
Fernando Hurtado, Adolfo López
LA ESTRATEGIA ANDINA DE
DESARROLLO ALTERNATIVO
INTEGRAL Y SOSTENIBLE

El *Informe mundial sobre las drogas 2004* de la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (UNODC por sus siglas en inglés) señala que:

[...] la estabilización y el descenso general del cultivo de coca y de la producción de cocaína se han mantenido por cuarto año y no hay señales de que vaya a invertirse la tendencia. Prosigue la labor de vigilancia para reducir el suministro en Colombia, Perú y Bolivia¹ y, aunque ha habido algunos retrocesos, es probable que estos esfuerzos basten para mantener la disminución general del cultivo y la producción.

Sin embargo, se observa que bajo la lógica de la mundialización hay señales de cambios en la concepción del negocio que han influido en las pautas de cultivo y técnicas de producción y de mercadeo para mantener una oferta importante como para que la cocaína continúe siendo la segunda droga problemática más común en el mundo, y que acarrea grandes beneficios a las organizaciones delictivas, lo que les otorga posibilidades de penetrar, corromper y desestabilizar países y economías a todo nivel.

El mundo vive en la actualidad transformaciones globales muy importantes tanto en lo político cuanto en lo social, lo económico y lo ambiental,

¹ Estos tres países representan el 98 por ciento, aproximadamente, de la oferta mundial de hoja de coca.

que hacen necesario, hoy más que nunca, impulsar los planteamientos plasmados en el “Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de los Cultivos Ilícitos para la Producción de Drogas y el Desarrollo Alternativo” adoptado en la Sesión Especial de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (UNGASS por sus siglas en inglés), reunida en Nueva York entre el 8 y el 10 de junio de 1998; en particular, la necesidad del trabajo conjunto y concertado regional contra el problema mundial de las drogas.

Así, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), conformada por las repúblicas de Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y Bolivariana de Venezuela, a través del Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA), que reúne a los responsables nacionales de la política en la materia, acordó, en junio del 2004, elaborar una Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo para ser presentada al Consejo Presidencial Andino en su reunión ordinaria del mes de julio del 2005.

Con la finalidad de divulgar el acuerdo logrado al haberse adoptado recientemente la decisión 614 —“Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible”— este trabajo busca responder a las siguientes inquietudes: ¿por qué una política andina?; ¿qué otros elementos obligan a la CAN a un trabajo conjunto y concertado?; ¿cómo se construyó la Estrategia Andina y con qué premisas?; y, ¿de qué trata la decisión 614?

La historia pareciera demostrar que no existe una respuesta única al problema de reducir y eliminar el cultivo y la producción de drogas con fines ilícitos. Sin embargo, la CAN, a partir de la adopción de una Estrategia Andina, elaborada con un enfoque equilibrado, busca darle un valor agregado a los esfuerzos nacionales en la lucha contra este problema, en aquellos aspectos en los que el trabajo conjunto y coordinado le da mayor eficiencia y mejores resultados a las estrategias y políticas nacionales.

La CAN enfrentó este reto con el convencimiento de que si se quiere asegurar una repercusión duradera en los ámbitos andino, regional y mundial en la lucha contra el problema mundial de las drogas, no hay más alternativa que una actuación concertada y de gran amplitud, y convencida de la necesidad imperiosa de vigilar las zonas vulnerables para impedir que el “efecto globo”² anule los resultados de las estrategias y políticas nacionales. La idea fuerza para el inicio del propósito andino fue la de aprovechar la experiencia adquirida con las estrategias y políticas geográficamente limitadas a cada país

² Se denomina “efecto globo” al desplazamiento de los cultivos ilícitos de unas áreas geográficas a otras.

miembro de la CAN, para idear enfoques apropiados y concertados en mayor escala, con características de apoyo al imperio de la ley; de integralidad, porque aborda todas las fases de la lucha contra las drogas; y de sostenibilidad, tanto en el tiempo cuanto en su relación con el medio ambiente. Además, reafirmó el principio de la responsabilidad compartida, al llamar la atención sobre el mayor costo relativo que enfrentan los países andinos en la lucha contra este flagelo de la humanidad, y las tendencias de reducción de los aportes de los países con elevados niveles de consumo.

La evidencia muestra que los avances en la lucha contra las drogas ilícitas en los países miembros de la CAN son aún parciales y requieren de una acción continuada en los diversos ámbitos de intervención gubernamental —interdicción, control de precursores, control del lavado de activos, erradicación forzosa y desarrollo alternativo—, que atiendan de una manera integral las diferentes y complejas facetas de la problemática.

En este contexto, la ampliación del alcance del desarrollo alternativo constituye un instrumento no solo para apoyar la recuperación económica y social de territorios estratégicos con potencial productivo que han sufrido las consecuencias de los cultivos ilícitos, sino también para prevenir el contagio de nuevas áreas y la preservación y conservación de otras de elevado valor ambiental, evitando la cooptación de nuevos grupos de comunidades por los narcotraficantes y los grupos ilegales en nuevos territorios que hasta el momento han permanecido ajenos, pero altamente expuestos no solo por su localización sino también por las precarias condiciones socioeconómicas que predominan entre sus habitantes.

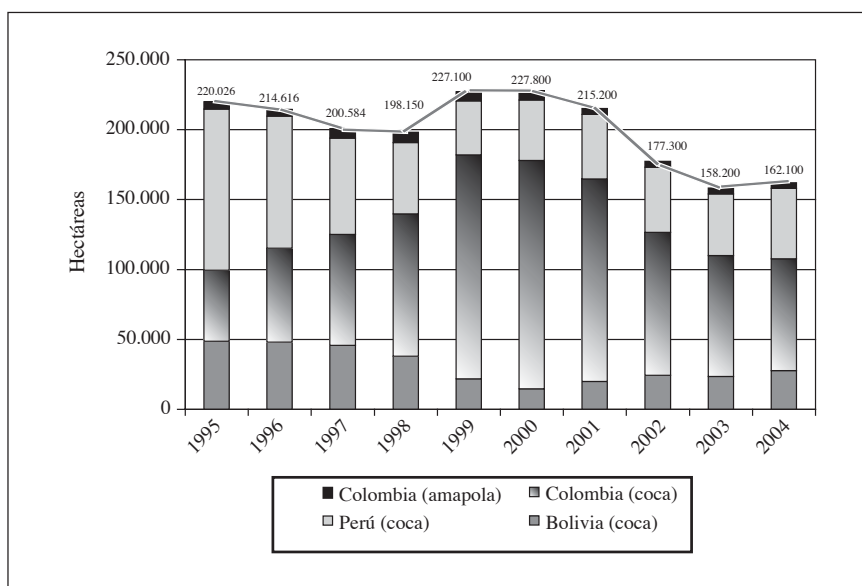
Con su nuevo enfoque, el desarrollo alternativo enfrenta, además, el reto de dinamizar economías locales deprimidas, que durante muchos años dependieron o estuvieron afectadas por la economía de los cultivos ilícitos y que, en algunos casos más que en otros, han evidenciado manifestaciones desestabilizadoras del bienestar social y político nacional.

¿POR QUÉ UNA POLÍTICA ANDINA?

La transnacionalización del negocio del narcotráfico implica, para países vecinos y colindantes, un problema con condiciones transfronterizas que se debe enfrentar de manera conjunta y concertada. En el ámbito andino, basta observar las cifras que evidencian las migraciones del cultivo de la hoja de coca por el “efecto globo”. Estas cifras muestran que en los últimos años se registra casi una constante de producción cercana a las 200.000 hectáreas de coca en la CAN, con variaciones significativas de producción entre países. Como se puede observar en el gráfico 1, en la década de 1990 las acciones para combatir el cultivo de coca en los Andes Centrales (el Perú y Boli-

via) produjeron el desplazamiento de esos cultivos hacia Colombia, que desde 1997 pasó a ser el principal productor de coca de la región (y del mundo). Desde hace cuatro años, con la aplicación del Plan Colombia, la evidencia demuestra que el “efecto globo” se está dando de manera inversa: las hectáreas cultivadas con coca en Colombia disminuyen, mientras que los cultivos de coca en Bolivia y el Perú están en ascenso.

Gráfico 1
Cultivos ilícitos de coca y amapola en los países andinos, 1995-2004



Fuente: SIMCI-UNODC.

Al respecto, el investigador independiente Francisco Thoumi explica que los importantes cambios y las nuevas prácticas registrados en los últimos años en las zonas de producción en la logística de la economía ilegal de la coca se deben, entre otros factores, a la descoordinación en la aplicación de políticas nacionales de países vecinos. Así, en su informe al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y respecto de la naturaleza del problema de las políticas contra las drogas ilícitas, señala:

A pesar de estas realidades, es necesario insistir en la importancia de una política coordinada en el ámbito regional para lograr efectos sostenibles en el mediano y largo plazo [...] la necesidad de coordinar políticas regionales para obtener logros contra las drogas complementa la necesidad de tener una estrategia regional

para evitar el deterioro del medio ambiente y para lograr un manejo sostenible de la cuenca amazónica.³

La conveniencia de contar con un enfoque comunitario en materia de desarrollo alternativo ha sido subrayada por varios expertos y estudios. La “Evaluación del resultado de los programas presentados al Grupo Consultivo por el Perú”⁴ señala entre una de sus recomendaciones:

Para evitar el efecto globo en el desplazamiento de la coca de Colombia al Perú por el éxito anticipado del Plan Colombia, es necesario organizar un esfuerzo al nivel andino de coordinar políticas y esfuerzos que resulte en una presión uniforme en toda la región que reduzca la economía de la coca en Bolivia, Perú y Colombia.⁵

Además, es importante mencionar que en la CAN se observa un alto nivel de contrabando de sustancias químicas controladas (precursores) y un importante crecimiento de la criminalidad vinculada al narcotráfico.

La CAN es un proceso de integración cuyas fortalezas se evidencian fundamentalmente en su capacidad de generación de sinergias y de adopción de normativa vinculante.

En materia de generación de sinergias, la integración andina facilita la coordinación y cooperación mutua al propiciar la interacción permanente entre las autoridades gubernamentales y la sociedad civil de los países miembros. Ello permite, a la luz de la generación de confianza que fomenta el diálogo permanente, el intercambio de experiencias, de información, de buenas prácticas, como acciones de cooperación horizontal que facilitan la armonización y coordinación de políticas a todos los niveles.

En cuanto a la seguridad jurídica, la CAN se fundamenta en la cesión voluntaria de competencias por sus cinco estados miembros. De ahí se desprende que los estados miembros, conocedores de las características del ordenamiento jurídico comunitario y de la organización internacional al que corresponde, deciden, libre y voluntariamente, adherirse a la CAN; con ello resuelven, igualmente, obligarse por su tratado constitutivo y por los actos normativos de sus instituciones.

³ Thoumi, Francisco: “Las drogas ilegales en el Perú”. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Versión electrónica en: Sistema de Información y Monitoreo del Programa de Desarrollo Alternativo de Devida (Simdev): <<http://200.89.17.67/documentos/1DA156.DOC>>. Lima, enero del 2003.

⁴ El Grupo Consultivo en Apoyo de la Lucha contra las Drogas en el Perú se llevó a cabo los días 10 y 11 de noviembre de 1998, en la sede de la Unión Europea, con el auspicio del BID y el coauspicio de la CICAD-OEA, y contó con la participación de alrededor de cien representantes de diecisiete países y ocho organismos multilaterales.

⁵ Wing, Harry: “Evaluación del resultado de los programas presentados al Grupo Consultivo”. Versión electrónica en: Sistema de Información y Monitoreo del Programa de Desarrollo Alternativo de Devida (Simdev). Lima, enero del 2003.

Tales características son lo que la doctrina ha denominado “aplicabilidad directa”⁶ y “preeminencia”. La aplicabilidad directa implica que la normativa andina no requiere de procedimientos de recepción en el ordenamiento interno de los países miembros para surtir todos sus efectos. Lo anterior significa que la normativa andina obliga a todos los poderes de los estados sin distinción en todo su territorio, sin limitaciones de orden estatal, regional o municipal, y que el ciudadano común adquiere obligaciones y derechos cuyo cumplimiento puede exigir tanto ante sus tribunales nacionales cuanto ante las instancias administrativa y judicial comunitarias.

Por su parte, la preeminencia, segunda característica del Derecho Comunitario Andino, implica que su aplicación prevalece sobre las normas internas o nacionales, cualquiera sea el rango de estas últimas. Ello significa que, de presentarse un conflicto entre las normas nacionales de los países miembros y las normas comunitarias, estas últimas se aplican con preferencia a las primeras, por lo que los países miembros no pueden alegar normas de su derecho interno para dejar de cumplir sus obligaciones adquiridas en el marco del proceso de integración.

El reconocimiento y puesta en práctica de los principios de aplicación directa y preeminencia han resultado fundamentales para el avance del proceso de integración. Por ello, la voluntad política individual cede el paso a la voluntad política colectiva, que es superior a aquella; los mecanismos individuales de solución de controversias son relegados por los comunitarios, y el Derecho nacional deja su lugar al Derecho de la comunidad, lo que le da a las normas andinas la seguridad jurídica necesaria para los particulares y los países miembros.

Hay que reconocer que, en el ámbito andino, trabajar el tema de la lucha contra las drogas no es tarea fácil. Sin embargo, los países miembros han tenido la voluntad política para pasar de lo declarativo a la acción conjunta en este tema al adoptar, en el 2001, un marco jurídico vinculante como la decisión 505, “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos”.

⁶ La “aplicación directa” como primera característica derivada del concepto de supranacionalidad tiene su base legal en el artículo 2 del Tratado Constitutivo del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, que dispone que las decisiones obligan a los países miembros desde la fecha en que sean aprobadas. Por su parte, el artículo 3 establece que las decisiones serán directamente aplicables en los países miembros a partir de la fecha de su publicación en la *Gaceta Oficial del Acuerdo*, a menos que ellas señalen una fecha posterior. Cuando su texto así lo disponga, las decisiones requerirán su incorporación al Derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada país miembro.

Al no sustituir a las leyes nacionales, esta norma no fue concebida como un fin en sí mismo, sino como un instrumento que coadyuve al esfuerzo que cada país miembro adelanta, de acuerdo con el principio de actuar a escala andina solo si ello es más eficaz que hacerlo en los ámbitos individual o bilateral. Así, respeta la diversidad de situaciones que se presentan en los países miembros de la CAN, que van desde la absoluta restricción al cultivo de hoja de coca o adormideras, pasando por países donde existe coexistencia de cultivos lícitos e ilícitos; o son calificados solo como países de tránsito.

¿QUÉ OTROS ELEMENTOS OBLIGAN A LA COMUNIDAD ANDINA A UN TRABAJO CONJUNTO Y CONCERTADO?

En su capítulo III, relativo a las relaciones externas, el Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) dispone que la CAN debe fortalecer la participación comunitaria en foros económicos y comerciales, internacionales, multilaterales, hemisféricos y regionales. En desarrollo de ello, la decisión 458 —“Lineamientos de la Política Exterior Común”⁷—, en el ámbito de las drogas, señala que se deberá articular una posición conjunta que, bajo el principio de la responsabilidad compartida, se constituya en la contribución de la CAN a la lucha internacional contra el problema mundial de la droga. En ese contexto, se deberán realizar acciones conjuntas que, a partir de un enfoque multilateral, promuevan la cooperación internacional en todos los aspectos del problema y, en particular, para el desarrollo de cultivos alternativos. Ello se ratifica en el Programa de Acción de la decisión 505, “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos”.⁸

El potencial del trabajo conjunto en la región andina, en particular al incidir en aquello que se puede hacer mejor juntos que de manera individual, permite, además, mejorar el poder de negociación en las tratativas con países cooperantes y foros internacionales especializados; la capacidad de lograr mejores condiciones de ayuda al desarrollo y de acceso a mercados; y las acciones de cooperación transfronteriza, particularmente con países vecinos.

Conscientes de la grave amenaza que representa el fenómeno de la producción, el tráfico y el consumo de sustancias psicoactivas para la salud y el

⁷ Adoptada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en mayo de 1999.

⁸ Adoptada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en junio del 2001.

bienestar de los seres humanos, los países andinos han apoyado el desarrollo, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, denominada Convención de Viena de 1988, que establece el marco jurídico de referencia para los países cuyas bases culturales, económicas y sociales estaban siendo afectadas por este flagelo.

En ese marco, los países miembros han emitido señales evidentes de su aceptación y participación en el establecimiento de un sistema mundial de vigilancia de cultivos de coca, amapola y marihuana, incluidos los cultivos bajo techo. Así, están dando los pasos necesarios para la puesta en marcha de mecanismos nacionales de verificación de áreas cultivadas, a partir de los cuales se desarrolla una red internacional para su control y una base mundial de datos administrada por el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID).

El plan adoptado por la UNGASS dispone, entre otras cosas, que los estados deben cooperar, por medios bilaterales, regionales y multilaterales, para evitar el desplazamiento del cultivo ilícito de una zona, región o país a otros, para lo cual deben preparar programas de desarrollo alternativo teniendo en cuenta el contexto regional. A ello se suma la necesidad de que elaboren sus propias estrategias nacionales para la reducción y eliminación de esos cultivos.

Para la CAN, prevenir y contrarrestar el fenómeno de la migración de los cultivos de coca y, eventualmente, de amapola, constituye el mayor reto por enfrentar en el futuro. Como lo indica Cano:

Existe una percepción bastante generalizada de que la falta de una visión regional sobre el problema y sus soluciones sólo ha conducido hacia el desplazamiento de las áreas de siembra de unos sitios a otros [...]. Por tanto, es indispensable adelantar una sola estrategia, integral y unificada, de desarrollo y empleo alternativos para el conjunto de la región andina.⁹

Otros análisis y estudios respaldan una profundización del desarrollo alternativo en la región andina. Entre estos destacan el informe “Andes 2020”, cuyo análisis se centra en Colombia y en los riesgos de expansión del conflicto y los cultivos ilícitos a sus vecinos, Ecuador y Venezuela, como consecuencia de la aplicación del Plan Colombia; varios informes del Interna-

⁹ Cano, Carlos Gustavo: “Desarrollo alternativo en la región andina: Una mirada a las experiencias y sus lecciones”. Versión electrónica. En: <http://www.mamacoca.org/feb2002/art_cano_desarrollo_alternativo_paises_andinos.html>. Bogotá, 2001.

tional Crisis Group, que estudian las consecuencias sociales y económicas de la política antidrogas implementada por los gobiernos de Colombia, Bolivia y el Perú; y uno de los últimos informes de la Washington Office on Latin America (WOLA), que analiza el impacto de la política antidrogas estadounidense en la región andina. Todos estos documentos coinciden en recomendar que los países andinos se comprometan a incrementar la importancia del desarrollo alternativo como herramienta de su política antidrogas y desarrollen acciones conjuntas que les permitan combatir efectivamente los problemas asociados a la existencia de cultivos ilícitos.

Además, considerando que el núcleo de actuación de la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible no puede desvincularse de los procesos y negociaciones que los países de la CAN vienen adelantando y sostendrán en el futuro, será de importancia capital rescatar elementos de la agenda internacional que afrontan los países miembros, para integrar el desarrollo alternativo y sumar esta propuesta de aplicación de la política comunitaria andina a otras iniciativas sociales, institucionales, económicas y ambientales.

Como parte de los desarrollos de la Ronda de Doha en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales propuso considerar la agricultura como uno de los cinco temas por tratar en la reunión ministerial de Hong Kong.¹⁰ En este ámbito los países andinos, respaldados por un grupo de países centroamericanos, están trabajando para que los productos agrícolas y agroindustriales del desarrollo alternativo reciban un tratamiento justo, lo que se encuentra incluido en el Programa de Trabajo de Doha, cuyo párrafo 43 del anexo A indica:

La aplicación plena del compromiso de larga data de lograr la más completa liberalización del comercio de productos agropecuarios tropicales y para los productos de particular importancia para una diversificación de la producción que permita abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos sigue pendiente, y se abordará de manera efectiva en las negociaciones sobre el acceso a mercados.¹¹

Es importante también tener en cuenta que la dimensión del desarrollo debe ser la guía y el contexto de esta Ronda y, en tal sentido, la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible permitirá definir una

¹⁰ Por desarrollarse en el mes de diciembre del 2005.

¹¹ Documento WT/1579, 2004.

posición andina para exigir a los países desarrollados esfuerzos adicionales, mayores y mejores condiciones de acceso real a los mercados de productos y servicios de interés de los países que integran la CAN, que sean promovidos a través del desarrollo alternativo, reiterando de esta manera el principio de corresponsabilidad en torno de la lucha mundial contra las drogas ilícitas.

De manera complementaria, la Estrategia constituye una oportunidad para que los países miembros avancen en el cumplimiento de las metas establecidas en la Cumbre de la Tierra, a través del Programa 21, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y la Declaración de Principios Relativos a los Bosques. Así, se buscará promover proyectos e iniciativas que, entre otros, sean concordantes con lo establecido en la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Cabe destacar, además del ya citado plan de la UNGASS, los siguientes acuerdos:

18. Reafirmamos la necesidad de adoptar un enfoque global respecto de la eliminación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y el desarrollo alternativo aprobado en el presente periodo de sesiones; subrayamos la importancia especial que reviste la cooperación en el desarrollo alternativo, comprendida una mayor integración de los sectores más vulnerables que participan en el mercado de drogas ilícitas en actividades económicas legales y viables; hacemos hincapié en la necesidad de programas de erradicación y de medidas de represión para combatir el cultivo, la producción, la fabricación y el tráfico ilícitos, prestando especial atención a la protección del medio ambiente; y a este respecto, apoyamos firmemente la labor del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas en la esfera del desarrollo alternativo.

19. Acogemos con satisfacción el enfoque global adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas para la eliminación de los cultivos ilícitos y nos comprometemos a colaborar estrechamente con el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas en la formulación de estrategias con miras a eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008. Afirmamos nuestra determinación de movilizar el apoyo internacional a nuestros esfuerzos para lograr esos objetivos.

En ese contexto, los países miembros de la CAN han logrado que, en el marco de las Naciones Unidas, se adopte una resolución mediante la cual se acordó que una reunión de la Comisión de Estupefacientes de la ONU por desarrollarse antes del 2008 se dedique en lo sustancial al tema desarrollo

alternativo. Esta será una oportunidad para que la CAN evidencie su posición y contribución al cumplimiento del Plan de Acción para combatir la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de drogas adoptado por la UNGASS en 1998.

Asimismo, los países miembros se encuentran firmemente comprometidos con la “Declaración del Milenio” de las Naciones Unidas para el 2015, que establece metas de desarrollo que convergen con el objetivo general de reducción de la pobreza y establecimiento de mejores condiciones de vida que procura el Acuerdo de Cartagena, carta fundamental de la CAN.

La sinergia entre las Metas del Milenio y la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible se evidencia en la siguiente recomendación para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):

Los países en desarrollo deben adoptar estrategias de desarrollo basadas en los ODM's, lo cual supone aumentar el capital físico —infraestructura—, capital humano y la calidad de la administración pública, y que ello debe determinar los planes y montos de inversión nacional y de apoyo externo. Estas estrategias de desarrollo deben ser integradas con los principios de transparencia, respeto a los derechos humanos, amplia participación, asociación global y con el incremento del apoyo internacional.¹²

Por último, pero no por ello menos importante, la decisión 614 contribuirá al mejoramiento de la situación de derechos humanos en la CAN, lo que permitirá avanzar en los compromisos asumidos por los países firmantes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, especialmente en lo referente al derecho a la libertad de asociación, a la circulación y residencia y al desarrollo progresivo (OEA, 1969). Ello alcanza especial importancia cuando se considera los mayores índices de violencia relativa que predominan en las áreas de intervención de la Estrategia.

En cuanto a las relaciones con terceros, la estrategia de las relaciones con la Unión Europea en materia de drogas se desarrolla en el marco de los acuerdos tanto del “Diálogo Especializado de Alto Nivel en Materia de Drogas entre la Unión Europea y la Comunidad Andina”, cuanto del “Grupo Conjunto de Seguimiento de los Acuerdos sobre Precursores Químicos entre los Países Andinos y la Comunidad Europea”. En este ámbito merece ser destacada la regularidad de los diálogos anuales al más alto nivel político que permiten perfeccionar la cooperación birregional en la materia, así como

¹² Proyecto del Milenio de Naciones Unidas: “Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del milenio”. Versión electrónica. ONU, 2005.

la vigencia del Acuerdo para el Control de Precursores Químicos entre la CAN y la Unión Europea.

En el plano hemisférico, los países andinos apoyan además los esfuerzos realizados en el marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos, particularmente la implementación del Mecanismo de Evaluación Multilateral, que debería constituirse en un proceso único y objetivo de evaluación gubernamental de carácter multilateral, dirigido al seguimiento de los esfuerzos individuales y colectivos de los países participantes en la Cumbre de las Américas, para enfrentar los diversos problemas de las drogas ilícitas.

¿CÓMO SE CONSTRUYÓ LA ESTRATEGIA ANDINA Y CON QUÉ PREMISAS?

Los países miembros de la CAN se han comprometido a llevar adelante acciones necesarias para enfrentar el problema mundial de la droga, teniendo en cuenta los principios de corresponsabilidad, no condicionalidad y priorización del desarrollo alternativo, que exige un manejo integral y equilibrado tanto del control de la oferta cuanto de la reducción de la demanda.

Esa lucha contra la producción, tráfico, distribución y uso indebido de sustancias psicotrópicas y sus delitos conexos se realiza de conformidad con los principios del Derecho Internacional, y en particular con el pleno respeto de la soberanía e integridad territorial de los estados, la no intervención en los asuntos internos, los derechos humanos, las libertades fundamentales y el rechazo a las acciones unilaterales que afectan el curso de las relaciones entre países.

En ese contexto, los países miembros de la CAN han reiterado su compromiso de mantener una coordinación estrecha, con especial énfasis en la necesidad de concertar y evaluar multilateralmente las políticas para enfrentar este flagelo.

La construcción de la Estrategia se basó en el estudio exhaustivo de los programas, estrategias, proyectos y experiencias que al respecto han existido en la región andina por más de dos décadas y en otras áreas tropicales como el sudeste asiático, así como en la identificación de aspectos económicos, sociales, institucionales y ambientales, cuya combinación, se espera, impulse el desarrollo local de zonas con potencial productivo y comercial.

Reconociendo el importante papel del desarrollo alternativo en la lucha contra las drogas en el ámbito comunitario andino, los países miembros de la CAN, a través del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, decidieron crear el Cuerpo de Asistencia para el Desarrollo Alternativo

(CADA),¹³ en el marco de la XIV reunión del Consejo Presidencial Andino celebrada en Quirama, Colombia, en junio del 2003. Con el fin de responder a la voluntad manifestada por los países miembros y a las directrices del Consejo Presidencial Andino para abordar de manera coordinada la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos en la CAN, y bajo la presidencia del Perú, esta instancia de diálogo comunitario acordó en su quinta reunión, celebrada los días 22 y 23 de junio del 2004 en Lima, Perú, elaborar una Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo, para su presentación en la XVI Reunión Ordinaria del Consejo Presidencial Andino.

El CADA se reunió los días 9 y 10 de setiembre del 2004 en Bogotá, Colombia, con la finalidad de definir con mayor precisión el objetivo y la metodología de trabajo para la elaboración de la Estrategia.

En esa oportunidad el CADA convino en que el Objetivo General de la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo debería tener un enfoque integral y sostenible para contribuir a la cabal implementación de las estrategias nacionales de desarrollo y, en particular, de la política de lucha contra la pobreza; prevenir el incremento del cultivo ilícito; evitar la migración del cultivo (“efecto globo”); mitigar su incidencia en las zonas cocalleras y sus áreas de influencia; conservar y aprovechar sosteniblemente los recursos naturales; promover la mayor participación del Estado; y reafirmar el principio de la responsabilidad compartida.

Para cumplir con su cometido, la Estrategia Andina debe respetar la soberanía de cada país miembro de la CAN y adquirir el carácter de política de Estado, de forma tal de desvincularla del ciclo político y de evitar manejos extraños al de la lucha contra las drogas ilícitas. Asimismo, debe colaborar con la pacificación y rápida estabilización de las áreas focalizadas, ofreciendo alternativas económicas y de vida dignas a las comunidades beneficiarias, principalmente a través de la integración transversal con políticas, programas y proyectos sectoriales que maximicen los impactos de las acciones que se emprendan y fortalezcan la participación activa de dichas comunidades y de los gobiernos locales, involucrándolos en los procesos asociados a los proyectos de desarrollo alternativo en los países miembros.

Asimismo, busca tener un carácter preventivo, en el sentido de no intervenir solo en comunidades y territorios hoy en día afectados por los cultivos ilícitos sino también en aquellos que enfrenten la amenaza de este problema, en todos los países miembros. Así, se plantea que la Estrategia se desarrolle en áreas que cuenten con condiciones mínimas de seguridad,

¹³ Véase CAN, decisión 549, Creación del CADA, Recinto Quirama, Departamento de Antioquia, República de Colombia, 25 de junio del 2003.

governabilidad y comunicaciones, que permitan potenciar el desarrollo local; y donde las comunidades beneficiarias se encuentren en capacidad y tengan la voluntad de respetar la condición de erradicar y no sembrar cultivos ilícitos, que caracterizan al desarrollo alternativo. Además, debe apoyar la recuperación, conservación y ordenamiento de áreas protegidas que hayan sido afectadas por la problemática de los cultivos ilícitos.

La elaboración de la Estrategia fue un ejercicio participativo en el que confluieron los equipos de trabajo de las entidades gubernamentales encargadas del desarrollo alternativo; en Bolivia, el Viceministerio de Desarrollo Alternativo; en Colombia, el Programa Presidencial Contra los Cultivos Ilícitos de la Presidencia de la República; en el Ecuador, la Unidad de Desarrollo Norte (Udenor); en el Perú, la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida); y en la República Bolivariana de Venezuela, la Comisión Nacional Contra el Uso Indebido de las Drogas (Conacuid).

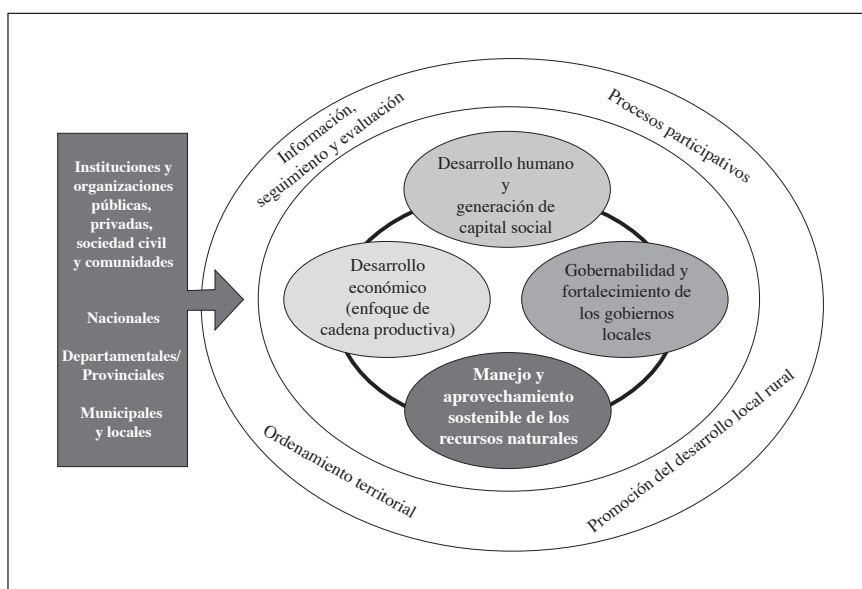
En el proceso de elaboración de la Estrategia el equipo coordinador realizó visitas de campo en los países miembros, y entrevistó a aproximadamente 120 personas entre ex funcionarios de gobierno, autoridades locales, gerentes de proyectos de desarrollo alternativo, beneficiarios de estos proyectos, ingenieros, extensionistas y funcionarios de agencias de cooperación técnica nacional e internacional.

Desde comienzos de la presente década, frente a la sensación de fracaso de las políticas aplicadas en los países miembros, empezó a emerger un nuevo modelo de desarrollo alternativo que busca consolidar un nuevo enfoque integral y sostenible, centrado en el desarrollo local de áreas con potencial productivo localizadas en zonas de influencia de los cultivos ilícitos, así como en áreas expulsoras de poblaciones que alimentan los eslabones más bajos de la cadena de producción de estupefacientes.

Con esta nueva visión, los países miembros pretenden que la política de desarrollo alternativo no sea entendida como una compensación individual sino como un componente de cambio positivo de las estructuras económicas, sociales y culturales de determinadas áreas estratégicas, con potencial productivo, de acuerdo con criterios de ordenamiento territorial, y con la participación activa de las comunidades beneficiarias, así como de las autoridades y demás actores locales (véase el gráfico 2).

Así, el carácter integral de este nuevo enfoque permitirá orientar las acciones y proyectos que se emprendan más allá del establecimiento de actividades productivas alternativas en las áreas de cultivos ilícitos. Se busca, a partir del enfoque de la cadena productiva, alcanzar los objetivos del desarrollo humano, como la generación de capital social, gobernabilidad y fortalecimiento de los gobiernos locales y el manejo y aprovechamiento

Gráfico 2
El nuevo enfoque



sostenible de los recursos naturales¹⁴ para, de esa manera, consolidar núcleos de desarrollo local sostenibles económica, social, política y ambientalmente, en zonas de influencia consideradas estratégicas.

En el ámbito de la producción, por lo tanto, se buscará la promoción de proyectos con un enfoque de cadena productiva orientados por el mercado, que será el eslabón determinante para identificar las actividades productivas por promover para asegurar niveles óptimos de producción en términos de cantidad, calidad y oportunidad. Con una zonificación adecuada, esta producción debe contribuir al logro de economías de escala y costos de transporte, acopio y comercialización competitivos. La adopción de proyectos que contemplen la producción complementaria para seguridad alimentaria, productos agrícolas de tardío rendimiento, forestales (maderables y no maderables), agroindustriales, así como bienes y servicios ambientales, amplía el espectro de proyectos por promover en cada área de intervención, que sin embargo requieren ser altamente priorizados para evitar la dispersión de acciones.

¹⁴ Hurtado, Fernando: "Estrategia de desarrollo alternativo en el marco de la lucha contra las drogas en el Perú", en Fernando Hurtado y Fernando Larios, editores: *Reflexiones sobre el desarrollo alternativo en los países del área andina*. Lima: Devida-Gerencia de Desarrollo Alternativo y CICAD/GTZ/CAN/UE/ONUCDD, setiembre del 2004.

¿DE QUÉ TRATA LA DECISIÓN 614: “ESTRATEGIA ANDINA DE DESARROLLO ALTERNATIVO INTEGRAL Y SOSTENIBLE”?

La Estrategia, tal como ha sido concebida, constituye un esfuerzo fundamental de los países miembros para establecer una visión comunitaria del problema que gira en torno de los cultivos ilícitos, y construir respuestas integrales y sostenibles. Su conceptualización y estructuración en el ámbito comunitario responde al propósito de que adquiriera un papel protagónico entre las estrategias de lucha contra las drogas ilícitas que desarrollan los países andinos, cuya adecuada articulación y coordinación representan condiciones necesarias para contribuir con la lucha efectiva contra las diferentes facetas que ha adquirido este problema mundial.

La Estrategia no es un fin en sí mismo, por lo que deberá articularse con otras políticas, planes y programas nacionales y comunitarios que apunten al logro de sus objetivos (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Política, planes y programas nacionales de desarrollo alternativo adoptados por los países andinos

País	Estrategia
Bolivia	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo 2004-2008
Colombia	Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006
Ecuador	Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas 2004-2008 (incluye desarrollo alternativo preventivo)
Perú	Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2002-2007 (incluye desarrollo alternativo)
Venezuela	Plan Nacional Antidrogas 2002-2007 (incluye menciones sobre el desarrollo alternativo preventivo)

Fuente: Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, año XXII, n.º 1220. Lima, 22 de julio del 2005. Decisión 614: “Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible”.

La adopción de la Estrategia se entiende como un proceso de convergencia de aquellos aspectos de las políticas y programas nacionales sobre la materia que se pueden ejecutar en mayor medida con un trabajo concertado

y coordinado, aprovechando las fortalezas de la CAN para generar sinergias y normativa vinculante y de obligatorio cumplimiento para los países miembros.

Su implementación se abordará en los ámbitos político/institucional, social, económico y ambiental, y tendrá en cuenta, como ya se mencionó, criterios referidos al ordenamiento territorial, reducción de cultivos y condiciones mínimas para desarrollar actividades productivas viables.

En lo institucional, se busca promover la coordinación activa de las instituciones de los estados y la Comunidad Andina, con el fin de lograr sinergias y objetivos comunes, fortalecer la gobernabilidad local y la participación de las comunidades en las áreas de intervención del desarrollo alternativo de los países miembros. Para ello se establecerán mecanismos efectivos y eficientes de cooperación horizontal para el intercambio de experiencias y la asistencia técnica entre los países miembros, especialmente entre las comunidades beneficiarias del desarrollo alternativo.

En lo social se fortalecerán las organizaciones sociales que impulsen la creación y consolidación de comunidades de base y generen capital social, para brindar atención a las problemáticas sociales de las comunidades y mejorar su participación en el desarrollo local, contribuyendo así con las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza y desarrollo rural.

En lo económico, además de reducir la incidencia del “efecto globo”, se promoverá y orientará la participación activa en coordinación con los gobiernos nacionales, organismos y agencias de desarrollo multilaterales, regionales y nacionales, en proyectos e iniciativas de desarrollo alternativo, en el marco de la Estrategia, especialmente en lo relacionado con la gestión de recursos.

Además, se buscará asegurar la construcción y mantenimiento de infraestructura básica en las áreas de intervención del desarrollo alternativo, que faciliten los procesos de producción y comercialización de los productos agrícolas y agroindustriales, así como de los servicios que se promuevan en las áreas de intervención de los países miembros; promover el acceso legal a la propiedad de la tierra de los beneficiarios, mediante la compra y legalización de títulos de tenencia de tierras; e impulsar formas asociativas de colaboración y cooperación entre productores, sector privado, instituciones y agencias nacionales de promoción de exportaciones y organismos financieros, entre otros.

Existe en la CAN la convicción de que los productos transables del desarrollo alternativo (por lo general de zonas que no tienen vinculación —vías de comunicación— con el mercado) no pueden competir de igual a igual con los productos de la economía agrícola moderna, sea esta nacional o extranjera. Por ello, se considera que el llamado desarrollo alternativo

requiere de una “regulación estatal deliberada” como respuesta al principio de la responsabilidad compartida.¹⁵

En lo ambiental, la Estrategia busca apoyar tanto la conservación, recuperación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, especialmente aquellos localizados en ecosistemas estratégicos, zonas de amortiguación y áreas de parques naturales, cuanto la implementación de mejores prácticas ambientales, tecnologías limpias, sistemas de producción orgánica y modelos agroforestales y de labranza mínima, entre otros, que aseguren un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y mejoren el acceso a mercados de comercio justo.

La Estrategia, por lo tanto, busca generar condiciones económicas, sociales, políticas y ambientales que hagan viable y sostenible la sustitución de la economía basada en la producción de cultivos para fines ilícitos y la incorporación del campesino en la economía lícita.

Ella permite actuar en la coyuntura pero con una visión de largo plazo. Ha sido concebida como un ejercicio comunitario de largo plazo, con proyección de al menos diez años. Su Plan de Acción, y, en particular, las acciones identificadas para su aplicación, se han proyectado para un periodo inicial de cinco años, al cabo del cual el CADA propondrá su actualización. Así, su puesta en práctica gradual se entiende como un proceso, pues en países en vías de desarrollo, con graves limitaciones de todo orden, no se puede exigir demasiado en poco tiempo.

El Plan de Acción indica las líneas de intervención prioritarias y señala las metas esperadas, que han sido definidas en el seno del CADA, en concordancia con las estrategias y programas nacionales de desarrollo alternativo. De esta manera, se busca garantizar la completa armonía entre las metas y resultados esperados establecidos tanto en el ámbito comunitario cuanto en el nacional.

Se destaca la relevancia de las alianzas entre el sector público y el privado como solución eficaz para la ejecución de la Estrategia. Particular importancia reviste el fomento de la capacidad empresarial, que podría crear empleos y generar más ingresos para ayudar a erradicar la pobreza, procurando que las poblaciones de las áreas donde se ejecutará la Estrategia dispongan de los medios esenciales para tener una vida productiva. Entre otras cuestiones, ello requiere un capital humano adecuado, y en

¹⁵ Se considera de la mayor importancia que los países donantes cumplan con su compromiso de asignar 0,7 por ciento de su producto bruto interno a la asistencia oficial al desarrollo contraído en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey.

este terreno el desarrollo de las capacidades empresariales es un elemento fundamental.

La Estrategia plantea que tal proceso debería empezar por un aumento de la inversión pública para responder a las necesidades esenciales y desencadenar un aumento de la inversión privada que la falta de infraestructuras básicas y de una mano de obra saludable y calificada hacen difíciles en las áreas en las que ella debe ser aplicada.

Con tal fin, en colaboración con el sector privado, la Estrategia plantea el aprovechamiento eficaz de los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las referentes a la información y las comunicaciones (TIC). Las TIC podrían contribuir al objetivo de erradicar la pobreza extrema en las áreas de aplicación de la Estrategia mediante la potenciación del conocimiento. Por ejemplo, podrían colaborar con el objetivo de mejorar la enseñanza en general y la capacitación para el trabajo en particular, al aumentar la disponibilidad de material pedagógico de calidad y fortalecer la eficacia y efectividad de la administración y la aplicación de políticas educativas. Además, se considera que las TIC podrían proporcionar al público en general una vía efectiva y eficaz para la distribución de atención de salud e información sobre prevención de enfermedades y facilitar el acceso a servicios de atención de salud tales como consultas, diagnósticos y tratamiento. También podrían contribuir con el aumento de las acciones relacionadas con el medio ambiente, ya que permiten una mayor participación de la población en actividades destinadas a protegerlo mediante la creación de redes y el intercambio de información, y ayudarían de esa manera a alcanzar el objetivo de la Estrategia de garantizar la sustentabilidad del medio ambiente.

En esas áreas, entre otros elementos, sería necesario mejorar la salud de los suelos, la agrosilvicultura, el aprovechamiento del agua, los servicios de infraestructura rural como carreteras y medios de transporte, y contar con servicios de energía modernos y tecnologías de comunicación básicas. Para estimular el arranque del proceso, la presencia del Estado y los recursos asignados deberán aumentar considerablemente. Se prevé como elemento sustancial un llamado a la cofinanciación de inversiones basadas en los ODM, así como el desarrollo de la infraestructura financiado por las ayudas y las inversiones en capital humano, para una efectiva promoción de las inversiones, especialmente la inversión extranjera directa.

El fortalecimiento de la competitividad de las empresas nacionales, en particular el tema de la asociatividad (creación de pequeñas empresas y medianas empresas, cooperativas, alianzas empresariales con el sector privado, etcétera), constituye otro elemento fundamental para aprovechar las

oportunidades comerciales y de inversión internacionales y para contribuir a la consecución de los objetivos internacionales de desarrollo, incluida la erradicación de la pobreza extrema.

En una decisión soberana, los países miembros han establecido las siguientes áreas de intervención, sobre la base de los planes y programas nacionales de desarrollo alternativo que existen en cada uno de ellos (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo y Sostenible:
Áreas de intervención

País	Zonas
Bolivia	Zonas excedentarias en transición: departamento de Cochabamba (provincias de Chapare, Carrasco, Entre Ríos, Tiraque y Shinahota); departamento de La Paz (provincias de Nor y Sur Yungas y Caranavi); zonas pobres expulsoras de población: municipios del norte de Potosí y Chuquisaca y sur de Cochabamba; zonas potenciales de desarrollo y de riesgo: Yapacani y parques nacionales Isiboro, Securé, Carrasco y Amboró.
Colombia	Región Macizo Colombiano (Nariño, Cauca, Huila y Tolima); región Magdalena Medio (Bolívar, Santander, Tolima, Caldas, Cesar, Cundinamarca, Boyacá y Antioquia); región Catatumbo (norte de Santander); región Nordeste, Bajo Cauca y Urabá Antioqueño y Córdoba; Sierra Nevada de Santa Marta; región Amazonía y Orinoquia (Putumayo, Caquetá, Guaviare y Arauca); Boyacá.
Ecuador	Provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Ibanura, Napo, Orellana.
Perú	Cuencas del Huallaga Central y Alto Huallaga (Tocache, Uchiza, Aucayacu, Monzón y Tingo María), Aguaytía, Pachitea-Palcazú, Valle del Río Apurímac-Ene; La Convención y Lares; San Gabán; Tambopata-Inambari.
Venezuela	Parque Nacional Sierra del Perijá (zona de frontera).

Fuente: Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, op. cit.

Las áreas señaladas, sin embargo, son indicativas y podrán ser actualizadas en el desarrollo de los planes de acción de la Estrategia, de acuerdo

con la dinámica de los cultivos ilícitos y las consideraciones de política de los gobiernos nacionales.

Es importante destacar que estas áreas tienen, entre otras, la característica de ser zonas donde se magnifica la pobreza rural en los países andinos, que, en términos generales, tienen una población con niveles de pobreza superiores al promedio latinoamericano (con 44 por ciento de la población por debajo de la línea de pobreza) y muestran una mayor incidencia de la pobreza en las zonas rurales. Este rasgo es particularmente acusado en Bolivia y el Ecuador, países en los que alrededor de 80 por ciento de la población rural se encuentra bajo la línea de pobreza. Por otra parte, la incidencia de la indigencia en los países andinos se acerca más al promedio de la región latinoamericana, con la notable excepción de Bolivia, país con un guarismo que representa casi el doble del promedio regional (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
Incidencia de la pobreza en los países andinos (1999)

País	Población bajo la línea de pobreza (Porcentaje)		
	Total	Área urbana	Área rural
Bolivia	60,6	48,8	80,7
Colombia	54,9	50,6	61,8
Ecuador	56,0	42,0	77,0
Perú (año 2000)	54,1	45,2 (Lima) 49,8 (resto)	66,1
Venezuela	49,4	--	--
América Latina	43,8	37,1	63,7

Fuente: CEPAL: *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, octubre del 2001.

En el ámbito local, la Estrategia enfatizará la coordinación, el diálogo institucional productivo y las sinergias entre los programas, proyectos e iniciativas de desarrollo alternativo, con otros similares a cargo de autoridades (ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Agricultura, Justicia, Transporte, Defensa, gobiernos locales, etcétera), así como de otras instituciones y actores privados locales que tengan injerencia en las áreas de intervención focalizadas. Se pretende asegurar que la responsabilidad del desarrollo alternativo no recaiga en una agencia o institución en particular, sino que a la

realización de sus objetivos concurren todas las instituciones y organizaciones nacionales y locales que tengan que ver con el desarrollo de las áreas focalizadas.

La Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, adoptada mediante la decisión 614, constituirá un elemento complementario al andamiaje de iniciativas comunitarias que la subregión está construyendo en su esfuerzo deliberado de lucha contra las drogas ilícitas. Por ello, a la Estrategia se agregará la decisión 602 —“Norma Andina sobre Control de Sustancias Químicas susceptibles de desviarse a la producción de drogas ilícitas”—, adoptadas ambas en desarrollo de la decisión 505, “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos”. Además, este andamiaje se complementará con otras normas andinas como las decisiones 552 —“Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos”— y 587 —“Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina”—; además de los avances que se desarrollan en la lucha contra la corrupción, el terrorismo y, en general, el crimen transfronterizo.

La puesta en marcha de la Estrategia requiere del establecimiento de sistemas de financiación y apoyo innovadores, con los cuales se pretende obtener y canalizar recursos externos e internos para financiar los proyectos e iniciativas de la Estrategia.

Así, será prioritario lograr el compromiso político de los gobiernos de los países miembros para incrementar los recursos presupuestales destinados al desarrollo alternativo. Una manera de lograr el propósito de aumentar los recursos del presupuesto nacional para el desarrollo alternativo será a través de la concurrencia coordinada de un mayor número de instituciones del orden nacional en las áreas de intervención del desarrollo alternativo, lo que contribuirá a consolidar el enfoque metodológico de la Estrategia.

La vinculación de los gobiernos locales como fuentes de financiación de proyectos de desarrollo alternativo es deseable, pues, además, su participación es una garantía de sostenibilidad.¹⁶

Los recursos privados representan una importante fuente de financiación de proyectos de desarrollo alternativo que deberá ser fortalecida al momento de aplicar la Estrategia.¹⁷ En los países miembros existen expe-

¹⁶ Sus aportes pueden concretarse en apoyo financiero, equipos, terrenos y asistencia técnica, que, adecuadamente valorados, pueden apoyar el efectivo desarrollo de proyectos.

¹⁷ Por ejemplo, en Bolivia debe mencionarse el caso de la empresa ANDITRADE, que apoya a los productores de café de Caranavi en la comercialización de su producción, lo que garantiza a los productores la venta de la cosecha; en Colombia el modelo de alian-

riencias que pueden servir de modelo para el desarrollo de este tipo de iniciativas.¹⁸

El crédito constituiría otra fuente para la estructuración de proyectos productivos, cuya aplicación dependerá del acercamiento que se logre entre los beneficiarios del desarrollo alternativo y las instituciones crediticias, cuyos instrumentos de financiamiento deberán ser lo suficientemente flexibles para atender las realidades socioeconómicas de estas comunidades.

La venta de bonos al público en los mercados accionarios puede ser otra forma efectiva de atraer financiación para productos de desarrollo alternativo, como también los aportes de los beneficiarios en trabajo de varios miembros de la familia, tierra y, en algunos casos, recursos financieros propios. La experiencia de algunas de las modalidades de financiación de proyectos utilizadas en Colombia y el Perú (incentivo económico y capital semilla respectivamente) permite la generación de ahorros colectivos que otorgan a las comunidades la capacidad de aportar recursos financieros a iniciativas productivas.

Además, se espera que la Estrategia sea apoyada de manera activa por los países cooperantes, especialmente por aquellos donde se encuentra la mayor cantidad de consumidores de drogas ilícitas, cuyos aportes se han venido reduciendo, a pesar de que las tendencias del consumo mundial no decrecen. En materia de cooperación internacional a los proyectos de desarrollo alternativo, debe destacarse el apoyo de Estados Unidos, así como de la Unión Europea, que financian proyectos en Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú.

Los recursos de cooperación internacional han contribuido a financiar proyectos con potencial agroindustrial, que permiten a los beneficiarios obtener una mayor participación en las utilidades generadas por la producción, transformación y comercialización de los productos de desarrollo alternativo. Un ejemplo de este tipo de financiación se da en Bolivia, donde la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) financió la cons-

zas estratégicas del proyecto agroindustrial de palma aceitera de Marialabaja, en el cual la empresa privada Promotora Hacienda Las Flores se ha vinculado como proveedor de plántulas para iniciar el cultivo de palma y como socio de los beneficiarios en la planta extractora de aceite que entrará en funcionamiento durante el segundo semestre del año 2005; en el Perú, Frito Lay es una de las empresas privadas que participa en las iniciativas de desarrollo alternativo, mediante la compra de una parte sustancial de la producción de plátano a los productores de Ucayali.

¹⁸ Las familias guardabosques son las beneficiarias del Programa Familias Guardabosques (PFGB), que es uno de los dos programas que conforman la política colombiana de desarrollo alternativo.

trucción de una planta procesadora de palmito en Cochabamba que desde 2004 se está transformando en un centro agroindustrial.

Además de las instancias tradicionales de cooperación internacional (agencias promotoras del desarrollo y organismos multilaterales), las iniciativas de desarrollo alternativo deben contemplar la posibilidad de obtener recursos de fuentes no tradicionales como las comunidades autónomas, provincias autónomas y ciudades.¹⁹

El sector privado internacional también debe constituirse en socio fundamental de los proyectos de desarrollo alternativo, especialmente en materia de comercialización de los productos. Los gobiernos deben hacer esfuerzos para que el programa Acceso, promovido por USAID y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD-OEA) con la participación de la Fundación Mundial del Cacao, a través del cual se busca fortalecer a la región andina como productora mundial de cacao, se replique con otras iniciativas como por ejemplo las multinacionales Mars, Nestlé, Hershey, Kraft y Ferrero.

La participación del sector privado debe apelar a los principios de responsabilidad social y comercio justo, de acuerdo con los cuales tanto los comercializadores privados cuanto los consumidores finales del producto deben estar dispuestos a pagar un sobreprecio, que constituye su aceptación de que al comprar el producto están contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de población altamente vulnerable, como efectivamente ocurre con los beneficiarios del desarrollo alternativo, lo que, además, reduce la oferta de drogas ilícitas.

Las legislación sola no es suficiente si no es acompañada de un sistema de monitoreo para enmendar o corregir su ejecución en función de sus objetivos. La ejecución de la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, como está contemplada en la decisión 614, prevé la consolidación del Sistema de Información de Desarrollo Alternativo para la Región Andina (SIDARA), como instrumento que ofrezca información para la planificación, seguimiento y evaluación del Plan de Acción, así como para la divulgación de los avances del desarrollo alternativo en la Comunidad Andina.

Se tiene previsto que el SIDARA contemplará módulos relativos a un portal informativo de la Estrategia en internet; una biblioteca electrónica de desarrollo alternativo; la articulación con los observatorios nacionales y

¹⁹ En este sentido, se deben destacar apoyos como el de la Comunidad Autónoma de Madrid, que financia un proyecto para la creación y fortalecimiento de organizaciones de economía solidaria en las áreas de intervención del programa PFGB.

andino de drogas y páginas web nacionales de desarrollo alternativo; el seguimiento de los indicadores del Plan de Acción de la Estrategia; la información sobre proyectos de desarrollo alternativo; y la información geográfica (SIG). Estos contenidos fueron definidos por los representantes de los países miembros del CADA y ratificados por los asesores técnicos nombrados en abril del 2005, quienes en mayo de ese mismo año realizaron un foro virtual para discutir los requerimientos técnicos, administrativos y financieros del SIDARA.

Para que el SIDARA sea útil, es fundamental que los países miembros complementen y fortalezcan sus sistemas nacionales de información del desarrollo alternativo, de acuerdo con las metas establecidas en el Plan de Acción de la decisión 614. Estos sistemas deberán ser diseñados y desarrollados de tal manera que constituyan un insumo y fuente de información tanto para el SIDARA cuanto para los Observatorios Nacionales y Andino de Drogas.

Por su parte, la Secretaría General de la Comunidad Andina, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 del Acuerdo de Cartagena, tiene la función de velar por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, lo que implica la administración del proceso de implementación de la Estrategia.