

PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES

Foto DNP GCyRP

ANTECEDENTES

La intensificación del conflicto armado en Colombia generado por los grupos armados al margen de la Ley (GAML)¹, durante muchos años estuvo ligada al incremento de los cultivos ilícitos y las actividades del narcotráfico. En efecto, el negocio del narcotráfico se convirtió en una de las principales fuentes de financiación de los GAML, lo que les permitía incrementar el número de sus efectivos armados y la expansión de sus actividades terroristas y el alcance territorial de sus acciones delictivas.

Igualmente, la intensificación de las actividades ilegales de los GAML fue el elemento detonador del fenómeno de desplazamiento forzado de miles de personas en las regiones afectadas por la problemática de los cultivos ilícitos y el conflicto armado; halo cual ha producido elevados costos sociales, económicos y ambientales.

Adicionalmente, el crecimiento de los cultivos ilícitos se hizo a expensas de la destrucción de millones de hectáreas de bosque que afectaron los principales ecosistemas naturales en la selva amazónica y el bosque andino. Igualmente, las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los Resguardos Indígenas se vieron sometidos a la presión del conflicto armado y los cultivos ilícitos.

Los cultivos ilícitos también han generado enormes costos sociales, traducidos en la descomposición del tejido social, el abandono de los valores éticos y morales, la desarticulación familiar y de las relaciones de confianza necesarias para la generación de

capital social, el conflicto por la tenencia de la tierra, el incremento de actividades delictivas y la violencia generalizada, derivada de la incertidumbre que predomina entre sus comunidades, que resulta del constante hostigamiento de los GAML y de la débil presencia de las instituciones del Estado. Esta situación representa un riesgo que en ocasiones genera el incumplimiento de los compromisos adquiridos con el Estado por parte de los beneficiarios de programas de desarrollo alternativo. De igual forma, en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos se evidencia una débil estructura organizacional así como una precaria capacidad de las organizaciones existentes de articularse con las instituciones locales, regionales, nacionales e internacionales.

Como respuesta a esta problemática, el Gobierno Colombiano puso en marcha, desde el año 1.999, la Estrategia de Cooperación Bilateral, conocida como Plan Colombia –PC-, con el apoyo del Gobierno de los Estados Unidos, con el propósito de erradicar los cultivos ilícitos, combatir integralmente el narcotráfico y, por ende, desarticular las fuentes de financiación ilegales de los GAML, que dieron lugar al desplazamiento forzado y al predominio territorial de estas actividades ilícitas.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, *Estado Comunitario: desarrollo para todos*, como parte integral de la política de Defensa y Seguridad Democrática, se incluyó la estrategia de consolidación de las acciones de erradicación de los cultivos ilícitos y de combate al narcotráfico.

El fortalecimiento de la política de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos que, en conjunto con la estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social, permitirá el debilitamiento del negocio del narcotráfico y, en

¹ De acuerdo con la información suministrada por la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC 2003), más del 50% de los ingresos de las FARC provenían de este negocio.

consecuencia, una disminución tanto de las hectáreas cultivadas, como el número de toneladas de pasta coca producidas.

El fortalecimiento de la estrategia de erradicación voluntaria se lleva a cabo mediante la ampliación y profundización del Programa de Familias Guardabosques (PFGB) y Desarrollo Alternativo, los cuales ofrecen una alternativa económica lícita a los pequeños cultivadores. Este Programa busca la consolidación de los proyectos productivos sostenibles² y el rediseño de las acciones del Programa para lograr mayor integralidad y flexibilidad.

El PFGB es una iniciativa de desarrollo alternativo, implementado desde el año 2003 que involucra comunidades campesinas, indígenas y afro descendientes localizadas en ecosistemas ambientalmente estratégicos, incluyendo zonas amortiguadoras, con el objeto de revertir los impactos negativos de los cultivos ilícitos.

Mediante estas políticas de desarrollo alternativo, se busca revertir las prácticas productivas ilícitas e insostenibles ambientalmente y propender por el establecimiento de una base social, económica y cultural lícita y sostenible a largo plazo a través del fomento productivo, la gestión ambiental, el mejoramiento de la presencia y la articulación institucional en las zonas de intervención.

La puesta en marcha de alternativas productivas lícitas para las comunidades involucradas con cultivos ilícitos, enfrenta con frecuencia dificultades como las deficiencias en infraestructura básica, vial y productiva. Asimismo, dichas comunidades no cuentan con una visión empresarial desarrollada, ni tampoco con conocimientos técnicos específicos.

² A finales del año 2007, el Programa de Familias Guardabosques había beneficiado a más de 50 mil familias campesinas.

Este Programa ha contado con el apoyo y seguimiento permanente de la ONU, la cual ha destacado su importancia y utilidad en el marco de la lucha mundial contra el narcotráfico y los cultivos ilícitos.

OBJETIVO DEL PROYECTO

El Programa de Familias Guardabosques PFGB busca generar procesos autosostenibles de desarrollo alternativos en las zonas de intervención, con el fin de beneficiar a comunidades localizadas en ecosistemas estratégicos o áreas de conservación y protección, diferentes a aquellas pertenecientes al Sistema de Parques Naturales (áreas protegidas y de conservación), con la presencia o en riesgo de ser afectadas por los cultivos ilícitos, para que se vinculen y comprometan como Familias Guardabosques, evitando su expansión y contribuyendo a su reducción y erradicación definitiva.

Para cumplir con este objetivo general, el Programa ha establecido las siguientes estrategias:

- Brindar alternativas económicas lícitas y viables que faciliten a las familias beneficiarias su transición hacia una nueva economía local, próspera, rentable y legal. La puesta en marcha de proyectos productivos y ambientales, en cabeza de organizaciones de economía solidaria, es un reto que asegura la sostenibilidad y desarrollo local de las comunidades.
- Generar procesos de recuperación, conservación y usos sostenibles de los recursos naturales, en el marco del ordenamiento territorial, mediante estrategias participativas que permitan poner en marcha planes de uso y manejo alternativo de los bosques y de los recursos naturales, así como actividades

de recuperación, revegetalización y conservación de sus territorios, con criterios de ordenamiento territorial y enfoque de desarrollo local.

- Promover la cultura de la legalidad.
- Promover la generación de capital humano y social a través de la formación, capacitación y la puesta en marcha de modelos asociativos de desarrollo local.
- Apoyar el fortalecimiento de la institucionalidad y la gobernabilidad local, regional y nacional, de manera que se construyan lazos de confianza y sinergias entre las comunidades y diversas instituciones del orden nacional, departamental y municipal. Así como también, a través de la promoción de procesos participativos en la toma de decisiones de los procesos de desarrollo alternativo.

DESCRIPCION GENERAL DEL PROYECTO

El objetivo general del proyecto es apoyar a familias de comunidades localizadas en ecosistemas estratégicos o áreas de conservación y protección, con presencia o en riesgo de ser afectadas por los cultivos ilícitos para que consoliden proyecto de vida acordes con los principios democráticos que orientan el progreso económico y social en Colombia, brindándoles una alternativa legal de ingresos.

El PFGB es una iniciativa del Gobierno Nacional, que brinda por un periodo de tiempo definido, apoyo económico, técnico-ambiental y social, así como alternativas lícitas de empleo e ingresos, a comunidades campesinas, indígenas y afro descendientes localizadas en ecosistemas ambiental y socialmente estratégicos, incluyendo zonas amortiguadoras, que se encuentren afectadas por cultivos ilícitos y que se comprometan a mantener estas áreas libres

de los mismos. Estas comunidades han tomado la decisión de erradicar voluntariamente dichos cultivos en sus veredas para reemplazarlos por alternativas productivas legales y proyectos ambientales, que contribuyan con el manejo sostenible del bosque.

Las familias guardabosques, con el acompañamiento técnico y social, y utilizando el incentivo económico ofrecido por el PFGB, han puesto en marcha numerosos proyectos productivos y ambientales en sus veredas que contribuyen a revertir los efectos nocivos que producen las actividades asociadas a la producción y tráfico ilegal de coca y amapola, en su entorno. Respetando la legalidad y convirtiéndose en protectores de bosques y productores agroforestales o prestadores de servicios ecoturísticos, más de 45.000 familias guardabosques han transformado la realidad económica de muchos municipios.

Ser una Familia Guardabosques es un enorme reto y una oportunidad para que las comunidades demuestren, que con su participación y apoyo, las estrategias de erradicación manual y voluntaria de cultivos ilícitos son una alternativa viable en la lucha contra los cultivos ilícitos. El 99% de las familias guardabosques asegura, después de su participación en el Programa, que nunca acudiría a los cultivos ilícitos, como alternativa de generación de ingresos.

El PFGB tiene actualmente las siguientes 9 áreas focalizadas de intervención:

1. Catatumbo,
2. Arauca,
3. Guaviare,
4. Putumayo,
5. Macizo Colombiano,
6. Nariño,

7. Nordeste Antioqueño y bajo cauca,
8. Sur de Bolívar y
9. Sierra Nevada de Santa Marta.

Estas áreas están localizadas como puede apreciarse en el siguiente mapa.



Fuente Presidencia de la República

La vinculación de las familias al programa es voluntaria y se realiza en tres fases.

Fase I

En una primera fase el programa selecciona las áreas de intervención y las familias de las diferentes comunidades expresan su interés en convertirse en familia Guardabosques.

Fase II

En esta fase se realiza la verificación y certificación por parte de la oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), y se suscribe un contrato individual, que le concede el derecho a recibir un incentivo

económico bimestral, así como acompañamiento social y técnico-ambiental.

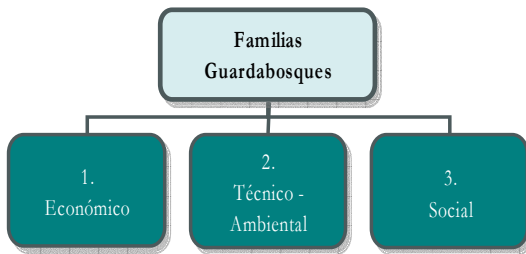
Fase III.

En esta fase se define el acompañamiento técnico-ambiental y social, mediante una convocatoria pública a las entidades locales (ONG) con la capacidad logística y técnica y con confianza en la región. Así mismo, se convocan a las autoridades ambientales regionales, tales como las corporaciones autónomas regionales para que acompañen técnica y ambientalmente estos procesos. Estos acompañamientos funcionan en la actualidad en todas las zonas de intervención del Programa. Adicional a este apoyo, el Programa ha establecido convenios de cooperación con diferentes entidades con el fin de consolidar procesos autosostenibles de desarrollo ambiental, institucional, económico y social.

El PFGB se estructura como una estrategia de impacto a corto plazo. No obstante, su éxito y sostenibilidad en el mediano y largo plazo dependen de su capacidad de consolidar e implementar estrategias de uso y manejo alternativo del territorio, y de la puesta en marcha de iniciativas productivas locales que concuerden con los lineamientos del desarrollo de cada zona de intervención. Así, depende de su integración con otras políticas y programas sectoriales, en particular con las instituciones articuladas con el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y con otras organizaciones públicas y privadas del ámbito nacional y regional.

Componentes PFGB

El PFGB tiene tres (3) componentes, como se aprecia en el esquema siguiente:



Fuente: Elaboración DIFP-DNP con base en Acción Social

1. Componente Económico:

Se materializa en la entrega de un incentivo económico a cada familia beneficiaria, previa certificación del cumplimiento de sus deberes y obligaciones como guardabosques. El CONPES 3218 (2003)³ fijó el valor del incentivo en monto de cinco millones pesos anuales (\$5.000.000); los cuales le serían entregados a las familias beneficiarias mediante 6 pagos bimestrales de \$833.000 cada uno. Sin embargo, mediante una Directiva Presidencial y con el fin de ampliar la cobertura del Programa y consolidar los núcleos regionales existentes⁴, se redujo el incentivo económico a \$3'600.000 anuales, entregados en 6 pagos de \$600.000.

Este estímulo en dinero permite que las familias cuenten con un ingreso alternativo temporal, cuyo ahorro colectivo les permitirá además, cofinanciar sus proyectos productivos y ambientales.

2. Componente Técnico-Ambiental:

Establecido para prestar asistencia técnica y acompañar a las familias guardabosques y sus organizaciones en la puesta en marcha de proyectos productivos legales. Para permitir

³ El valor inicial del incentivo se había fijado en tres millones seiscientos mil pesos (\$3.600.000,00); el cual fue modificado por el Documento Conpes 3218 de 2003.

⁴ Según información de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, en la actualidad se encuentran vinculadas al PFGB más de 50 mil familias guardabosques.

recuperar, proteger y manejar sosteniblemente los ecosistemas estratégicos existentes en el territorio. Las actividades que se desarrollan con las comunidades deben responder a un Plan de Acompañamiento Técnico-Ambiental (PATA), que se construye durante los primeros meses de intervención, con la participación de las familias.

3. Componente Social:

Busca promover modelos de trabajo asociativo entre las comunidades beneficiarias, que generen confianza entre los participantes, mejoren las estructuras sociales en un ambiente de legalidad, propicien y fortalezcan alternativas productivas lícitas de generación de ingreso y mejoramiento de la calidad de vida. Para esto, una universidad o institución con experiencia y conocimientos en desarrollo social, construye participativamente con las familias guardabosques un Plan de Acompañamiento Social (PAS), orientado a la definición de mecanismos para promover el ahorro, fortalecer las organizaciones productivas, mejorar la gestión y representatividad de las Juntas de Acción Comunal, apoyar los procesos de compra de tierras, y mejorar la formación básica y técnica de todos los miembros de las familias guardabosques.

Adicional a este apoyo, el Programa ha establecido convenios de cooperación con diferentes entidades con el fin de consolidar procesos autosostenibles de desarrollo ambiental, institucional, económico y social. Los avances en cada uno de los ámbitos se relacionan en el presente documento.

A los largo de los tres años de operación, el Programa ha identificado la posibilidad de hacer más eficientes sus procesos para recuperar, conservar y hacer uso sostenible de los recursos naturales, promover las formas asociativas de desarrollo y poner en marcha alternativas de ingreso lícitas para las familias beneficiarias.

De esta forma, en la actualidad el Programa estudia la posibilidad de realizar intervenciones más cortas en cada una de las zonas de intervención, entregando un incentivo menor que el actual y potenciando la inversión de la cooperación internacional y de otras entidades del Estado Colombiano, tales como ministerios, departamentos administrativos, gobernaciones, alcaldías, corporaciones autónomas regionales, entre otras.

FINANCIACIÓN

Las fuentes de financiación son, principalmente recursos del Presupuesto General de la Nación y recursos internacionales administrados por el Fondo de Inversiones para la paz (FIP). Para 2008, el proyecto cuenta con \$128.000 millones de pesos.

Cuadro N° 1
Apropiaciones Vigentes del
Presupuesto General de la Nación (2007-2008)
(Millones de Pesos)

Año	Asig. Vigente	Compromisos	% Ejec. Pres.
2007	120.000	119.986	100,0%
2008*	128.000	115.895	90,5%
Total	248.000	235.881	95,1%

* Incluye la ejecución presupuestal hasta el 15 de mayo de 2008
Fuente: DIFP-DNP

LOGROS Y METAS DEL PROGRAMA

Logros

- Se han beneficiado 50.000 familias que han recibido incentivos económicos por un valor de aproximadamente 300 mil millones de pesos.
- Se han creado o fortalecido 111 organizaciones comunitarias.
- Se proporcionó capacitación técnica y básica a 14.525 personas a través de los

convenios con el SENA, Ministerio de Educación y Dansocial.

- Se brindó seguridad alimentaria a 13.000 beneficiarios, de los cuales 7.100 lo fueron a través de ReSA.
- 1'250.000 hectáreas se mantuvieron libres de cultivo ilícitos
- Conservación de 111.400 hectáreas de bosque primario.
- Restitución de 34.400 hectáreas de bosque.
- Reducción de los cultivos ilícitos en 82% en las zonas de intervención.
- Se vincularon 52 alcaldías y 17 gobernaciones en la implementación del Programa
- Vinculación de 18 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), 7 universidades y 15 instituciones locales, brindando acompañamiento social y técnico ambiental a las comunidades
- Se logró un ahorro estimado de Col\$ 20.000 millones (US\$9 millones), destinados a implementar más de 41 proyectos productivos

Metas

Para el año 2008 el programa se propone las siguientes metas:

- Mantener el apoyo y acompañamiento a las 50 mil familias guardabosques que se encuentran vinculadas al PFGB.
- Mantener al menos 1'500.000 hectáreas libres de cultivos ilícitos.

- Conservar al menos 100.000 hectáreas de bosques y rastrojo alto.
- Apoyar la creación de por lo menos una organización de familias beneficiarias por zona de intervención y capacitar por lo menos a 50 miembros de esas organizaciones.
- Vincular aproximadamente 15.000 nuevas familias campesinas, indígenas o afrocolombianas como guardabosques.

CONTACTOS CLAVE DEL PROYECTO

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN
SOCIAL Y LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL

Funcionario Responsable: Victoria Eugenia
Restrepo Uribe

Cargo: Dir. Programa presidencial contra
cultivos ilícitos.
Teléfono: 3526600 ext. 1017
Dirección: Calle 7 # 6-54

E-mail: vrestrepo@accionsocial.gov.co

DNP

Funcionario Responsable: Ivette Maria Altamar
Consuegra
Cargo: Coordinadora GEGAI, DNP
Teléfono: 5960300 ext. 2080
Dirección: Calle 26 #13 - 19
E-mail: ialtamar@dnps.gov.co

BIBLIOGRAFIA

Agencia Presidencial para la Acción Social y la
Cooperación Internacional –Acción Social-

CONPES 3218 de 2003

DNP Plan Nacional de Desarrollo, Estado
Comunitario: desarrollo para todos, Bogotá,
2007.

Junta de Inteligencia Conjunta (JIC 2003)

www.accionsocial.gov.co