

# CATEDRA AMBIENTAL 2006

*Conflicto y Cultivos de Uso Ilícito en Colombia*



## **MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN AL PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES COMO ESTRATEGIA DE CONTROL POR PARTE DE PLAN COLOMBIA**

**Hugo Bustos**

Ingeniero Forestal

Coordinador de Proyectos en la oficina de Naciones Unidas  
contra y la Droga y el Delito en Colombia

### ***El Programa Familias Guardabosques***

El Programa Familias Guardabosques que actualmente ejecuta el Gobierno colombiano, está involucrado dentro de las políticas de erradicación voluntaria de cultivos ilícitos. Actualmente, el Gobierno colombiano trabaja fuertemente en la erradicación de los cultivos ilícitos, hoy en día el Gobierno maneja un plan de erradicación forzosa mediante fumigación aérea o aspersiones o mediante la estrategia de los grupos de erradicación y la erradicación voluntaria con programas de desarrollo alternativo como familias guardabosques.

La Oficina de Naciones Unidas para el Medio Ambiente tiene un convenio con el Gobierno de Colombia para hacer el monitoreo y la verificación de este Programa.

En la charla que voy a dictar, inicialmente voy a mostrarles como funciona el Programa de Familias Guardabosques del Gobierno, posteriormente voy a hacer un breve

resumen de cómo la oficina de Naciones Unidas hace el monitoreo del Programa, después presentaré algunas cifras que hemos obtenido con base a este monitoreo y por último presentaré cuál es la óptica de Naciones Unidas de cómo va este Programa cuales son sus fortalezas, debilidades y cual debería ser el futuro para este Programa.

### ***¿Qué es el Programa de Familias Guardabosques?***

Es un Programa creado y financiado por la Presidencia de la República, con recursos propios del Gobierno colombiano y con el apoyo de la cooperación internacional, en este caso la Oficina de Naciones Unidas que hacemos la verificación. Pero todos los recursos con los cuales el Programa funciona actualmente provienen del Gobierno colombiano mediante fondos de Acción para la Paz. Este Programa está dirigido a familias campesinas, indígenas o afrocolombianas que estén ubicadas en regiones estratégicas y que

se encuentran involucradas con cultivos ilícitos o están en riesgo de verse afectados.

Este concepto es muy importante, el Programa no solo trabaja con las familias que tienen trascendencia con los cultivos ilícitos. La dinámica de los cultivos ilícitos en este momento en Colombia demuestra que en la vereda se combina gente que trabaja con cultivos y los que trabajan la parte ilícita. Es importante que el Programa trabaje con toda la comunidad

independientemente de si una persona está relacionada directamente con los cultivos o no, porque al hacerlo discriminatorio como se hizo en proyectos anteriores como el Plante lo que hacían era incentivar a que las personas que no estaban en el negocio de los cultivos ilícitos se metieran con ellos para tener aprobaciones de los programas. En este caso, lo que se busca es que toda la comunidad en un área que está influenciada con estos cultivos tenga este tipo de programas.

*“Actualmente, el Gobierno colombiano trabaja fuertemente en la erradicación de los cultivos ilícitos, hoy en día maneja un plan de erradicación forzosa mediante fumigación aérea o aspersiones o mediante la estrategia de los grupos de erradicación y la erradicación voluntaria con programas de desarrollo alternativo como familias guardabosques.”*

Este Programa se enmarca dentro de la estrategia de desarrollo alternativo como una herramienta para combatir el problema de los cultivos ilícitos. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su vigésima sesión especial reconoció como causa de los cultivos ilícitos: la pobreza, el aislamiento y la falta de oportunidades en la zona rural. Desde este momento, el desarrollo alternativo se consolida como una estrategia para prevenir o contrarrestar los efectos devastadores que tienen los cultivos ilícitos en comunidades rurales, sin estar aislados con los principales actores armados.

### ¿Qué busca el Programa Familias Guardabosques?

Como primera medida, brindar alternativas de ingresos constantes por un periodo definido, en

este caso son tres años, a las comunidades ubicadas en áreas de protección y conservación afectadas por cultivos ilícitos para facilitar su inmediata transición hacia actividades lícitas.

### ¿Qué es lo que Hace Precisamente el Programa?

Focaliza una determinada vereda en un municipio, allí determina si en esta vereda, por ejemplo hay 100 familias, entonces las ubican e inicialmente se les da un incentivo que actualmente es de \$600.000 bimensuales por cada familia.

Como segunda medida, el Programa busca contribuir con la disminución de los cultivos ilícitos en el país y reducir su expansión a través de compromisos

voluntarios. También apoya la generación de productos alternativos como estrategia comunitaria, generando capacitación, comunicación con la comunidad y con el Programa mismo.

Igualmente, apoya el establecimiento de la comunidad rural que fortalezca modelos de desarrollo comunitario y por último consolida estrategias para que se puedan poner en marcha planes de usos alternativos del bosque de acuerdo con planes de ordenamiento territorial o como instrumento de las minorías étnicas. En otras palabras, el Programa Familias Guardabosques se enmarca muy bien dentro del concepto de desarrollo sostenible: busca equidad en el plano económico, ambiental e institucional.

**Actualmente el Programa se está Desarrollando en 52 Municipios**, la cobertura es prácticamente nacional, va desde la Sierra Nevada de Santa Marta, pasando por el Urabá Antioqueño, por el Urabá Chocoano, Tierra Alta en Córdoba, San Pablo, Tibú, Tiorama, Norte de Santander, Sucre, la Belleta en Santander, Otanche en Boyacá,

Chaparral en Tolima, en el Huila en San Agustín, en el Caquetá está en Valparaíso, Albania y Murillo, en el Guaviare está en San José del Guaviare y el Retorno, en Meta en Pueblo Rico, Chicamocha, en el Cauca en municipios de la Vega, en Nariño, municipios de San José de Albán, La Cruz, en el Alto Putumayo, Bajo Putumayo, municipio de Orito y próximamente en la Hormiga, en Arauca, entre otros.

Uno de los parámetros del Programa es que donde los cultivos ilícitos están próximos a la frontera nacional, dado que la mayoría de cultivos ilícitos se encuentran en zonas cercanas a la frontera. El Programa trabaja con 52 municipios y un total de 1.012 veredas y 42.100 familias hasta el momento.

### ¿Cómo se Monitorea desde Naciones Unidas?

Bimensualmente se visitan todas las veredas, cuando el Programa Familias Guardabosques arranca en un municipio, la comunidad firma un compromiso con el Gobierno. El compromiso consisten en que el Gobierno se compromete a brindar el apoyo económico de \$600.000 bimensuales, a prestarles asistencia y acompañamiento técnico y social, y la comunidad se compromete a mantener toda la vereda libre de cultivos ilícitos, segundo a recibir las capacitaciones y tercero a involucrarse en el proceso de transición para que la comunidad pueda desarrollar proyectos productivos para que cuando el incentivo se acabe ellos puedan continuar su actividad económica.

El compromiso de Naciones Unidas es certificar cada una de las veredas para verificar que

*“La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su XX sesión especial reconoció como causa de los cultivos ilícitos: la pobreza, el aislamiento y la falta de oportunidades en la zona rural. El desarrollo alternativo se consolida como una estrategia para prevenir o contrarrestar los efectos devastadores que tienen los cultivos ilícitos en comunidades rurales.”*

efectivamente se encuentran libres de cultivos ilícitos. ¿Cómo lo hacemos?, mediante la combinación de dos sistemas:

1. Nos apoyamos en las imágenes satelitales y fotografías aéreas que provee el Programa de Naciones Unidas, con el cual se saca el censo anual de coca, y

2. Con la visita de campo permanente de monitores. Tenemos un grupo de 20 profesionales que están visitando cada dos meses las 1012 veredas, a hablar con las personas. Nosotros hacemos unos muestreos, visitamos las fincas y también hacemos navegación con GPS. Entonces lo que hacemos es meterle información al GPS y el monitor de campo hace la visita. Si por ejemplo en la Sierra Nevada de Santa Marta, en la Vereda Tinajas, tenemos que recorrerla, hasta allá nos vamos, si toca cabalgar o caminar 10 horas, pues lo hacemos para poder hablar con las personas de la comunidad y de esta manera estamos mirando y estamos revisando que efectivamente las veredas se encuentran libres de coca. A lo largo de tres años, como las visitas son cada dos meses, la cobertura del monitoreo es total.

Es importante resaltar que como el Programa Familias Guardabosques es un Programa único, es “made in Colombia”, diseñado por colombianos que no tienen ningún antecedente a nivel mundial, el sistema de monitoreo también tuvo que ser adaptado a las condiciones del Programa.

Para ver que los monitores están cumpliendo con las visitas en las veredas, estamos aplicando encuestas a cada una de las familias beneficiarias, en estas encuestas recogemos información de todo

tipo, de modo que la podamos meter al sistema de seguimiento para poder evaluar indicadores de tipo social, ambiental, económico e institucional.

### **Resultados Relevantes de la Verificación**

En cuanto a cobertura vegetal, podemos ver que lo que tiene que ver con cultivos, este resultado corresponde a un estudio multitemporal con imágenes satelitales. ¿Qué fue lo que hicimos? Tomamos imágenes satelitales de las veredas localizadas por el Programa Familias Guardabosques unos meses antes del Programa y lo comparamos con una nueva imagen tomada dos o tres años después de que el Programa operara.

Estas cifras corresponden al análisis multitemporal de los municipios Fase I. En los municipios Fase II apenas estamos empezando a levantar la línea base II que son fotografías recientes de las zonas para ver como ha cambiado la cobertura.

De los 13 municipios Fase I con que inició el Programa, vemos que en cuanto a los municipios focalizados en la línea base teníamos 9.248 ha de coca. En la línea base II encontramos 7.327 ha, lo que significa que hubo una reducción de 2.111 hectáreas de coca lo que equivale a un 22%. Haciendo claridad que son municipios focalizados.

Me faltaba aclarar que cuando un municipio es focalizado, no necesariamente es todo el municipio. Si por ejemplo el municipio de San Pablo está constituido por 50 veredas, al Programa solamente quedaron inscritas 37 veredas. Esto se da porque la focalización se hace con base en los planes de ordenamiento territorial, donde se enfatiza o se le da prioridad a las veredas que tengan ecosistemas estratégicos.

En cuanto al área focalizada, las 1.012 veredas de que está compuesto el Programa, la reducción fue de 82.23% de cultivos ilícitos. Quedaron algunos cultivos sobretodo en el municipio de Orito y el municipio del Bagre, donde no se pudo lograr que la comunidad erradicara al 100% la meta que tenían en su vereda. Y en las zonas no focalizadas

(porque también allí hicimos el estudio, comparando como fue la dinámica de los cultivos ilícitos en las veredas focalizadas versus las no focalizadas para mirar si los cultivos se desplazaron, porque pudo ser que la gente los eliminó de las veredas del Programa y los sembró en la vereda de al lado) encontramos que no, que en la zona no focalizada también hubo una reducción del 11.97%.

En cuanto a bosques y rastrojos, tenemos que en el total de los municipios el aumento en los bosques y los rastrojos altos se presentó un aumento del 6% para un periodo de dos años. Es muy complicado desde una imagen de satélite actual decir que el Programa está incentivando los bosques como tal porque sabemos que para notar la reestructuración de un bosque el tiempo tiene que ser mayor a 10 años. Entonces en la cobertura lo que nosotros hicimos fue clasificar las zonas de bosques y las zonas altas y vigilar como es el cambio de cobertura. Entonces verificamos que hay un aumento del 6% en los municipios. En las zonas focalizadas hay un aumento del 23% y en la zona aledaña a la zona focalizada de 5%. El municipio campeón es Albán en Nariño en el cual encontramos que la cobertura del bosque fue del 217%.

*“El compromiso de Naciones Unidas es certificar cada una de las veredas para verificar que efectivamente se encuentran libres de cultivos ilícitos.”*

Igualmente, otro tipo de cobertura que analizamos fue los pastos y los rastrojos bajos, porque la sucesión de los bosques que encontramos fue que los rastrojos bajos están comenzando a ser rastrojos altos y posteriormente en bosque. En un periodo de dos años es muy importante mirar la diferencia entre rastrojos altos y rastrojos bajos que pueden marcar la diferencia de que se está formando bosque.

En los rastrojos bajos encontramos que los municipios tienen 29% y en la zona focalizada del 18% y en la zona no focalizada de 14%.

En cuanto a la preservación, en los municipios focalizados se ha logrado conservar 2'064.000 ha representando el 86% de la cobertura total de los municipios. En el área focalizada se ha logrado

conservar 111.426 ha de bosque lo que corresponde al 37% de la cobertura.

En cuanto a revegetalización, encontramos que 176.000 ha correspondientes al 4.4%, en las veredas focalizadas es del 13% y las no focalizadas del 11%. Esto significa que por cada 100.000 m<sup>2</sup> por ha de ganancia neta en bosques y rastrojos altos 2.295 m<sup>2</sup> están en áreas focalizadas y 600 m<sup>2</sup> en los municipios y 481 en las veredas no focalizadas. Las mayores disminuciones de coca se dieron en un 82% en zonas altas.

### Componente Ambiental

Encontramos que las familias guardabosques estaban haciendo prácticas de conservación de suelos, el 96% de las familias ya no hacen prácticas de tala ni de quema. Se ha encontrado práctica de reincorporación de rastrojos, ésta es una práctica muy frecuente ya que el 32% de las familias realizan labranza para evitar las quemas.

Es de resaltar que el 33% de las familias guardabosques utiliza abonos orgánicos y el 9% tiene cultivos orgánicos. Existe un 8% de familias que implementan la estrategia de rotación de cultivos. En cuanto al uso del agua, el 57% utiliza agua de la quebrada o de lluvia y la transporta a través de mangueras. El 11% cuenta con acueductos veredales y para actividades agropecuarias utilizan ríos y quebradas.

El 46% de las familias ya cuentan con algún sistema de saneamiento básico. Es importante aclarar que cuando el Programa se inicia, una de las características ideales es que las familias tengan por lo menos un predio, ya sea en calidad de propietario, de poseedor o arrendatario. Muchas de las familias lo hacen en calidad de arrendatario y no viven en las fincas sino que son lotes que trabajan pero que viven en el casco urbano.

En cuanto al manejo de basuras, el 75% ha abandonado las prácticas de quema de basuras.

### Caracterización Económico-Productiva

En cuanto al ahorro, una de las fortalezas que tiene el Programa es que ha logrado que las familias ahorren parte del incentivo económico que se les entrega cada dos meses, y esta es una de las fases

*“Cada familia después de tres años del Programa, tiene ahorrados \$1’700.000. En promedio, 42.000 familias que hay en este momento tienen ahorrado \$660.000, lo que equivale a unos \$20.000’000.000.”*

más importantes y donde el acompañamiento social ha sido muy fuerte, el lograr convencer a las familias que ahorren la

plata. Los municipios campeones en ahorrar son prácticamente Albán, Rio Blanco y el Bagre. En San José de Albán, cada familia después de tres años del Programa, tiene ahorrados \$1’700.000. En promedio, 42.000 familias que hay en este momento tienen ahorrado \$660.000, lo que equivale a unos \$20.000’000.000.

Este dato para nosotros es importantísimo porque significa que las familias tienen como financiarse no solo en sus proyectos productivos sino también financiar sus soluciones inmediatas en cuanto a infraestructura, saneamiento básico y cualquier otro tipo de actividad.

Por ejemplo, pueden ir donde el alcalde y decirle: “somos 100 familias y tenemos ahorrados aproximadamente \$2.100’000.000, tenemos mano de obra, lo que necesitamos es que se ponga contrapartida y nos arreglen las vías en todas las veredas” y esto es muy atractivo para cualquier organismo o entidad nacional que financie estos recursos. Es decir, se está generando desarrollo a partir del incentivo económico.

En cuanto a tenencia de la tierra, de las 45.000 familias, el 47% de ellas son poseedoras, el 29% son propietarias, el 15% arrendatarias, el 3% son

amedieras, el 2% tenedoras, el 2% comuneras y el 4% en comodato.

El concepto de amediero o tenedor depende mucho de la región donde se trabaje, pero básicamente consiste en coger un lote y decirle al dueño del lote: “usted ponga la tierra, yo pongo el trabajo y vamos con la cosecha por mitad”. Y el tenedor es aquel que está utilizando tierras que los dueños no aparecen, es decir gente que se desplazó, dejaron la tierra ahí y alguien la utiliza.

El 56% de las familias tienen predios menores a 3 ha. El 24% entre 3 y 10 ha, el 6% tiene entre 10 y 50 ha y el 4% tienen más de 50 ha. Esto quiere decir que la mayoría son minifundios.

Acá hay otro punto importante y es que el 25% de las familias guardabosques compraron tierra durante su estancia en el Programa, con la plata que el Gobierno le está entregando. Aquí es donde mucha gente entró como arrendataria y con la plata que está entregando el Gobierno está comprando tierras.

Las familias guardabosques han comprado cerca de 32.000 ha.

Más adelante hago referencia a este punto que es muy importante.

En los municipios que ha habido más compra de tierra es en Chaparral, Río Blanco y Turbo. Y los municipios que tienen promedio de hectáreas compradas más alto es en Guaviare y en Norte de Santander.

En cuanto a proyectos productivos, el 27% ya ha empezado a implementar los proyectos productivos. Aquí es donde empezamos a medir la sostenibilidad. Cuando el Programa empiece a dejar de dar los apoyos económicos, encontramos que hay familias que ya tienen con que subvencionar los gastos que tenían con el Programa o reemplazar los gastos que tenían con la entrada de cultivos ilícitos.

El 39% de las familias desarrolla de manera colectiva los proyectos productivos. Esto es importante, las familias se han asociado mucho. El 30% considera que los proyectos productivos han creado o fortalecido las organizaciones comunitarias y el 24% de las familias se encuentran vinculados a proyectos de seguridad alimentaria, independientemente de los proyectos productivos.

### **Caracterización de capital social**

La mayoría de los guardabosques afirma que con la llegada del Programa la convivencia familiar se ha fortalecido, se han fortalecido los lazos entre sus integrantes. La mayoría de las familias guardabosques confía actualmente en su comunidad. Esto es un gran logro, dada la gran desintegración social que generaron los cultivos ilícitos en el pasado. En general, las comunidades asociadas a los cultivos ilícitos se caracterizan por ser individualistas. No hay Juntas de Acción

Comunal consolidadas, cada uno presenta su cultivo y no hay nada de convivencia comunitaria.

El 25% de las familias se encuentran asociadas a algún grupo de organización social. En cuanto a la institucionalidad, en lo que tiene que ver con el acompañamiento técnico ambiental, generalmente se hace con la Corporación Autónoma Regional. El acompañamiento generalmente lo hacen con las Universidades o Pastoral Social de cada una de las regiones. Dansocial, SENA y las alcaldías son importantes.

### **Cultura de la legalidad**

Solo el 1% de las familias guardabosques considera el retorno a los cultivos ilícitos como posibilidad económica viable, y es aquí donde yo quiero llamar mucho la atención. Las políticas o los programas de desarrollo alternativo, no buscan erradicar físicamente los cultivos de coca del territorio, lo que pretenden es erradicar los cultivos

*“Se ha hecho una inversión de compra de tierra de \$34.000'000.000, en actividades agropecuarias se han gastado cerca de \$41.000'000.000 y en total la inversión de las familias guardabosques en tierra y ahorro ha sido de \$95.000'000.000.”*

ilícitos del pensamiento de las personas. Es decir, que las personas se olviden que sembrar cultivos ilícitos es una opción económica válida para obtener su sustento económico.

### Caracterización social

Las familias en promedio están conformadas por 5 personas. El estado civil preponderante es la unión marital del 78%. Muchos de ellos nacieron dentro del Programa, esto es muy importante porque cuando las familias guardabosques tienen alta estabilidad económica se están dedicando a hacer hijos y esto demográficamente puede llegar a ser peligroso.

Como anécdota, el municipio de San Pablo, al sur de Bolívar, es el segundo municipio donde está el Programa. Ellos no creían en el Programa pero cuando se hizo el primer pago, hicieron ferias y fiestas y eso fue una bacanal y de allí surgieron muchos embarazos.

El 10% son analfabetas. De estos, el 4.8% son mujeres y 5.2% son hombres. Como vemos, el porcentaje de analfabetismo es muy bajo. Otra característica que hemos encontrado es que por lo menos en el 90% de las 1.012 veredas encontramos campesinos que son muy inteligentes, que son estudiados, que van para adelante y que están jalonando a su comunidad. Esto es superimportante en la formación de capital social.

La familia invierte el 41% del incentivo recibido en la manutención (en la casa, salud, educación, etc.). En el 10% se invierte en actividades agropecuarias (compra de animales, insumos), el 18% lo destina a compra de tierra o vivienda y el 10% es para el ahorro.

Como lo dije anteriormente, las familias guardabosques tienen ahorrado cerca de

\$20.000'000.000, se ha hecho una inversión de compra de tierra de \$34.000'000.000, en actividades agropecuarias se han gastado cerca de \$41.000'000.000 y en total la inversión de las familias guardabosques en tierra y ahorro ha sido de \$95.000'000.000.

Un estudio que se ha hecho en San José del Guaviare demostró que una hectárea de coca económicamente puede dar a una familia \$380.000 mensuales después del segundo año de implementado el cultivo. Ya el mito de que los

cultivos ilícitos son más rentables para la familia se acabó. Nos dimos cuenta que para un campesino económicamente representa lo mismo un cultivo de papa, de yuca o de maíz, que un cultivo de coca.

La diferencia radica en

que generalmente los campesinos que tienen cultivos ilícitos, los tienen muy distantes, donde el acceso es muy complicado y para ellos es más fácil sacar un kilo de pasta de coca en una mochila que sacar 3 o 4 bultos de maíz en la misma zona. Esa es la gran diferencia.

Pero según eso, las cifras que manejan los campesinos, donde dicen que ellos venden un kilo de pasta de coca en \$2'100.000, es cierto, pero el campesino nunca hace cuentas que para sacar ese kilo tuvo que invertir cerca de \$1.500.000 en abonos, gasolina, químicos, etc.

### ¿Cuáles son las fortalezas que tiene el Programa Familias Guardabosques desde la perspectiva de Naciones Unidas?

- El Ahorro Comunitario: La gente tiene esa facilidad de inversión muchísimo más grande y la posibilidad de generar proyectos productivos está muy cerca.
- La Compra de Tierras: Esto es algo que nosotros consideramos muy importante. Si

*“Las políticas o los programas de desarrollo alternativo, no buscan erradicar físicamente los cultivos de coca del territorio, lo que pretenden es erradicar los cultivos ilícitos del pensamiento de las personas.”*

bien es cierto que en Colombia a partir de 1.998 se han venido dando programas de desarrollo alternativo como el Plante, los Parques de Paz, siempre se ha encontrado que una de las grandes limitantes del desarrollo alternativo es el hecho de que la tierra no sea de los campesinos. Uno no puede obligar a un campesino a que se meta en un proyecto productivo o a comprar determinado producto si la tierra no es suya y que en cualquier momento se la pueden quitar. Con el Programa Familias Guardabosques, el campesino ha podido comprar la tierra y ya tiene mucha más seguridad para invertir en un proyecto productivo.

- Generación de Capital Social: Como vimos, el Programa ha sido muy fuerte en el acompañamiento social, las familias tienen siempre el acompañamiento de las Universidades o de la parte social en los cuales se les está incentivando en lo que tiene que ver con labor comunitaria, en que formen asociaciones, cooperativas, en que inviertan en proyectos productivos, en formación de líderes, y esto es excelente a la hora de conformar proyectos productivos.
- Minimizar la Corrupción: Este es un punto muy importante, el hecho de que el Gobierno nacional le gire directamente a una cuenta, permite que la plata entre directamente al bolsillo del campesino y evita que mucha de esa plata se pierda en corrupción. Las anteriores políticas de desarrollo alternativo lo que hacían era hacer transferencia de recursos a las alcaldías o a las gobernaciones, y gran parte del dinero se perdía. Aquí la plata le está llegando al campesino y esto lo motiva muchísimo porque la está invirtiendo y la posibilidad de que los políticos locales se metan con la plata es más complicada.

*Los programas de erradicación voluntaria obligatoriamente necesitan estar enmarcados dentro de una política de “zanahoria y garrote”*

- Disminuir Situaciones de Orden Público: Con el monitoreo que hemos hecho, hemos roto otro mito, y la misma comunidad ha roto otros mitos. Generalmente las zonas con cultivos ilícitos están dominados por grupos al margen de la ley. Cuando nosotros empezamos a hacer monitoreo casi que nos consideraban unos héroes al decir que nos íbamos a meter a dichas áreas, porque éramos un blanco fácil o éramos secuestrables. Con el transcurso del Programa nos hemos dado cuenta que no.

Inclusive yo tengo una anécdota: en el municipio de San Pablo yo estaba haciendo una verificación y fui objeto de retención por parte de las guerrillas de las FARC. Me llevaron, caminamos como tres horas para hablar con el Comandante, en ese momento el comandante me dijo que: “quién era yo, que Naciones Unidas era exactamente igual a Estados Unidos, que nosotros financiábamos la guerra, que nosotros éramos del gobierno de Uribe, que el gobierno de Uribe era paramilitar, que la razón de ser de la guerrilla era que ellos hacen presencia donde el Estado no hace presencia, que la comunidad los apoya”. Una vez tuve la oportunidad de hablar le dije al Comandante: “bueno, eso es cierto, pero en el municipio de San Pablo se asisten 3.000 familias guardabosques a las cuales se le están entregando actualmente 600.000 bimensuales, que son cerca de \$3.000’000.000 que están entrando bimensualmente aquí al campesino de la región”, y la respuesta del Comandante fue: “por eso mismo lo voy a dejar trabajar”.

Y también nos dimos cuenta que los grupos armados para poder estar en el monte tienen que contar con el apoyo de la comunidad campesina para que no los denuncien y el campesino por obligación tiene contacto con ellos. Con el Programa Familias Guardabosques, ellos mismos han sido capaces de reunirse y hablar con el Comandante y decirle: “nosotros queremos trabajar en este Programa, creemos en este Programa, por favor déjenos trabajar” y así ha sido, salvo contadas excepciones en algunos

municipios de Norte de Santander donde la guerrilla ha dicho definitivamente “no, en este Programa no los dejamos trabajar” y esto dependía más de factores políticos por su cercanía con Venezuela.

Otra parte importante es que el Programa es complementario con las políticas de erradicación forzosa, sobre todo en las zonas donde al aumento de los cultivos ilícitos es altísimo. Un campesino no va a erradicar voluntariamente un cultivo de coca si no se da cuenta que tiene algo que perder. Y por ejemplo en el municipio de Orito, cuando arrancó el Programa existían aproximadamente 3.000 ha de coca, la gente no quería erradicar voluntariamente. Cuando comenzaron las fumigaciones la gente dijo; “dejen de fumigarnos y nosotros erradicamos voluntariamente y nos metemos al Programa”.

Los programas de erradicación voluntaria obligatoriamente necesitan estar enmarcados dentro de una política de “zanahoria y garrote”, la gente tiene que darse cuenta que tiene algo que perder para poder hacer las cosas voluntariamente y también dejar a un lado el concepto de paternalismo.

### Debilidades del Programa.

- Es un Programa Muy Costoso: La inversión del Programa Familias Guardabosques anualmente es de US \$35'000.000. El hecho de estar dando \$600.000 bimensuales a 42.000 familias por tres años sumado a todo lo que se tenga que hacer para que las comunidades tengan acompañamiento técnico, social y capacitaciones, hacen que el Programa sea demasiado costoso y es una de las razones por las cuales el Gobierno dice: “no, es

mucho más barato fumigar”. Pero más adelante vamos a profundizar en el tema.

- Focalización de las Zonas: Es importante que si el Programa va a continuar, la focalización de las zonas sea muy bien manejada, porque no es lo mismo focalizar una zona con alta influencia de cultivos ilícitos donde la situación de orden público, o la misma condición de que a las familias el Gobierno no les cumple, va a ser muy complicado la erradicación de los cultivos y que la gente contribuya con la generación de capital social y el ahorro.

*“Si el costo anual del Programa ascendiera a US\$ 100'000.000 anuales, este rubro representaría el 0.2% para el 2007 del presupuesto general de la Nación, o al 1.4% del Ministerio de Protección social, o el 1.7% del Ministerio de Educación Nacional o el 3.4% del Ministerio de Defensa”*

- Focalización de las Familias: Es importante, y el Programa tiene que poner mucha atención a la hora de escoger, cuáles van a ser esas familias que van a beneficiarse.

Dentro de las limitantes por las cuales una familia no puede ser guardabosques es que si en una vereda están haciendo labores de acción comunal 50 familias, pero de ellas, hay personas que trabajen con el Estado, ya sea porque son profesores, del Centro de Salud, o trabajen con la alcaldía, ellos no tienen derecho a pertenecer al Programa. Únicamente tienen derecho las personas que demuestren que son campesinos que derivan su sustento del trabajo de la tierra.

Por otro lado, por experiencia del Programa, por ejemplo en un municipio, le dieron la potestad a la Alcaldía para que focalizara las familias, entonces el alcalde lógicamente escogió a las familias que habían votado por él y eso generó conflictos que posteriormente tocó arreglar.

Lo otro que es importante, cuando el Programa se convirtió en “*vox populi*”, focalizar en algunos

municipio o algunas veredas era complicado porque por ejemplo de una vereda que eran 50 familias, aparecían 200, entonces empezar a depurar es un proceso bastante dispendioso y es algo en lo que se tiene que tener mucho cuidado a la hora de manejar para que las cosas funcionen.

- La Intervención: Como es un Programa que debe guardar el equilibrio entre el medio ambiental, lo social, lo económico y lo institucional, la intervención tiene que ser conjunta. Al principio, cuando entra el Programa, en la mayoría de las zonas lo que se hace es que se le da la plata al campesino una vez se hace la erradicación de cultivos ilícitos y se demora el acompañamiento técnico y social. Entonces al principio la gente se malgastaba la plata (trago, parranda, etc.), pero digamos que eso fue en contados casos. Es importante que cuando el Programa entre y cuando se le entregue la plata al campesino también se tenga el acompañamiento para que se le diga: “oiga, ustedes deben hacer con esta plata esto, esto y esto”.
- Baja Credibilidad: Esto es uno de los mayores enemigos que tiene el Programa, primero porque es muy poco conocido y segundo que como es una política del gobierno de Uribe, entonces tiene muchos detractores, por el simple hecho de ser política de Uribe.
- Poca Legitimidad: No se conoce mucho acerca del Programa familias guardabosques y sobretodo de los beneficios que está manejando el Programa. Generalmente, lo que ha salido en prensa y noticias y todo obedece a cosas muy someras y muy disfrazadas de la realidad. Si bien es cierto que existen familias guarda-bosques que cobran incentivo y que se ha demostrado que continuaron con los cultivos ilícitos, hay

*“El costo del Programa Familias guardabosques ha sido, desde mayo de 2003 hasta junio de 2006, de \$272.625'000.000 (aproximadamente US\$ 38'000.000 por año).”*

mucha gente que ha cogido esto como caballo de batalla para decir: “no, este Programa no sirve porque la gente recibe la plata y sigue con los cultivos ilícitos”, y eso es una verdad a medias, porque si bien es cierto, hay familias que han hecho esto, se ha demostrado que no llegan a ser del orden del 2%. Entonces no se puede atacar un Programa tan duro por una actitud que solo hacen el 2% de las familias.

### ¿Qué se necesita?

- Voluntad Política: Aunque el Programa pueda funcionar, lo recomendable es que las políticas de desarrollo alternativo se vuelvan políticas de Estado y no políticas de Gobierno. Es quitarle al debate el color político. Es analizar el Programa de fondo y mirarle la capacidad que tiene de generar desarrollo por encima de lo que puedan pensar los partidos políticos.
- Legitimidad: Es un Programa que necesita amplia difusión, pero una difusión que hable a ciencia cierta y muestre la realidad de lo que está pasando realmente para que se vuelva mas eficiente.
- Compromiso de Toda la Comunidad.
- La Empresa Privada: Tiene que involucrarse de este tipo de procesos. El hecho de tener un proyecto productivo es un negocio y es atractivo para la empresa. Las entidades financieras deben involucrarse mucho mas con las familias, apoyar las asociaciones y apalancar la salida de estos productos.
- Los Medio de Comunicación: Se necesita amplia difusión del Programa para que pueda continuar.
- El Ciudadano del Común.

### Productos de Paz

Aquí se muestran ejemplos de todos los productos que están saliendo como resultado del desarrollo alternativo (no necesariamente guardabosques). Todos estos productos ya se encuentran en las góndolas de Carrefour, ya se hizo convenio con CAFAM. Las familias de campesinos están vendiendo directamente sus productos en este tipo de supermercados eliminando intermediarios.

Si nosotros logramos darle visibilidad, que esto sea masivo y que la gente compre productos de paz enmarcados con un “loguito” que dice “Productos de Paz”, son productos que vienen a base de la sustitución de cultivos ilícitos, así podemos lograr que el esquema funcione. Este es un esquema que nosotros consideramos muy bueno porque la producción depende directamente de Colombia, de nuestra sociedad, de que nosotros incentivemos que convienen este tipo de productos para evitar que se vayan para otro lado.

El representante aquí en Colombia de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, hace tres meses estuvo hablando con el presidente de Carrefour en Francia, y el presidente de Carrefour le decía: “dígame cuantas hectáreas de coca hay sembradas en Colombia” 86.000 ha. – “Si en Colombia logran desplazar esas 86.000 ha de coca por 86.000 ha de café, ese café divinamente abastecería el mercado de Carrefour en París y en Madrid”.

Es un ejemplo bastante utópico, pero es para que veamos que la empresa privada tiene mucho potencial, si nosotros le presentamos a la empresa privada que ya hay asociaciones de campesinos que tienen sus proyectos productivos y que solamente dependen que salgan de su tierra, porque ya vienen con transformación, vienen con comercialización, ahí puede estar la base para poder financiar este tipo de Programas.

### Para considerar...

El costo del Programa Familias guardabosques ha sido, desde mayo de 2.003 hasta junio de 2.006, de \$272.625'000.000 (aproximadamente US\$ 38'000.000 por año).

La inversión de Programa Familias Guardabosques para el 2.006 es \$150.000'000.000 (aproximadamente el US\$ 7'000.000) que equivalen al 0.15% del presupuesto nacional para el 2.006.

Si el costo anual del Programa ascendiera a US\$ 100'000.000 anuales, este rubro representaría el 0.2% para el 2.007 del presupuesto general de la Nación, o al 1.4% del Ministerio de Protección social, o el 1.7% del Ministerio de Educación Nacional o el 3.4% del Ministerio de Defensa. Luego ¿es costoso el Programa?, es una pregunta que nosotros siempre dejamos ahí.

Para Naciones Unidas, definitivamente tenemos la convicción de que el problema de los cultivos ilícitos se puede atacar por este lado porque se ataca el conflicto, también se ataca corrupción, y en general pensamos que construimos paz.

En el discurso del señor presidente el día 5 de septiembre en Santa Marta, la frase con que cerró fue: “este tipo de programas no es seguridad democrática, este tipo de Programas es democracia neta”.

### Sesión de Preguntas

- ***¿Cómo se garantiza la sostenibilidad del Programa Familia Guardabosques?***

La estrategia de sostenibilidad es a través del apoyo de sus proyectos productivos. Para poder evaluar el Programa objetivamente nos toca regionalizar, no es lo mismo trabajar con las familias guardabosques de la Sierra Nevada de Santa Marta a trabajar con las de Putumayo porque culturalmente son muy distintas. Mientras las familias de la Sierra Nevada tienen arraigo por su tierra, para ellos es muy sencillo decir, que le apuntan a eso porque va de acuerdo con su cultura.

Mientras que en Putumayo son colonos y la gente no tiene arraigo por la tierra.

Es fundamental que para que el Programa sea sostenible actúe con acompañamiento técnico, económico, social y ambiental. Si uno de esos componentes flaquea, se daña toda la estrategia de sostenibilidad.

Tenemos ejemplos en la Sierra Nevada de Santa Marta, donde las familias están produciendo bien, están comercializando con Carrefour y están exportando hacia Estados Unidos. Ahí el Programa ya es sostenible.

En este momento, en las zonas del macizo colombiano (Huila, Tolima, Cauca) se está fortaleciendo el proyecto productivo de cafés especiales, se han fortalecido, se ha estabilizado la producción y están siendo sostenibles.

En el Urabá antioqueño se han organizado asociaciones con aproximadamente 2.000 familias, que realizaron el proyecto de sembrar teca, ya hay sembradas 12.000 ha de teca con miras a comercializarlas.

• ***¿Qué pasa con las familias cuando termina el Programa?***

Las familias que trabajaron, que lo defendieron, que están ahorrando y están motivadas, muy seguramente van a continuar hasta que termine el Programa. Las familias que no lograron despegar, son consideradas como “ovejas descarriadas”, tienen la opción de aportar mano de obra en la transformación de productos en los proyectos productivos.

• ***¿Cómo seleccionan las familias inscritas al Programa?***

La selección se hace mediante talleres previos con funcionarios, se hacen visitas con la lista de las familias que pertenecen a las juntas de acción comunal y van focalizando.

Con familias desplazadas el Programa hace que retornen a sus sitios de origen. Un caso muy palpable se ve en los municipios de Riosucio y el Urabá Chocoano. El Programa pudo retornar las

familias que estaban en el casco urbano engrosando los cinturones de miseria.

- ***¿Cree usted que es posible erradicar los cultivos ilícitos sabiendo que es un producto de mercado global, que la demanda se incrementa exponencialmente como la población? Hay unos datos de que en el gobierno de Uribe se incrementaron los cultivos de 130.000 en el 2.002 y ahora hay 200.000 en el 2.006.***

Primero que todo, estas cifras no son ciertas, se pueden verificar con el Programa de Monitoreo. Colombia erradicó en el año 2.000, donde habían 130.000 ha, para el año 2.004 habían 80.000 ha, la cifra que es un poco alarmante es que del 2.004 al 2.005 los cultivos aumentaron en 3.000 ha.

Obviamente los cultivos ilícitos no se van a acabar, lo que se intenta es bajar a niveles “soportables”, de hecho no podemos negar que si nosotros erradicamos los cultivos ilícitos en Colombia, muy seguramente se dispararán en Perú o en Bolivia y hasta de pronto afectará un poco a Ecuador.

Precisamente yo como funcionario de Naciones Unidas y como Colombiano, apoyo este tipo de iniciativas porque la idea no es acabar con los cultivos ilícitos, simplemente este tipo de iniciativas es un Programa de desarrollo. Hoy hay un compromiso global de reducir los cultivos ilícitos.

- ***¿Por qué en el Pacífico hay muchas áreas con cultivos de uso ilícito y hay muy pocos municipios dentro del Programa Familias Guardabosques?***

En el Putumayo en el año 2.000 y hasta el pacífico nariñense, habían muchos cultivos, cerca de 30.000 ha, lo que pasó fue que estuvo muy complicado poner de acuerdo a la comunidad, y que acogieran los compromisos, sin embargo en Tumaco tenemos un proyecto de manejo forestal de tres microcuencas.

- ***¿Porqué no se comenta el reemplazo de los cultivos ilícitos por cultivos tradicionales para el fortalecimiento de la soberanía***

***alimentaria?, ¿cuál es la prioridad del tema de seguridad alimentaria en el Programa Familias Guardabosques?***

Hay familias que se están beneficiando de la seguridad alimentaria, porque se hacen talleres de capacitación y entrega de especies menores y semillas para huertas.

- ***¿En qué porcentaje se ha disminuido la fumigación aérea, que ocasiona un gran drama ambiental y si existe algún convenio con la oficina de fumigación para que se abstengan de fumigar donde existe el Programa?***

Este ha sido uno de los inconvenientes por la falta de coordinación. Las fumigaciones las maneja directamente el Gobierno colombiano. Se han hecho algunos acuerdos pero lamentablemente aún no se ha coordinado del todo. Las fumigaciones fueron muy efectivas durante los primeros años, pero luego las condiciones de distribución de los cultivos cambiaron.

- ***¿Qué mecanismo utiliza Naciones Unidas para determinar niveles de confianza en los datos?***

Las cifras que se mostraron corresponden al sistema de seguimiento y evaluación que nosotros mismos estamos implementando. Detrás de estas cifras hay un modelo estadístico, con todo el rigor que nos pueda dar parámetros de confianza, cercano al 96% aproximadamente.

- ***¿Qué percepción tiene acerca del tema de la legalización de la producción o el consumo?***

Naciones Unidas le apuesta al desarrollo alternativo, en vez de la legalización, porque creemos que la legalización por si sola no soluciona el problema de pobreza en la región. Naciones Unidas no está de acuerdo con la legalización, de hecho ni siquiera está de acuerdo en Colombia con el uso alternativo de los cultivos de coca, porque todavía Colombia no está preparada para eso.

- ***Debido a que las zonas donde hay cultivos de uso ilícito se caracterizan por ser zonas donde***

***se encuentra vivo el conflicto armado, ¿qué estrategia desarrolla el Programa para ausentarse del mismo?, ¿cómo se garantiza la seguridad de los campesinos que decidan no dedicarse más al cultivo de los mismos y de esta forma vayan en contra de la voluntad de los grupos armados de la zona?***

Al generar confianza en el campesino, después de que ellos ven que les está llegando el pago, les están cumpliendo y se crean espacios de diálogo para que los dejen trabajar. En algunas zonas, por ejemplo, en el sur de Bolívar o Urabá Antioqueño, donde hay presencia de fuerzas armadas, el Programa tuvo contacto con el grupo armado en donde se establecieron acuerdos.

- ***¿Cuál es la proyección principal de la población campesina del Programa: exportación, comercio nacional, autosostenimiento?***

El Programa está trabajando cinco tipos de proyectos productivos: cafés especiales, maderables, cacao, caucho y ecoturismo, y se busca que todos estos productos satisfagan la demanda local, regional, nacional y por supuesto puedan ser exportados.

- ***Con el Programa se promueve la descentralización económica para las comunidades (ej: construcción de carreteras financiadas por la comunidad a largo plazo), ¿dónde quedarán las responsabilidades del Estado por medio de esta sustitución?***

Los campesinos no construyen sus carreteras, ellos co-financian, que es diferente. Pero aún así la tendencia global es que son las comunidades las que tienen que jalonar y no el Estado el que tiene que subsidiar todo. Si hay desarrollo económico local se puede hablar de desarrollo económico regional e incluso nacional. En este momento, estamos cambiando mucho esa mentalidad de paternalismo del Estado.