

**FORO:****Programa de Familias Guardabosques: un instrumento de política pública para la erradicación de cultivos ilícitos****Forest Rangers Family Program: an instrument of public policy for the eradication of illicit crops.**

María Angélica Meneses Cárdenas

Ingeniera Agroindustrial

Maestría en Desarrollo Rural, Universidad del Tolima

Grupo de Investigación Sistemas Agroforestales Pecuarios

[angelik2202@hotmail.com](mailto:angelik2202@hotmail.com)**Resumen**

El Programa de Familias Guardabosques (PFGB), objeto de análisis para este documento, fue creado por Acción Social en el año 2003, como una iniciativa para transferir condicionalmente apoyo económico a familias campesinas, indígenas y afro- descendientes para la recuperación y conservación de ecosistemas, uso sostenible de los recursos naturales, implementación de bienes y servicios ambientales y generación de ingresos alternativos en zonas social y ambientalmente estratégicas. Se promueve con el Programa la erradicación de cultivos ilícitos a través de la recuperación y protección de ecosistemas frágiles, mediante contratos voluntarios individuales y colectivos, con los cuales las comunidades y familias recibirían un pago anual en efectivo por un período determinado de tiempo. Este instrumento ha logrado disminuir en gran proporción los cultivos ilícitos de las zonas intervenidas, sin embargo, no ha sido cien por ciento eficiente, pues en algunas de estas zonas, como lo son Nariño y Putumayo, aún existe una fuerte presencia de estos cultivos, debido a que el PFGB, omite aspectos como la infraestructura de las zonas intervenidas, la cual en algunos casos impiden a los campesinos que transporten sus nuevos productos con facilidad, volviéndose vulnerables a pérdidas tanto del producto como económicas.

**Palabras clave:** migración, campesinos, agroforestería, violencia**Abstract.**

The Program for Families of Forest Rangers (PFGB), an object of analysis for this document, was created by Acción Social in 2003 as an initiative to conditionally transfer economic support to peasant, indigenous and Afro-descendant families for the recovery and conservation of ecosystems, Sustainable use of natural resources, implementation of environmental goods and services and generation of alternative income in socially and environmentally strategic areas. It promotes the eradication of illicit crops through the recovery and protection of fragile ecosystems, through individual and collective voluntary contracts, where communities and families receive an annual cash payment for a specified period of time. This instrument has managed to reduce the illicit crops of the affected areas to a great extent, however, it has not been 100% efficient, because in some of these areas such as Nariño and Putumayo there is still a strong presence of these crops, due to That the PFGB omits aspects such as the infrastructure of the affected areas, which in some cases prevent peasants from transporting their new products with ease, becoming vulnerable to both product and economic losses.

**Key words:** migration, peasants, agroforestry, violence

## Introducción

La migración rural se conoce como el desplazamiento de personas de una zona rural a otra o desde zonas rurales a zonas urbanas (FAO, 2017). Aunque algunas instituciones consideran que la migración ha contribuido a conformar la vida, el bienestar de las personas y el desarrollo socioeconómico de las naciones debido a las remesas, redistribución de la mano de obra doméstica, entre otras; es evidente que la migración es resultado de diversos problemas en el área rural como la pobreza, la cual según el documento generado a partir de la experiencia del tercer laboratorio de paz llamado “campesinos, tierra y desarrollo rural”, reporta que el (65%) de los hogares rurales viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema (33%) (Baribbi & Spijkers, 2011).

De igual forma, aspectos como la inseguridad alimentaria, desigualdad, desempleo, falta de protección social, agotamiento de los recursos naturales debido a la degradación del medio ambiente y al cambio climático (FAO, 2016), falta de acceso a servicios de calidad como educación, acueducto, alcantarillado, malla vial, problemas de conflicto armado, minas antipersonales y cultivos de drogas, favorecen el proceso de migración poniendo en riesgo la seguridad alimentaria del país y acentuando problemas de indigencia, contaminación, congestión, crimen, pobreza, entre otros, dentro del área urbana (Barco Vargas, 2001), por lo cual los campesinos se ven en la necesidad de migrar para mejorar su calidad de vida. Se estima que políticas agrícolas adecuadas pueden llegar a regular la migración rural y reducir la presión sobre los centros urbanos (Matthews, 2008).

En consecuencia, se analiza que es vital intervenir en la brecha existente entre el sector rural y urbano del país, mediante estrategias para restablecer la producción

primaria, mejorar la industrialización y fortalecer la economía nacional, siendo necesario comprender que la agricultura puede llegar a ser una gran fuente de empleo que contribuya a mantener la estabilidad política, económica y sociocultural del país, así como la importancia del espacio rural en el cual se lleva a cabo las actividades agrícolas, siendo este el encargado de la conservación de ecosistemas, cubrimiento de espacios para el mundo rural y alimentación de la población urbana (Rodríguez Paéz, 2010), por ello en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) propone que la manera de intervenir los territorios rurales es involucrando pequeños y medianos productores con los sectores empresariales modernos en el marco de alianzas que promuevan círculos virtuosos de desarrollo económico y cohesión social de la población (Uribe Cálad & Ospina Restrepo, 2011).

Así mismo, la presencia de cultivos ilícitos aumenta la intensidad del conflicto debido a la demanda de tierras para el cultivo de coca y amapola (Ibáñez & Velásquez, 2008). De tal forma, que algunas de estas plantas se han convertido en la renta fundamental de miles de campesinos del Amazonas, Caribe y los Andes. No obstante, los grupos guerrilleros las han convertido en un recurso financiero que les ha permitido actuar con autonomía frente al Estado Colombiano (Tovar Pinzón, 2006). En consecuencia, se considera como cultivos ilícitos aquellos cultivos de coca (*Erythroxylum coca*), Amapola o adormidera (*Papaver somniferum*), o Marihuana (*Cannabis sativa*), destinados a la fabricación de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, que pueden ser penalizados (Codigo penal, 1991) y que provocan fuertes repercusiones en la salud de sus consumidores.

### Políticas públicas para el combate a cultivos ilícitos

En el transcurso del tiempo se han creado diversas políticas e instrumentos para lograr combatir los cultivos ilícitos, con el fin de ofrecer salidas a un problema que Colombia reconoce como de amplia prioridad, el cual no sólo requiere un gran aporte del sector de la Protección Social, sino además, de todas las instancias que pueden y deben aportar con su quehacer a la búsqueda de soluciones ajustadas, innovadoras y medibles (Mejía Motta , 2007). En concordancia, la ley 13 de 1974 decreta el uso limitado de estupefacientes a fines médicos y científicos (Congreso de Colombia, 1974). Posteriormente, mediante la ley 30 de 1986 se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes, el cual es reglamentado por el Decreto Nacional 3788 de 1986 (Congreso de Colombia, 1986).

En el año 1996 mediante el decreto 0472, se crea el programa presidencial "PLANTE" denominado "Plan Nacional de Desarrollo Alternativo", como un instrumento de política social, el cual estaba orientado a brindar, a partir de la erradicación de los cultivos ilícitos, una alternativa económica de vida dentro de la ley. Siendo dirigido a pequeños productores de dichos cultivos en zonas de economía campesina e indígena, en las cuales se formularán y ejecutarán estas prácticas, con base en la participación comunitaria, proyectos para crear oportunidades lícitas de generación de ingresos, mejoramiento de la calidad de vida, conservación del medio ambiente y fomento de los valores éticos y culturales para la convivencia pacífica (Departamento administrativo de la presidencia de la republica, 1996).

Luego, mediante el plan de desarrollo 2002-2006 se propone dos estrategias para el control de drogas, siendo estas la erradicación forzada y voluntaria. La primera realizándose por aspersión aérea

como elemento disuasivo de política frente a la vinculación de la población en el cultivo, con el fin de la destrucción focalizada de áreas en donde se concentra la producción. En cuanto a la erradicación voluntaria se pretendía estimular la desvinculación de los productores a través de acuerdos colectivos de erradicación y no re-siembra (Departamento Nacional de Planeación - DNP-, 2003), mediante programas en donde se les diera una alternativa diferente como estrategia de vida y apoyos económicos representados en subsidios.

Dicho plan, fue aprobado mediante la ley 812 del 2003, en la cual estipula que "*la política de lucha contra el problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado estará orientada hacia la desarticulación del proceso de producción, comercialización y consumo de drogas*", promoviendo la erradicación forzosa y voluntaria de los cultivos ilícitos y la interdicción del narcotráfico, al tiempo que se fortalecerá la Dirección Nacional de Estupefacientes para atender y resolver las quejas que dé lugar la erradicación forzosa (Congreso de la Republica, 2003). Lo anterior, con el fin de ir en la búsqueda de nuevas oportunidades de empleo e ingresos para la población, mejorar la infraestructura social y productiva, establecer canales de comercialización, legalizar y normalizar los derechos de propiedad y facilitar el acceso a los recursos productivos (DNP, 1994)

En este mismo año es creado el COMPES 3218, en donde se reorienta el plan de desarrollo alternativo resaltando la importancia de las comunidades y sus formas organizativas, destacando el factor humano como eslabón crítico en el circuito de producción de narcóticos a partir de cultivos ilícitos, mediante dos componentes: el primero, denominado proyectos productivos y generación de ingresos y el segundo, es el programa de familias guardabosques; estos dos programas a su vez, fueron apoyados por un tercero de carácter transversal, que sería el

encargado de financiar acciones en las áreas de fortalecimiento institucional y desarrollo comunitario (DNP, 2003).

El programa de proyectos productivos se enfocó en lograr un cambio y permanencia en actividades lícitas por parte de estas comunidades al otorgarles condicionalmente un apoyo económico directo a familias campesinas, indígenas y afrodescendientes y brindando acompañamiento en temas técnicos, sociales y ambientales (República de Colombia. Ministerio del interior y de Justicia, 2015).

#### **Programa de Familias Guardabosques (PFGB)**

En cuanto al segundo componente Programa de Familias Guardabosques (PFGB), el cual es objeto de análisis para este documento, fue creado por Acción Social en el año 2003, como una iniciativa para transferir condicionalmente apoyo económico a familias campesinas, indígenas y afrodescendientes para la recuperación y conservación de ecosistemas, uso sostenible de los recursos naturales, implementación de bienes, servicios ambientales y generación de ingresos alternativos en zonas social y ambientalmente estratégicas, promoviendo la erradicación de cultivos ilícitos a través de la recuperación y protección de ecosistemas frágiles (DNP, 2010), mediante contratos voluntarios individuales y colectivos, en donde las comunidades y familias recibirían un pago anual en efectivo por un período determinado de tiempo, siempre y cuando cumplieran las siguientes condiciones: I) que todos los cultivos ilícitos fueran erradicados manualmente; II) que los recursos forestales fueran rehabilitados y conservados; y, III) que los participantes asistieran a eventos para el reforzamiento de la solidaridad social local, de los valores democráticos y legales (USAID, 2004).

En cuanto a la estructura familiar,

*“... El 57,9% de las Familias Guardabosques son nucleares, otro 19,6% son familias extendidas y el restante 22,5% está compuesto por: familias con jefatura femenina (6,8%), familias con jefatura femenina extendida (5,3%), familias con jefatura masculina extendida (3,5%), familias de parejas solas (2,9%), familias con jefatura masculina (2,5%) y por último las familias unipersonales (1,5%)” (UNODC, 2007).*

Lo anterior, permite inferir que al intervenir estas zonas con programas de erradicación de cultivos ilícitos, no solo se está cambiando las estrategias de vida de estas familias, sino que también se está llevando a cabo un cambio indirecto en la cultura de estas, las cuales realizan sus actividades de siembra de cultivos ilícitos en algunos casos, no solo con el fin de lucrarse sino como cultura adquirida de generación en generación, pues más de la mitad de la población involucrada son familias en las cuales ningún miembro opta por migrar, sino que existe un posible relevo generacional. Razón por la cual, es necesario que estos programas lleven consigo un análisis exhaustivo de las dinámicas en las cuales se encuentran inmersos los involucrados, para que dichos programas puedan funcionar.

Adicionalmente, el PFGB tiene dos componentes: el primero, denominado técnico-ambiental, el cual busca realizar actividades de conservación, recuperación y preservación de los bosques, así como apoyar la creación de proyectos productivos sostenibles en las líneas de café, cacao, caucho, palma africana, cultivos forestales maderables, caña panelera, piscicultura, apicultura, sistemas silvopastoriles, ecoturismo y artesanías. El segundo componente es de carácter social y busca promover la unidad familiar, mejorar relaciones entre vecinos, formación y/o fortalecimiento de organizaciones

comunitarias, estimular el ahorro y el liderazgo (Giraldo & Lozada, 2008). Componentes que necesitan estar acompañados, en el caso del primero, de un análisis de condiciones de suelo para establecer si esas zonas son o no aptas para los cultivos mencionados, así mismo, es indispensable la asistencia técnica y capacitaciones en torno al manejo de los nuevos cultivos, con el fin de prevenir el deterioro del suelo y pérdidas en la producción. En cuanto al segundo componente, se requiere llevar a cabo campañas de concientización y capacitación de las familias involucradas, en torno a las temáticas de las condiciones que se pretenden promover.

De tal forma, que para el año 2010 ya se habían concretado cinco fases del programa (Vélez Castaño, 2016), en las que, desde su inicio y hasta abril de 2010, se intervinieron 23 departamentos, 126 municipios, vinculando a 113.779 familias, a las cuales se les entregó \$732.090 millones de pesos (DNP, 2010). De esas familias, 80.000 fueron vinculadas al programa durante el cuatrienio 2006-2010 (Congreso de Colombia, 2007), lo que evidencia que el programa tomó más fuerza en el segundo mandato del ex- presidente Álvaro Uribe Vélez, pues en los primeros cuatro años de gobierno e implementación del programa solo fueron vinculadas 33.779 familias.

Para el año 2015 más de 700 familias beneficiarias del programa Nuevas Familias Guardabosques para la Prosperidad de los municipios de Sucre y Bolívar, recibieron bienes agropecuarios, ferretería y herramientas para fortalecer sus proyectos de cacao, producción silvopastoril, café y frutas. Así mismo, en Santander se han atendido cerca de 760 familias en 26 veredas que han recibido además de estos bienes, asistencia técnica y capacitación para sus actividades agropecuarias (El nuevo siglo, 2016), lo que demuestra que el programa cada vez tiene más cobertura por departamento.

Finalmente, es evidente que este instrumento aunque ha logrado disminuir en gran tamaño los cultivos ilícitos de las zonas intervenidas, no ha sido 100% eficiente, pues en algunas de estas zonas como lo son Nariño y Putumayo aún existe una fuerte presencia de estos cultivos, debido a que el PFGB, omite aspectos como la infraestructura de las zonas intervenidas, la cual en algunos casos impiden a los campesinos que transporten sus nuevos productos con facilidad, volviéndose vulnerables a pérdidas tanto del producto como económicas. Así mismo, falta incorporar planes que fomenten estrategias como mercados campesinos, que les aseguren a las comunidades intervenidas la venta de sus productos a un precio justo y sin intermediarios.

Igualmente, es importante tener en cuenta que la disminución de cultivos ilícitos en ciertas zonas ha provocado que éstos se concentren en otras nuevas, pues, en cuanto al cultivo de coca se evidenció un incremento de 39% de su producción al pasar de 69.000 ha en 2014 a 96.000 ha en 2015, representada en un 52% en resguardos indígenas y un 51% en tierras de comunidades negras. En cuanto al cultivo de amapola se presentó un aumento del 54%, de acuerdo con el reporte realizado por la Policía Nacional usando reconocimientos aéreos, en donde, Nariño tuvo un aumento del 101,6% y Cauca del 23% ( UNODC, 2016).

Por lo anterior, se requiere planes que integren todas las zonas del país que están afectadas con cultivos ilícitos, pues evidentemente el PFGB se queda corto en cuanto a cobertura y genera que territorios que no tienen esta problemática la incorporen a su economía. También, es necesario crear programas complementarios que apunten a facilitar la producción, transporte y comercialización de los nuevos cultivos a los cuales las familias emerjan, con el fin de garantizarles

los ingresos necesarios para abastecer sus necesidades y que dejen de ver los cultivos ilícitos como una herramienta eficaz para garantizar su economía. Además, una correcta implementación de este programa, va a mitigar el tema de la migración rural, pues las familias van a tener alternativas lícitas para obtener los recursos necesarios para mejorar sus condiciones de vida. De igual forma, va a generar una disminución de grupos al margen de la ley que basan su economía en estos cultivos y generan temor en las comunidades rurales, siendo esta una de las razones por la cual la población rural migra de sus territorios.

### Referencias bibliográficas

- Barco Vargas, M. 2001. Los rostros del éxodo en Colombia. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 3.
- Baribbi, A., & Spijkers, P. 2011. *Campesinos, tierra y desarrollo rural. Reflexiones desde la experiencia del tecer laboratorio de Paz*. Bogotá: Comisión Europea.
- Código penal. 1991. *Decreto Legislativo N° 635 08/4 1991*. Lima- Perú. Obtenido de [http://www.unodc.org/res/cld/document/per/codigo\\_penal/CODIGO\\_PENAL.pdf](http://www.unodc.org/res/cld/document/per/codigo_penal/CODIGO_PENAL.pdf)
- Congreso de Colombia. 1974. *Ley 13 de 1974: Por medio de la cual se aprueba la "Convención Única sobre estupefacientes"*. Bogotá.
- Congreso de Colombia. 1986. *Ley 30 de 1986: Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C.
- Congreso de Colombia. 2007. Ley 1151 del 2007: Por la cual se expide el plan de desarrollo 2006-2010. Capítulo II. Art. 6.
- Congreso de la República. 2003. *Ley 812 de 2003: por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario*. Bogotá D.C.
- Departamento administrativo de la presidencia de la república. 1996. *Decreto 0472 de 1996: Por el cual se crea el Programa Presidencial "PLANTE", y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP-. 2003. *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*. República de Colombia.
- DNP. 1994. Documento conpes 2734: Programa de desarrollo alternativo.
- DNP. 2003. *Documento Conpes 3218: Programa de desarrollo alternativo 2003-2006*. Bogotá, D.C.
- DNP. 2010. Documento Conpes 3669: Política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial.
- El nuevo siglo. 16 de 01 de 2016. Avanza el programa de las Familias Guardabosques. Obtenido de <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/1-2016-avanza-el-programa-de-las-familias-guardabosques>
- FAO. 2016. *Migración, agricultura y desarrollo rural*. Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-i6064s.pdf>
- FAO. 2017. La migración y el desarrollo agrícola. Obtenido de <http://www.fao.org/tc/policy-support/competencias/la-migracion-y-el-desarrollo-agricola/es/>
- FAO. 2017. Migración. Obtenido de <http://www.fao.org/rural-employment/work-areas/migration/es/>
- Giraldo, O. F., & Lozada, R. A. 2008. Programa de desarrollo alternativo en Colombia Familias Guardabosques, Visión desde el enfoque de desarrollo territorial rural. *Luna Azul ISSN 1909-247427*.
- Ibáñez, A. M., & Velásquez, A. 2008. La política pública para atender a la población desplazada: ¿Cuáles deben ser las funciones de las autoridades locales? *Institución Brookings – Universidad de Berna*.
- Matthews, C. 2008. La inversión agrícola contribuye a contener el éxodo rural. Nuevo estudio de la FAO sobre las funciones de la agricultura. *FAO*.

- Mejía Motta , I. E. 2007. *Política nacional para la reducción consumo de SPA y su impacto: resumen ejecutivo*. Bogotá D.C.: Ministerio de la Protección Social. Dirección general de Salud Pública.
- Perfetti, J. J., Balcázar, Á., Hernández, A., & Leibovich, J. 2013. Capítulo 4: Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura. En *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia* págs. 187- 233.
- República de Colombia. Ministerio del interior y de Justicia. 2015. *Política Nacional contra Drogas*. Bogotá.
- Rodríguez Paéz, C. R. 2010. Geografía rural: La importancia de la agricultura. *Ittakus*, 1-66. Obtenido de Publicatuslibros.com.
- Tovar Pinzón, H. 2006. Emigración y éxodo en la historia de Colombia. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*.
- UNODC. 2007. *Informe Ejecutivo sobre el seguimiento a los programas de Familias Guardabosques y Proyectos productivos: Monitoreo, Seguimiento y Evaluación al Desarrollo Alternativo en Colombia*. Obtenido de [https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/DA2013/Informe\\_ejecutivo\\_2007\\_espanol.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/DA2013/Informe_ejecutivo_2007_espanol.pdf)
- UNODC. 2016. *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*. República de Colombia.
- Uribe Cálad, Á. F., & Ospina Restrepo, J. 2011. Estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial del INCODER 2010-2014. *Incoder*, 1-60.
- USAID. 2004. Programa Colombia forestal: Apoyo al plan familias guardabosques. Evaluación de las condiciones y oportunidades para intervención de PCF. Obtenido de [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADK547.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADK547.pdf)
- Vélez Castaño, H. D. 2016. *El programa Familias Guardabosques: una mirada al discurso político del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Trabajo Social , Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.