrollo Integral con Coca en Bolivia y el rol del FONADAL en este sector

OBJETIVOS DEL CONTRATO

Objetivo general

El objetivo general del presente contrato consiste en proporcionar a la Dirección General Ejecutiva del FONADAL y a la Comisión Europea un resumen descriptivo y analítico de la situación actual del sector de desarrollo integral con coca en Bolivia y el rol actual del FONADAL en este sector, aportando reflexiones para la mejora de la estrategia y de los futuros programas de la CE en este sector en Bolivia.

Objetivos específicos

Los objetivos del presente contrato son los siguientes:

Objetivo 1:

Proporcionar a la Dirección General Ejecutiva del FONADAL y a la Comisión Europea un resumen descriptivo de la situación actual del sector de desarrollo integral con coca en Bolivia así como del rol que desempeña el FONADAL actualmente en este sector, con particular énfasis en el aporte conceptual y financiero de la Comisión Europea en este sector.

Objetivo 2:

Proporcionar a la Dirección General Ejecutiva del FONADAL y a la Comisión Europea un análisis de la situación actual del sector de desarrollo integral con coca en Bolivia indicando fortalezas, debilidades y lecciones aprendidas de la estrategia actual aportando reflexiones y conclusiones para la mejora de la estrategia y de los futuros programas de la CE en este sector en Bolivia.

Resultados que debe alcanzar el Consultor

Resultado 1:

Elaborado un **resumen descriptivo** de la situación actual del sector de desarrollo integral con coca en Bolivia y del rol que desempeña el FONADAL actualmente en este sector.

Resultado 2:

Elaborado un análisis de los **efectos** y los **impactos** que a **nivel local, regional y nacional** viene teniendo la intervención de la Comisión Europea y en particular el FONADAL en la temática de desarrollo integral con coca en Bolivia.

Resultado 3:

Determinadas las **fortalezas y debilidades** así como las **lecciones aprendidas** de la estrategia actual de desarrollo integral con coca (DIC) y elaboradas **reflexiones y conclusiones** para futuros financiamientos de la Comisión Europea en el sector de desarrollo integral con coca (DIC).

Nota: Los resultados arriba mencionados se elaboran en base a fuentes secundarias y de forma resumida.

ÁMBITO DE LAS ACTIVIDADES

General

Descripción de la misión

Según la Ley 1008, promulgada en 1988 y que establece el control y la lucha contra el narcotráfico, el Trópico de Cochabamba corresponde a una zona de producción excedentaria de coca, cuyo cultivo se originó a través de un proceso de colonización espontánea incentivado por el crecimiento de la demanda de coca para usos ilícitos. La política nacional de lucha contra el narcotráfico establece que se debe ir cambiando los patrones de la economía regional, basados en el cultivo de la hoja de coca mediante el efecto combinado de la erradicación de cicales (componente represivo) y el desarrollo de alternativas económicas lícitas rentables (componente incitativo).

Después del fenómeno de El Niño en 1982 que durante dos años conllevó sequías extremas al altiplano de Bolivia, particularmente a los departamentos de Cochabamba, Potosí, Oruro y La Paz, así como el despido de unos 21,000 mineros en el año 1986, principalmente de Oruro y Potosí, la migración hacia las zonas productoras de coca, particularmente al Trópico de Cochabamba, aumentó y la extensión de cultivos de coca, particularmente en el Chapare, creció a unos 50,000 hectáreas a nivel nacional. Presionado por la comunidad internacional, en particular por los Estados Unidos, el Gobierno de Hugo Banzer Suárez (1997-2001) inició la erradicación forzosa de la hoja de coca en el Trópico de Cochabamba reduciéndose el cultivo de la hoja de coca a unas 22,000 hectáreas a nivel nacional pagando el país un alto precio en términos políticos, sociales, económicos y en cuanto a violaciones de derechos humanos, llevándose inestabilidad económica y social a miles de familias campesinas en estas regiones. En los últimos diez años el área de cultivo de coca se incrementó nuevamente a unos 30,500 hectáreas de las cuales unos 20,500 hectáreas se cultivan en Los Yungas de La Paz y unos 9,500 hectáreas en el Trópico de Cochabamba (Chapare), el resto se encuentra en Apolo (300 hectáreas), departamento de La Paz, y zonas adyacentes.

Debido al gran costo social que representa la erradicación forzosa, el actual Gobierno ya no aplica la componente represiva de la Ley 1008 que se encuentra en proceso de revisión y reformulación, trabajando desde hace varios años de forma exclusiva en la erradicación voluntaria y consensuada con la población afectada ofreciéndose por medio de los proyectos financiados por la Comisión Europea y otros donantes en el sector alternativas como infraestructura social y productiva así como proyectos productivos, para mejorar las condiciones de vida y los ingresos de las familias en estas regiones (componente incitativo) en compensación por la erradicación consensuada de cultivos de coca excedentarias.

Instituciones y Organismos

La evolución conceptual que se observa en la temática de la coca en Bolivia durante los últimos veinte años y la interacción entre el Gobierno, los coccaleros y los organismos internacionales ha vuelto altamente complejo el tema. Dicha complejidad se muestra también en la existencia de un gran número de organizaciones que representan los intereses regionales y de los coccaleros, instituciones estatales y organismos internacionales involucrados en la temática de la coca y de los cuales a continuación se cita a los más importantes:

Municipios

En Los Yungas de La Paz, zona tradicional del cultivo de la hoja de coca, ésta se cultiva en los siguientes municipios: Coroico, Coripata, Yanacachi, Chulumani, Irupana, Cajuata, Apolo, Caranavi, La Asunta y Palo Blanco.

En el Trópico de Cochabamba, zona no tradicional del cultivo de la hoja de coca, ésta se cultiva en los municipios de: Villa Tunari, Shinahota (agencia cantonal), Chimoré, Puerto Villarroel, Entre Ríos y en Los Yungas de Vandiola.

Mancomunidades

Los intereses territoriales regionales de Los Yungas de La Paz y del Trópico de Cochabamba son representados por sus respectivas mancomunidades:

- Mancomunidad del Trópico de Cochabamba
- Mancomunidad de Los Yungas de La Paz

Organizaciones Sociales, Federaciones, Centrales y Sindicatos

Los intereses de los cocaleros en ambas regiones – Los Yungas y el Trópico de Cochabamba – son representados por sus respectivas federaciones que a su vez se componen a nivel de comunidades de **sindicatos**, el conjunto territorial de sindicatos se organiza en la **central** y el conjunto de centrales se organiza a nivel de la **federación**.

En el Trópico de Cochabamba existen seis federaciones:

- la federación especial del Trópico (Villa Tunari)
- la federación especial de colonizadores del Chimoré
- la federación única de centrales unidas
- la federación Carrasco-Tropical
- la federación Mamoré-Bulo Bulo
- la federación de Los Yungas de Vandiola

En el ordenamiento territorial del Trópico de Cochabamba se da adicionalmente la particularidad de territorios comunitarios de origen, que existen en Yuqui y en Yuracaré y los cuales, conforme a la nueva Constitución Política del Estado tienen un estatus jurídico y administrativo especial semiautónomo.

En Los Yungas de La Paz existen también seis federaciones:

- la federación Nor-Yungas
- la federación Sud-Yungas
- la federación especial de Irupana
- la federación de La Asunta
- la federación de Inquisivi
- la federación de Chamaca

En el departamento de La Paz, aparte de las federaciones antes mencionados, los productores y comerciantes de coca están organizados en la

- Asociación Departamental de Productores de Coca (ADEPCOCA) y en la
- Asociación de Comerciantes de Coca de Los Yungas (COFECAY).

Zonas en riesgo

Las zonas semiáridas del altiplano y valles de Bolivia son potenciales zonas de migración a las regiones productoras de coca en Bolivia, particularmente comunidades en las mancomunidades del Caine y del Sur de Cochabamba, de Oruro, Potosí y La Paz.

Por medio de un estudio de migración se determinó los municipios con mayor potencial de migración apoyándose los siguientes municipios con proyectos locales de desarrollo social y económico: Morochata, Independencia, Tapacarí, Arque, Tacopaya, Toro Toro, San Pedro de Buena Vista, Quime, Licoma, Arampampa, Acasio, Sacaca, Pazña.

Instituciones y Organismos Estatales

A nivel operativo, los esfuerzos del Gobierno de Bolivia de erradicar cultivos de coca excedentarias son coordinadas principalmente entre:

Ministerio de Gobernación
Viceministerio de Defensa Social
Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral que forma parte del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
Fuerza de Tarea Conjunta compuesta por seis unidades de las Fuerzas Armadas (Ejército, Aérea, Naval) y de la Policía Nacional
Servicio Nacional de Aéreas Protegidos (SENAP)
Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)
Prefectura de La Paz
Prefectura de Cochabamba

La Dirección General de Desarrollo Integral de los Productores de Hoja de Coca, DIGPROCoca-UESY (Yungas) y DIPROCoca-UESTRO (Trópico de Cochabamba), unidades operativas especializadas del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral (VCDI) que forma parte del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), trabaja como intermediaria entre los productores de coca y los organismos estatales antes mencionados para lograr la erradicación voluntaria y consensuada de cicales excedentarios e ilegales en las comunidades afectadas del Trópico de Cochabamba y de Los Yungas de La Paz.

Con frecuencia estos acuerdos se logran canjeándose la financiación de proyectos de desarrollo social y económico con la erradicación voluntaria de extensiones de coca proveyendo el Fondo de Desarrollo Alternativo (FONADAL) los financiamientos requeridos. El Fonadal a su vez es una institución desconcentrada del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

A nivel estatal, el comercio de la Hoja de Coca es controlado por medio de la Dirección General de la Hoja de Coca e Industrialización (DICOIN) por medio de licencias estatales.

A nivel nacional, el Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID) coordina el accionar estatal en el ámbito de la lucha contra el narcotráfico.

Área geográfica que va a cubrir

La misión se realizará en la ciudad de La Paz, en la oficina de la ATI Fonadal y en la oficina propia del Consultor contratado.

No se prevé visitas a las zonas de intervención del FONADAL.

Grupos destinatarios

El destinatario final del Informe Final de la Misión de Corto Plazo es la Dirección General Ejecutiva del FONADAL y la Delegación de la Comisión Europea en Bolivia.

Actividades específicas

Revisión del material existente en la temática

El Experto revisará el material existente en materia de desarrollo integral con coca, particularmente sobre la intervención de la Comisión Europea en este ámbito:

- Políticas Sectoriales de la Comisión Europea relacionados
- Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca (PNDIC I y PNDIC II)
- El Estudio del Impacto de la Intervención UE en el sector de Desarrollo Integral con Coca, realizado por una misión de la GTZ IS en 2010.
- Qualitative Assessment of EC funded Drugs related Projects (Amiot Report)
- Evaluación de la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la hoja de coca 2007-2010
- Plan de racionalización de cultivos de hoja de coca
- Ultimo Informe de la ONUDC respecto a los cultivos de hoja de coca en Bolivia
- Base de Datos de Proyectos financiados por la UE de 1998 a 2010
- Enfoques de otros Donantes para el sector de desarrollo integral con coca en Bolivia
- Información Básica Socioeconómica de las zonas de intervención del DIC
- Análisis de la Política Macro y la evolución de la política sectorial de drogas y de desarrollo alternativo e integral en Bolivia y sus efectos sobre los movimientos sociales y organizaciones sociales de base
- Análisis de Políticas Públicas en el sector coca, desarrollo y narcotráfico en Bolivia
- Diagnóstico de las instituciones del sector coca
- Diagnóstico de los movimientos y organizaciones sociales de base en Bolivia
- Estudios y evaluaciones relacionados a la temática

Entrevistas

El Experto **se entrevistará** con

- El Encargado de los Proyectos DIC en la Delegación UE en Bolivia
- La ATI del Proyecto Control Social
- La ATI del Proyecto de Apoyo a la Política Sectorial (PAPS)
- La ATI del Proyecto Fonadal-Yungas
- El Director Ejecutivo del FONADAL
- Limbert Solano, Responsable de Planificación del VCDI
- Representante de USAID

La presente relación es indicativa y no limitativa.

Coordinación del Trabajo

La coordinación del presente trabajo, particularmente con el JATI del Fonadal y el Encargado del Proyecto Fonadal-Yungas en la Delegación de la Unión Europea en Bolivia, forma parte expresa de las obligaciones del Consultor.

Describir y analizar la situación actual del sector de desarrollo integral con coca (DIC)

En base a la revisión del material y de las entrevistas realizadas, el Experto debe elaborar en forma resumida una **descripción y un análisis de la situación actual** del sector de desarrollo integral con coca en Bolivia que incluye una descripción y un análisis del **rol que desempeña el FONADAL** en este sector. Esta descripción tomará en cuenta cambios políticos y conceptuales impulsados por la intervención de la Comisión Europea en este sector así como una apreciación del ambiente sensitivo en el que dichos proyectos y la Intervención UE vienen desempeñándose en este sector.

Determinar efectos e impactos

En base a la revisión del material y de las entrevistas realizadas, el Experto debe determinar los **efectos y los impactos** que a **nivel local, regional y nacional** ha tenido y sigue teniendo la intervención de la Comisión Europea en el ámbito de la coca en Bolivia, incluido eventuales cambios en la política nacional, así como la influencia del FONADAL y su forma de actuar en este sector.

Determinar fortalezas, debilidades y lecciones aprendidas

En base a la revisión del material y de las entrevistas realizadas, el Consultor debe determinar las **fortalezas y debilidades** de la estrategia actual en el sector de desarrollo integral con coca así como las **lecciones aprendidas** en la implementación práctica de la misma, incluyendo un análisis del rol del FONADAL y su importancia para el Gobierno de Bolivia en la implementación de su Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y la Rehabilitación de la Hoja de Coca (ELNyRHC).

Elaborar conclusiones para futuros financiamientos UE en el sector

En base a la revisión del material y de las entrevistas realizadas, el Consultor debe determinar y proporcionar a la DGE del FONADAL y a la Comisión Europea **reflexiones y conclusiones** para futuros financiamientos de la Comisión Europea en el sector de desarrollo integral con coca (DIC).

Gestión del proyecto

4.3.1 Órgano responsable

El Órgano responsable de la gestión de la presente misión de corto plazo es la Asistencia Técnica Internacional del Proyecto UE Fonadal-Yungas (GIZ IS).

4.3.2 Estructura de gestión

La Delegación de la Comisión Europea apoyará al Experto coadyuvado por los proyectos financiados por EuropeAid en la temática coca, particularmente: Control Social de la Hoja de Coca, Proyecto Fonadal-Yungas y el Programa de Apoyo a la Política Sectorial (PAPS).

Instalaciones que debe proporcionar el Órgano de Contratación y/o otras partes

La ATI del Proyecto Fonadal-Yungas proporcionará al Experto su oficina en el mencionado proyecto.

LOGÍSTICA

Localización

El Experto realizará el trabajo de gabinete en su propia oficina. La parte de las entrevistas se realizará en la ciudad de La Paz.

REQUISITOS

Personal

6.1.1 Experto principal

Todos los expertos que tienen un papel crucial en la ejecución del contrato se considerarán expertos principales. Sus perfiles para el presente contrato son los siguientes:

Experto/a principal único/a:

Preparación y cualificaciones

Economista, Agroeconomista, Administrador de Empresas, Ingeniero Agrónomo o Forestal, Politólogo, Sociólogo o Antropólogo.

Con título universitario completo, preferiblemente con estudios de postgrado.

Experiencia profesional general

Mínimo de 5 años de experiencia profesional general

Mínimo de 3 años de experiencia profesional en América Latina

Preferible: experiencia en proyectos de desarrollo rural, integral, de desarrollo social y/o económico o de modernización del Estado en Latinoamérica.

Experiencia profesional específica

Conocimiento de la realidad boliviana

Experiencia previa en consultorías de corta duración y/o proyectos en Bolivia

Preferible: al menos una experiencia previa en una consultoría de corta duración en la temática de desarrollo alternativo e integral en Bolivia

Otros expertos, personal y servicios de apoyo

Si fueran necesarios servicios y personal de apoyo, el coste de los mismos se considera incluido en la oferta financiera del licitador.

Oficinas

Para reuniones de coordinación y presentaciones de resultados, se usará la oficina de la ATI en el Proyecto UE Fonadal-Yungas, Avenida 14 de septiembre, Esquina Calle 10, Obrajes, La Paz.

Instalaciones que debe proporcionar el consultor

Para los demás trabajos, el Consultor trabajará en su propia oficina.

Equipo

No deberá comprarse ningún equipo en nombre del Órgano de Contratación/del país beneficiario como parte del presente contrato de servicio o transferirse al Órgano de Contratación/país beneficiario al final del presente contrato.

INFORMES:

Normas sobre preparación de informes

El Consultor presentará **un original y dos copias** de los siguientes informes en español:

- **Proyecto de Informe final** de un máximo de treinta páginas (texto principal, excluidos los anexos). Este informe deberá presentarse a más tardar una semana antes del final del periodo de ejecución operativa de las prestaciones, es decir el **6 de mayo de 2011**.
- **Informe final** con las mismas especificaciones que el proyecto de informe final, que incorporará cualquier comentario al proyecto de informe que se haya recibido de las partes interesadas. El informe final deberá ser presentado **a más tardar el 13 de mayo de 2011**. El informe contendrá una descripción y un análisis suficientemente detallado conforme a los resultados esperados de la presente consultoría para que los destinatarios del presente informe puedan sacar las conclusiones pertinentes.
- Se presentará el informe final acompañado de la correspondiente factura.
- Todos los documentos antes citados (informes preliminares, proyecto de informe final e informe final) serán entregados también en forma electrónica – en CD o DVD - y en uno o varios de los siguientes formatos: Word, Excel, pdf.

Presentación y aprobación de los informes

Los informes mencionados anteriormente deberán presentarse al Gestor del Contrato que es la Consultora GIZ IS, representada por el Jefe de la Asistencia Técnica Internacional del Proyecto UE Fonadal-Yungas, quien lo revisará y lo remitirá para su aprobación final a la Dirección General Ejecutiva del FONADAL y a la Delegación de la Unión Europea en Bolivia.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Definición de indicadores

Se toma en cuenta, como indicador verificable, los resultados esperados, las actividades estipuladas, el cronograma así como el plan de trabajo del consultor.

Requisitos particulares

Confidencialidad y propiedad intelectual

Todos los productos obtenidos de la presente evaluación (parciales/intermedios y finales) deberán ser mantenidos en expresa confidencialidad por el Experto y no podrán ser divulgados sin la previa autorización escrita de la autoridad contratante (GIZ IS), del FONADAL así como de la Delegación de la Unión Europea en Bolivia.

ANEXO 2: LISTADO DE DOCUMENTACIÓN REVISADA

- 1- Análisis Concepto Control Social Aplicado en las Políticas de Racionalización / Erradicación y Lucha Contra el Narcotráfico en Bolivia. Fernando B. Salazar Ortuño, Octubre 2010
- 2- Análisis de la Política Macro y la Evolución de la Política Sectorial de Drogas y del Desarrollo Alternativo / Integral En Bolivia y sus Efectos sobre los Movimientos y Organizaciones Sociales de Base. Fernando Benito Salazar Ortuño, 2010
- 3- 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. Sergio Urioste. Agosto, 2010
- 4- Borrador del Informe de cierre del proyecto FONADAL Yungas
- 5- Country Strategy Paper. European Commission. 2007-2013
- 6- Decreto Supremo N° 0649. Readecuación del CONALTID y CONCOCA.
- 7- Diagnostico de las Instituciones Relacionadas con la Temática de la Hoja de Coca en Bolivia. 2009. Gregorio Lanza, Boris Arias, Sergio Caro, Vannya Muñoz, Carola Guerra.
- 8- Diseño, Estructuración y Elaboración de Base de Datos de los Proyectos UE del Sector Coca en Bolivia (Años: 1998 - 2010). Rolando Víctor Mirabal. 2010
- 9- Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2009. Junio 2010. UNDOC.
- 10- Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Narcotráfico 2007-2012
- 11- Estudio de la Intervención de la Unión Europea en la Política Sectorial de Desarrollo Integral y de Coca en Bolivia (1998-2010). Gerd Addicks. 20 De Noviembre 2010, Katharina Hübner-Schmid, Hugo Cabieses
- 12- Evaluación de la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2006-2010
- 13- Implementación y Acompañamiento de un Proceso de Desarrollo Organizacional, Formación de Equipo y de Modernización Institucional del FONADAL. Gastón Méndez, 2007.
- 14- Qualitative Assessment of EC Funded Drugs Related Projects. HTSP International Programme Management. 2010
- 15- Plan de Acción para Zonas Expulsoras del Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo 2011-2015
- 16- Plan de Racionalización de Cultivos de Hoja de Coca
- 17- Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca 2006-2010
- 18- Plan Nacional De Desarrollo Integral Con Coca 2011 – 2015. Versión Borrador. Viceministerio de Desarrollo Rural y Tierras
- 19- 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 Orlando Espinoza. 2010

ANEXO 3: ENTREVISTAS

- 1- Nicolaus Hanssman. Encargado de los proyectos Desarrollo Integral con Coca en la Delegación de la UE en Bolivia.
- 2- Rudolf Weber. Jefe de Asistencia Técnica Internacional proyecto FONADAL- Yungas.
- 3- Diego Giacomani. Consultor Externo FONADAL y ONUDD
- 4- Johan Krug. Ex Jefe de Asistencia Técnica Internacional proyecto FONADAL Yungas
- 5- Carlos Hoffmann. ATI del Proyecto de Control Social (PACS)
- 6- Alessandro Broccoli. Jefe de Asistencia Técnica Internacional del Proyecto de Apoyo a la Política Sectorial (PAPS) y Hernán José Benchaya, Experto en Apoyo Presupuestario y Finanzas Públicas.
- 7- Victor Hugo Almanza. Director Ejecutivo del FONADAL
- 8- Maruja Machaca. Asesora del Despacho. VCDI
- 9- Eduardo Galindo, Gerente de Programas. Germán Huanca. USAID
- 10- Carlos Díaz. Oficial de Programas. ONUDD
- 11- Javier Reás. Dirigente sindical cocalero
- 12- Rolando Mirabal. Consultor Externo proyecto FONADAL Yungas

ANEXO 4: MODELO DE ENTREVISTAS

- Conocimiento de la estrategia de la institución en el sector de Desarrollo Alternativo/Integral con coca y sus principales enfoques y formas de trabajo.
- En Desarrollo Alternativo/Integral con coca ¿en qué se ha fallado? ¿en qué se ha acertado? ¿qué hemos aprendido?
- Percepción del donante sobre la estrategia de la Comisión Europea en el sector, sus impactos y acciones de coordinación y complementariedad desarrolladas o posibles
- Opinión del donante sobre el contexto político, social e institucional del sector
- Visión del donante sobre el rol del FONADAL
- Comentarios del donante acerca de las intervenciones futuras en el sector y sugerencias para la Comisión Europea. Identificación de las ventajas comparativas
- ¿Es del Desarrollo Integral con coca una herramienta eficaz en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas?
- Otros aportes de interés