

**EL DESARROLLO ALTERNATIVO DESDE LA PERSPECTIVA DE  
LOS CAMPESINOS COLOMBIANOS**

*Por: Susana Ojeda*

**Programa Drogas y Democracia, TNI  
abril de 2011**

## **Introducción**

### **La situación de los campesinos con cultivos de uso ilícito**

- *Problemas asociados con el cultivo de coca*

### **La situación de los campesinos que participan en los programas de desarrollo alternativo**

- *La relación del campesino con el Estado*
- *El campesino frente a las situaciones de violencia asociadas a los cultivos de coca y amapola*
- *La desarticulación de las redes sociales de los campesinos*
- *El campesino frente a los problemas de la subsistencia*
- *El campesino frente a los problemas ambientales*

## **Conclusiones y Recomendaciones**

## Introducción

*“Yo quiero cumplir el sueño de ver un día un barco de esos de siete u ocho containers llenos de cacao de Aprocasur. Quiero cumplir un sueño y es de ver a esta organización como el banco de los cacaoteros de este país. Que se piense en el productor y no en los monopolios”.*

Miguel Daza, líder de la Asociación de Productores de Caco del Sur de Bolívar, asesinado en 2008 presuntamente por bandas de delincuentes asociadas al narcotráfico.

Mucho se ha dicho sobre los programas de desarrollo alternativo desde la perspectiva de los expertos tecnócratas, políticos y académicos, ya sean de los organismos que los promueven o de sus contradictores, y la discusión ha girado en torno a si éstos en realidad contribuyen a la disminución de los cultivos de uso ilícito. Sin embargo, poco sabemos de lo que piensan las personas que son objeto de estos programas y de las implicaciones que éstos tienen en su vida. Mi interés es mostrar esta otra narrativa sobre los programas de desarrollo alternativo que se desarrollaron en Colombia durante el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010). La información a la que recurro proviene de mi experiencia como consultora de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en un programa diseñado para hacer evaluación de los programas de desarrollo alternativo: el Sistema de Seguimiento y Evaluación.

Este Sistema, que funcionaba con dineros del Gobierno nacional, fue creado para brindarle información sobre los avances y limitantes de sus programas, con el fin de que se tomaran los correctivos necesarios durante la implementación de los mismos. También se pensó en que la información recogida fuera difundida a los demás actores implicados en el desarrollo alternativo en Colombia, desde los campesinos hasta los donantes. Por tanto, se diseñaron herramientas para la recolección de información con los campesinos, las organizaciones campesinas y las entidades ejecutoras de los proyectos. Se utilizaron distintos tipos de encuestas, aunque también se desarrollaron algunos grupos focales para la recolección de información cualitativa. Asimismo, se diseñaron herramientas para la difusión de la información, que incluyeron libros de datos estadísticos, de historias de vida y buenas prácticas, y un periódico para los campesinos que contaba con alguna información estadística pero que finalmente por decisión del Gobierno privilegió la difusión de temas formativos. También se realizaron reuniones internas con los funcionarios, mesas de socialización con los beneficiarios y presentaciones para eventos de difusión masiva, donde se presentaban los resultados exitosos de los programas.

Debido a que el Sistema era financiado en su totalidad por el Gobierno nacional, las reuniones públicas y las publicaciones requerían de su aprobación, de ahí que siempre se privilegiara la presentación de los resultados exitosos y se obviara mostrar los problemáticos. Sin embargo, esto en ningún momento implicó la manipulación de los datos, los cuales permanecen para la consulta pública en las oficinas de la UNODC y de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCIÓN SOCIAL). En este documento utilizo datos que fueron publicados en libros o reuniones públicas, así como las memorias de unas mesas de socialización realizadas con los líderes de las organizaciones productivas. Además, recurro a mis experiencias con campesinos y funcionarios durante estos tres años de trabajo. Aunque existen marcadas diferencias culturales según la región, la homogeneidad del programa permite hacer ciertas generalizaciones.

Durante 2003-2010 se implementaron dos programas de desarrollo alternativo: *Familias Guardabosques* y *Proyectos Productivos*, como parte del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI), cuyos objetivos eran consolidar el proceso de erradicación de cultivos ilícitos, brindar alternativas estables de ingresos a las comunidades, generar legitimidad del Estado y fortalecer el capital social a partir del estímulo de la organización y la participación<sup>1</sup>.

El **Programa Familias Guardabosques (PFGB)** se orientó a las familias que se localizaban en áreas con cultivos ilícitos o vulnerables a estos. Estas familias firmaron un contrato con el Estado, en el que se comprometían a “la erradicación previa, no siembra, ni resiembra de cultivos ilícitos, y a la implementación de alternativas productivas legales y/o proyectos ambientales que contribuyan con el manejo sostenible del bosque”<sup>2</sup>. Por su parte, el Estado se comprometía a brindar “un acompañamiento integral (técnico-ambiental y social), así como con un incentivo económico temporal”<sup>3</sup>. Este programa se implementó en cinco fases según los momentos de vinculación de nuevas familias.

El **Programa Proyectos Productivos (PPP)** trabajó con organizaciones campesinas que se encontraban dentro de la frontera agrícola, con el objetivo de establecer una base económica y local que ofreciera fuentes estables y lícitas de empleo e ingresos, a partir del uso sostenible de los recursos naturales<sup>4</sup>. Mientras los recursos del PFGB provenían exclusivamente del Estado, el PPP también tuvo recursos de la agencia estadounidense de desarrollo internacional USAID. Estos recursos fueron manejados por entidades operadoras, quienes los entregaban a entidades llamadas ejecutoras, que eran las encargadas de desarrollar los proyectos sobre las líneas productivas priorizadas en el Documento Conpes 3218 de 2003. Dichas líneas productivas fueron proyectos agrícolas y agro-forestales de mediano y largo plazo como cacao, caucho, palma de aceite, cafés especiales y forestales (maderables y no maderables).

Para cumplir con el objetivo de consolidar el proceso de erradicación de los cultivos de uso ilícito, los programas de desarrollo alternativo deben enfrentar las razones por las cuales los campesinos comenzaron a cultivarlos, y brindar soluciones a los problemas generados por dichos cultivos. Desde la perspectiva de los campesinos examinaremos aquí cuáles fueron los logros y carencias del PFGB y del PPP en la obtención de este objetivo.

## **La situación de los campesinos con cultivos de uso ilícito**

Los campesinos que tenían cultivos de uso ilícito explicaron que unas de las razones para sembrarlos era que estos cultivos tenían la comercialización asegurada y no necesitaban incurrir en gastos de transporte. Este último elemento es de gran importancia para las personas que viven alejadas de las zonas de comercialización, pues en muchas ocasiones después de la venta de sus productos no pueden reponer ni siquiera los gastos de transporte. Los recursos obtenidos, aunque no eran demasiados,

<sup>1</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 3218: Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006. Bogotá: DNP, 2003.

<sup>2</sup> <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=217&conID=167>

<sup>3</sup> Op Cit.

<sup>4</sup> Ibid. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2003. p. 8.

les servían para comprar lo necesario para vivir y destinar el dinero extra al mejoramiento de sus viviendas, mandar a los hijos a estudiar, cubrir emergencias de salud y realizar algunas actividades lúdicas. Así lo narra un campesino:

*“Figúrese que teníamos cultivos de tomate y yuca. Cada cuatro meses íbamos al mercado a vender la cosecha, y regresábamos con una remesa que debía durarnos los próximos cuatro meses, pero que sólo alcanzaba para dos. De ropa cambiábamos sólo cada dos años... Entonces vea que no es que uno tenga la conciencia dañada, pero es que uno veía a los que sembraban con moto y ropa nueva, y uno se preguntaba por qué yo no también, igual no nos pueden meter presos a todos. En diciembre de 2002 recogí la primera cosecha de coca. No me volví un hombre rico, pero por lo menos podíamos comer bien y los niños podían ir al colegio con uniforme nuevo”<sup>5</sup>*

Es interesante resaltar en este punto que, como explican los campesinos, el cultivo de coca ya no genera altas ganancias. Durante la época del auge, los dineros obtenidos les permitían hacer muchos gastos suntuarios. Hoy en día, debido a las fuertes contribuciones exigidas por los grupos armados al margen de la ley, los dineros obtenidos por la venta de la coca alcanzan para pagar las deudas en las que incurrieron durante el cultivo y conseguir lo necesario para vivir.

**Problemas asociados con el cultivo de coca** - Los campesinos que vivían en zonas con cultivos de coca mencionaron cinco grandes problemas asociados a este cultivo:

*En primer lugar*, que tanto las personas con cultivos de coca como aquellas que no los tenían fueron tratadas como delincuentes, ya que toda el área fue señalada como productora de un cultivo de uso ilícito que financia a la guerrilla. Esto justificó la presencia del ejército, la erradicación forzada y las fumigaciones. En contraposición a esta relación de confrontación establecida por el Estado, los campesinos sostienen que ellos no son delincuentes sino que la situación de abandono del Estado y de otras fuentes de ingresos los llevaron a implicarse en este negocio ilícito.

*En segundo lugar*, los campesinos comentan que con estos cultivos llegaron a sus regiones personas foráneas que generaron situaciones de violencia, desde amenazas, pasando por desplazamientos forzados, hasta asesinatos. En palabras de un campesino del municipio de Tumaco: *“La parte de la coca sabemos que mucha gente se metió por no haber otra alternativa, pero hoy y a partir de la fecha, (...) pensamos que si el Gobierno tiene la gran voluntad de que la coca desaparezca, de nuestra parte va a desaparecer, para que se apoyen, para que la gente deje de vivir de un cultivo que para nosotros nunca era conocido y que ningún provecho le hemos sacado, sólo le hemos sacado, para conocimiento de todo el mundo, es la deshonra de la gente, la pérdida de algunos compañeros que han muerto, porque esto ha incrementado la violencia. Hay gente que ha tenido que salir del lugar y eso nos causa mucha tristeza, porque es gente con la que hemos vivido toda la vida”<sup>6</sup>.*

*En tercer lugar*, esta violencia generó la desarticulación de las redes sociales, las cuales tienen un valor muy importante en las comunidades campesinas, pues a partir de estas redes las personas movilizan la solidaridad, que les permite resolver problemas de la vida cotidiana, como la imposibilidad de contratar mano de obra, costear emergencias

<sup>5</sup> UNODC – ACCION SOCIAL. Sembramos y Ahora Recogemos: Somos Familias Guardabosques. Bogotá, 2007a. p. 48.

<sup>6</sup> Entrevista con campesino en Tumaco-Nariño, Julio-Agosto 2007.

de salud, superar los problemas causados por los desastres naturales, afrontar crisis financieras, entre otras. Los indígenas de Aponte, departamento de Nariño, recuerdan que en la época de los cultivos de amapola *“ya nadie ni saludaba, cada uno miraba por su lado, quien podía sembrar, sembraba más, y el que no, pues ahí se quedaba”*<sup>7</sup>.

*En cuarto lugar*, con la erradicación de los cultivos de uso ilícito se generó un grave problema de seguridad alimentaria en las regiones, dado que estos cultivos generaron una transformación de la producción campesina a un tipo de explotación agrícola de exportación. Los campesinos pasaron de producir muchos productos en su finca para el auto consumo y el intercambio local, a la producción exclusivamente de coca para la exportación. Por lo tanto, en estas regiones los campesinos empezaron a consumir productos traídos de otras regiones e incluso enlatados de otros países. Entonces cuando el Gobierno forzó de manera repentina la erradicación de los cultivos de uso ilícito, los campesinos se quedaron simultáneamente sin dinero para comprar alimentos y sin cultivos de comida en sus fincas.

Así narra esta situación un líder de una comunidad campesina en Tumaco: *“Ha empeorado la vida con la situación de cultivos ilícitos, con una apariencia de mejora, porque lo que pasa es que hay mucha gente que trabaja en estos cultivos ilícitos y es cierto que ven el dinero que nunca había soñado en ver... Con los cultivos ilícitos se arrasó con los cultivos lícitos y a pesar de la tenencia de los recursos de orden económico, pero la plata, la plata no satisface cuando no hay qué comprar con ella, por ejemplo no había plátano en los ríos, después de que nosotros vendíamos plátano, nosotros compramos plátano en Tumaco para llevar al campo, plátano que venía del Ecuador, cosa que parece totalmente absurda. Entonces la misma carencia de esas mismas circunstancias comienza a hacer reflexionar a la gente, cómo es que yo después de que vendía plátano, ahora tenga que comprar y comprar siempre, y no sólo plátano pues, todos los productos propios de la región”*<sup>8</sup>.

Esta situación es aún más grave en las áreas que fueron objeto de aspersión aérea de los cultivos de coca, pues como mencionan las personas afectadas *“la fumigación acaba con todo, yuca, plátano, todo por parejo (...) no queda nada, hasta el pasto se muere, la tierra no queda sirviendo para nada”*<sup>9</sup>.

*En quinto lugar*, otro de los graves problemas asociados al cultivo de coca que mencionan los campesinos es la degradación ambiental y los efectos negativos en la salud. Los campesinos observaron que las fuentes de aguas se contaminaron por los químicos usados para el procesamiento de la coca. Muchos de los laboratorios estaban ubicados sobre las quebradas, y sobre éstas se derramaron los químicos produciendo problemas de salud en las familias que vivían aguas abajo así como la disminución de la pesca. También las personas que cultivaban sufrieron problemas de salud por el uso de pesticidas y herbicidas químicos, porque como ellas mismas explican, para asegurar una buena producción se debe aplicar una gran cantidad de químicos a los cultivos, lo que causa problemas respiratorios y alergias en la piel. Un campesino en el Putumayo comentaba que con la fumigación que se le debe hacer al cultivo *“se destruye uno, el viento lo baña a uno con el veneno con que se fumiga, eso va penetrándole lentamente*

---

<sup>7</sup> Ibid. UNODC – ACCION SOCIAL, 2007a. p. 193.

<sup>8</sup> Entrevista a líder campesino en Tumaco-Nariño, Julio-Agosto 2007.

<sup>9</sup> Ibid. UNODC – ACCION SOCIAL. 2007a. p. 49.

*por la piel, le da desfallecimiento, cansancio, hasta hay unos que se han muerto fumigando*<sup>10</sup>.

Con este escenario de fondo compuesto por el abandono estatal, la violencia, la desarticulación social, la inseguridad alimentaria y la degradación ambiental, nos preguntamos: ¿fueron capaces los programas de desarrollo alternativo aquí considerados de subsanar las motivaciones por las cuales los campesinos comenzaron a sembrar los cultivos de uso ilícito? ¿Fueron capaces de resolver los problemas asociados a la producción de cultivos de uso ilícito?

## **La situación de los campesinos que participan en los programas de desarrollo alternativo**

**La relación del campesino con el Estado** - Uno de los beneficios más importantes que los campesinos reconocen de su vinculación a los programas de desarrollo alternativo es el ser reconocidos por el Estado como ciudadanos con derechos, a diferencia de su anterior estatus de delincuentes. Este carácter de ciudadanos frente al Estado es evidente en la firma de contratos que se realiza en el PFGB y en la vinculación a organizaciones en el PPP. El Programa Familias Guardabosques, formaliza el carácter de ciudadano de los campesinos a través de la firma de un contrato individual con cada uno de ellos, en el que la persona firmante aparece como titular y su cónyuge u otro miembro de su familia aparece como beneficiario. En este contrato quedan estipulados los compromisos de ambas partes,

*“Para poder participar en el PFGB, las familias deben comprometerse voluntariamente a mantener las veredas libres de cultivos ilícitos y a trabajar en proyectos productivos y en iniciativas para la recuperación y conservación de los ecosistemas. El Programa, por su parte, les brinda un incentivo económico condicionado temporal, además de ofrecer acompañamiento técnico-ambiental y social, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades rurales, mediante el fortalecimiento de una cultura de la legalidad y de un desarrollo local ordenado y sostenible”<sup>11</sup>*

Por su parte el Programa Proyectos Productivos, formaliza el carácter de ciudadano a partir del apoyo a proyectos productivos desarrollados por organizaciones de campesinos. En el siguiente texto se observa tanto los compromisos de las comunidades, como el del Estado:

*“Se exige que la vereda en su totalidad esté libre de ilícitos. Una vez se ha consolidado la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, las organizaciones y los asociados vinculados al PPP deben comprometerse a participar en los procesos de instalación y desarrollo de los proyectos productivos.*

*Los proyectos productivos que se desarrollan deben cumplir con las siguientes características: i) ser sostenibles técnica, social, económica y ambientalmente, ii) generar nuevas fuentes de trabajo e ingresos, iii) apoyar la conformación y consolidación de organizaciones empresariales rurales y otras formas asociativas, iv) contar con la participación de las comunidades beneficiarias en las distintas fases del proyecto, v) fortalecer cadenas productivas, vi) disponer*

---

<sup>10</sup> Op Cit. p. 235.

<sup>11</sup> UNODC – ACCION SOCIAL. Des-Cifrando las Familias Guardabosques. Bogotá, 2007b. p. 9.

*de canales de comercialización nacionales o internacionales, vii) mejorar las condiciones de seguridad alimentaria de las comunidades beneficiarias y, viii) trabajar con productores que tengan su situación de tenencia de la tierra claramente definida*<sup>12</sup>.

Esta formalización de la relación entre el Estado y los campesinos los saca de su situación de ilegalidad y los hace acreedores de beneficios, como capacitaciones y recursos económicos, pero también los hace responsables del cumplimiento de la norma que prohíbe la siembra de cultivos de uso ilícito. Un líder campesino comenta al respecto: *“en el comienzo todas las personas lo veían como difícil y negativo (el proyecto), porque decían que todas las instituciones venían a engañar a la gente y después no nos quedaba nada, pero le estamos dando las gracias al Gobierno, por lo menos habernos hecho parte de la gestión, para darnos la oportunidad a la gente que tiene la voluntad... Sabemos que no es la solución, pero vemos que es parte de una alternativa para que la juventud y las personas de bien acojan un proyecto como éste y empecemos de la mano con las instituciones y las personas que vivimos en estas regiones para sacar adelante el país. Porque con la siembra de la coca estamos empañando a nuestro país*<sup>13</sup>.

Asimismo, el reconocimiento por parte del Estado les permite a las comunidades relacionarse con entidades públicas y privadas, así como con las organizaciones de cooperación internacional a las que antes no tenían acceso por estar estigmatizadas como delincuentes. Según los datos de UNODC las organizaciones vinculadas a Proyectos Productivos se han relacionado en el proceso de su proyecto productivo con diferentes entidades (el 48,8 por ciento se ha relacionado con once o más organizaciones)<sup>14</sup>. A través de estas entidades los campesinos pueden acceder a los recursos económicos y técnicos que estas instituciones movilizan, y en algunos casos estas entidades pueden constituirse en aliados estratégicos para lograr los objetivos de los proyectos productivos.

En términos generales los campesinos vinculados a Proyectos Productivos reconocen la importancia del apoyo a la juventud a través de las capacitaciones del SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje), como un elemento fundamental para prevenir su vinculación con cultivos de uso ilícitos. También mencionan que se han relacionado con el INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural), con empresas procesadoras e intermediarias, y que se han reunido con diferentes representantes de entidades de cooperación internacional como UNODC, la Embajada de Estados Unidos y los operadores de los recursos de USAID<sup>15</sup>: MIDAS<sup>16</sup>, ADAM<sup>17</sup>, FUPAD<sup>18</sup> y ACIDI –VOCA<sup>19</sup>. En particular, las organizaciones de café mencionaron que gracias al proceso de certificación impulsado por el Programa mejoraron sus viviendas y sus fincas, construyeron infraestructura como secaderos, beneficiaderos y sistemas de manejo y

<sup>12</sup> AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL - ACCIÓN SOCIAL, Cartilla Programa Desarrollo Alternativo - Proyectos Productivos: Cuarta Herramienta de Equidad: Manejo Social del Gobierno. Bogotá: Benoto Editores, 2004 p. 8-9

<sup>13</sup> Entrevista a líder campesino en Tumaco-Nariño, Julio-Agosto 2007.

<sup>14</sup> UNODC – ACCION SOCIAL. Organizaciones Productivas que hacen Posible el Desarrollo Alternativo. Bogotá, 2008. p. 31.

<sup>15</sup> United State Agency for International Development.

<sup>16</sup> Mas Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible.

<sup>17</sup> Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal.

<sup>18</sup> Fundación Panamericana para el Desarrollo.

<sup>19</sup> Agricultural Cooperative Development International (ACDI) y Volunteers in Overseas Cooperative Assistance (VOCA).



tratamiento de aguas, se vincularon al SISBEN<sup>20</sup> y lograron entrar a los mercados internacionales después de los procesos de certificación ambiental. Adicionalmente, y de gran relevancia es el conocimiento que han adquirido sobre la forma de establecer relaciones y mantener diálogos con las instituciones que cuentan con los recursos que las comunidades necesitan. En este sentido afirma un campesino, *“uno sabe que hay organizaciones internacionales americanas y europeas con las que uno sabe que se puede asociar”*<sup>21</sup>. Con este conocimiento, por ejemplo, algunas organizaciones de caucho lograron continuación con el acompañamiento técnico y consiguieron capacitaciones y recursos con otras entidades.

En el caso de las personas vinculadas al Familias Guardabosques, según los datos de UNODC, aunque más del 90 por ciento se relacionó con las entidades contratadas para realizar el acompañamiento social y el técnico-ambiental, no más del 40 por ciento recibió capacitación del SENA, menos del 28 por ciento tuvo relación con el INCODER, y menos del 56 por ciento se relacionó con la Alcaldía<sup>22</sup>.

Según esta información se puede concluir, que la integración de los campesinos al Estado fue débil. En el caso de las familias vinculadas al PFGB, éstas solamente estuvieron vinculadas a las capacitaciones brindadas por el Programa, las cuales tienen un carácter transitorio, frente a relaciones más permanentes que las familias deberían tener con las entidades del Estado que se encargan de promover procesos de desarrollo local y nacional. En este caso la ciudadanía de los campesinos sólo les alcanza para obtener unos recursos (económicos y técnicos) transitorios, con los cuales el Estado espera garantizar su adhesión a la normatividad legal sin garantizar el pleno desarrollo de sus derechos sociales, de ahí que los campesinos sigan demandado servicios públicos y sociales, como vías de transporte, apoyo agropecuario, acueductos, educación, salud, entre otros.

En el caso de los campesinos vinculados al PPP, su ciudadanía también es limitada: son ciudadanos económicos que deben reemplazar al Estado en la provisión de servicios sociales: *“que ofrezcan ingresos, empleo, seguridad y sentido de pertenencia”*<sup>23</sup>. Sin embargo, los campesinos siguen reclamando una ciudadanía más amplia, que les permita desarrollar todos sus derechos. Por ejemplo, las organizaciones de café, caucho y forestales exigen el compromiso de los dirigentes municipales con sus actividades, pues los recursos de los Planes de Desarrollo se desvían según los intereses de estos dirigentes. Las organizaciones caucheras piden la presencia de las entidades bancarias. Las de café solicitan oportunidades para que los jóvenes continúen con estudios de educación universitaria y técnica, así como la presencia de las entidades ambientales nacionales e internacionales para promover prácticas ambientalmente sostenibles en las comunidades. En general las organizaciones aseguran que es necesario crear más mecanismos de apoyo institucional y gubernamental, de tipo económico y social.

Adicionalmente, el Gobierno o las entidades ejecutoras de los programas han incumplido con algunos de los compromisos, sin que los campesinos reciban alguna compensación o al menos una explicación satisfactoria. En el caso del PFGB, el

---

<sup>20</sup> Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

<sup>21</sup> Mesas de Socialización del Programa Proyectos Productivos, Bogotá, 24 de Agosto de 2008.

<sup>22</sup> Encuentro Nacional de Desarrollo Alternativo, Santa Marta, 12 de Noviembre de 2008.

<sup>23</sup> Ibid. ACCIÓN SOCIAL, 2004 p. 8-9

Gobierno nacional incumplió su compromiso de pagar 833.000 pesos bimestralmente durante tres años (36 meses) a los campesinos que ingresaron en la primera fase del proyecto (el PFGB tuvo cinco fases en total), ya que en medio del programa bajó el incentivo condicionado a 600.000 pesos. Aunque el Estado cambió las reglas de juego unilateralmente, siguió exigiendo los mismos compromisos por parte de los campesinos, lo que generó un gran malestar entre las comunidades, que se sintieron engañadas por el Estado. En las últimas dos fases el programa hizo una disminución en tiempo, tan sólo 18 meses, y una nueva reducción del incentivo condicionado a 408.000 pesos. Esto ocasionó una drástica disminución de la participación de campesinos con cultivos de uso ilícito. Casi el 80 por ciento de las familias que ingresaron en estas dos últimas fases nunca habían tenido este tipo de cultivos.

En el caso de las personas vinculadas al PPP, se mencionan incumplimientos en los acompañamientos y en los tiempos de establecimiento. Sólo el 55 por ciento de las organizaciones consideran que siempre se ha cumplido con las metas propuestas para el proyecto productivo. Aunque en un primer momento se formaliza la relación entre el Estado y los campesinos, cuando el Estado incumple, los campesinos no cuentan con canales formales para exigir que el Estado cumpla con los compromisos, más aún cuando la operación de los recursos está a cargo de entidades externas, tal como lo mencionaron las organizaciones de caucho. La falta de garantías por parte de las entidades que operan los dineros genera un sentimiento de impotencia y frustración en los campesinos, que se expresa en frases como *“no se concertó un cronograma de trabajo y los ejecutores no tuvieron en cuenta las necesidades de las organizaciones, además aunque a los campesinos nos exigen mucho, ellos cambian las decisiones que toman en el camino, hay mucha falta de organización en los ejecutores”*<sup>24</sup>.

La debilidad de la integración al Estado también se percibe en la escasa área y corta presencia de los programas de desarrollo alternativo, que según los campesinos que estuvieron vinculados al PPP hacen difícil la sostenibilidad de los proyectos. Los campesinos afirman que dos o tres años de acompañamiento no son suficientes para asegurar la sostenibilidad de los proyectos productivos de largo plazo. Se requiere de un mayor tiempo para que las organizaciones cuenten con las capacidades y los recursos necesarios para continuar de manera independiente. Actualmente, los programas se acaban cuando las organizaciones aún no han podido garantizar los recursos económicos y técnicos necesarios para sacar los proyectos productivos adelante, lo que pone en riesgo toda la estrategia productiva. Así lo manifestaron algunas organizaciones de caucho, *“con la finalización del programa se acabaron las capacitaciones y ahora no sabemos bien cuál es el manejo adecuado que le debemos dar a los cultivos”*.

Con relación a la tenencia o no de cultivos de uso ilícito para ingresar en el programa, los campesinos mencionaron que mucha de la población que ingresó al PPP no tenía cultivos de coca ni de amapola (el caso de los proyectos de café es característico de esta situación). Esta información también se evidencia en las encuestas realizadas con las organizaciones en las que se evidenció que tan sólo el 51,2 por ciento tenía este tipo de cultivos. Sin embargo, los campesinos mencionan con preocupación que en las veredas cercanas existen cultivos de uso ilícito (sobre todo en el caso de los proyectos de caucho y forestales) y que fueron pocas las familias vinculadas al PFGB que lograron ser apoyadas por el PPP. Según los mismos campesinos, esta situación puede

---

<sup>24</sup> Mesas de Socialización del Programa Proyectos Productivos, Bogotá, 24 de Agosto de 2008.

conducir a que las personas que estaban en el PFGB retornen a los cultivos de uso ilícito, lo que pone en riesgo la estrategia productiva para la región, pues se hace difícil conseguir los insumos agrícolas por los fuertes controles policiales y además se corre el riesgo de ser afectados por las fumigaciones aéreas con glifosato.

***El campesino frente a las situaciones de violencia asociadas a los cultivos de coca y amapola*** - Un comentario generalizado de los campesinos es que las situaciones de violencia asociadas al comercio de los cultivos de coca y amapola se reducen con la llegada de los programas a las regiones. No obstante, aunque afirman que pueden vivir y trabajar con más tranquilidad, los campesinos afirman también que muchos de sus proyectos productivos enfrentan problemas, asociados a la presencia de grupos armados ilegales y a la existencia de cultivos de uso ilícito en las veredas vecinas.

En algunas zonas el ejército no permite el paso de los abonos y fertilizantes hacia las veredas, como estrategia militar para combatir a la guerrilla, para evitar que ésta tenga acceso a insumos para la producción de la cocaína o simplemente para limitar su provisión de alimentos. Los campesinos que habitan en estas áreas no tienen acceso a los insumos que necesitan para hacer productivos sus cultivos y en muchos casos tienen dificultades para suplir hasta sus necesidades básicas.

En otras áreas, las organizaciones deben pagar extorsiones o se encuentran bajo las amenazas de los grupos armados ilegales. Una de estas amenazas se hizo realidad en 2008. Miguel Daza, líder de Aprocasur (Asociación de Productores de Cacao del Sur de Bolívar) fue asesinado (aún se desconocen los autores del crimen pero en la región se rumora que fueron bandas asociadas al narcotráfico), sin poder ver cumplir su sueño: *“Esta organización se está construyendo para que en el momento en que yo falte pueda seguir viviendo, pueda seguir surgiendo. Pero yo le pido a mi Dios que me deje estar en esta organización hasta que logre consolidarla económicamente y hasta que logre consolidar una base social fuerte y logre abrirla a siete u ocho departamentos más de este país. Yo quiero cumplir el sueño de ver un día un barco de esos de siete u ocho containers llenos de cacao de Aprocasur. Quiero cumplir un sueño y es de ver a esta organización como el banco de los cacaoteros de este país. Que se piense en el productor y no en los monopolios. Pienso que hay que romper muchos esquemas tradicionales que se han venido manejando. ¿Si me entiende?”*<sup>25</sup>

***La desarticulación de las redes sociales de los campesinos*** - Las familias comentan que uno de los beneficios de haberse vinculado al PFGB ha sido recuperar las prácticas de trabajo comunitario. Estas prácticas de trabajo comunitario fueron incentivadas por los acompañamientos sociales y técnicos ambientales. Como parte del compromiso con el programa, el titular o algún miembro de su familia, debía asistir a capacitaciones organizadas por los acompañamientos, las cuales incluían trabajo comunitario. Si no cumplían con este requisito el Gobierno tampoco cumplía con el suyo, lo que significaba que la familia no recibiera los recursos económicos. Al principio la obligación de trabajo colectivo fue aceptada a regañadientes por los titulares, quienes alegaban que este tipo de actividades les requería tiempo que necesitaban para desarrollar las actividades económicas necesarias para la subsistencia de sus familias.

---

<sup>25</sup> Entrevista con Miguel Daza en: UNODC – ACCION SOCIAL. Organizaciones que cambian vidas. Bogotá, 2008. p. 263.

Sin embargo, los acompañamientos siguieron promoviendo estas actividades para la siembra de árboles y el mejoramiento de la infraestructura comunitaria, como escuelas, salones comunales, arreglo de caminos, entre otros. Esto contribuyó a que las comunidades recordaran su vieja tradición de trabajo comunitario, que en algunas regiones se llama *minga* y en otras *vuelta de mano*, y con el paso del tiempo, del rechazo inicial hacia estas prácticas se pasó a la búsqueda de más espacios de trabajo colectivo. Así aparecieron experiencias organizativas espontáneas, como aquellas que buscaban ayudar a las personas más desvalidas de la vereda - los desplazados y víctimas de la violencia, entre otros -, así como también fueron naciendo de manera más dirigida las organizaciones orientadas hacia actividades productivas.

En este sentido se podría decir que el trabajo comunitario impulsado por el PFGB no sólo contribuyó a mejorar algunos elementos del entorno comunitario (escuelas, caminos, cuencas hidrográficas, etc.), sino que más importante aún, empoderó a las comunidades. En primer lugar, porque recordaron que a través del trabajo colectivo podían sumar esfuerzos para resolver algunas de las necesidades de la comunidad, también podían apoyarse en sus actividades productivas individuales y aún más, que el trabajo podía realizarse de manera alegre y divertida. Como afirma uno de los líderes en Tumaco, *“porque en ese entonces, cuando se trabajaba a través de las mingas, no había el interés monetario, había el interés de hacer un trabajo divertido para un amigo, que le quedara bien hecho el trabajo, el cual solo invertía en la comida y algún trago, pero un trago que se producía en la misma región, el guarapo, a través de la caña. Eso era todo lo que invertía”*<sup>26</sup>. Las redes de solidaridad que se generaron a partir de estas prácticas, permitieron su continua reproducción, *“yo voy al trabajo comunitario porque tengo un compromiso con mis amigos y porque disfruto trabajando con ellos (...) las mujeres cocinan mientras los hombres trabajamos (...) a veces el trabajo es duro pero se hace con gusto”*<sup>27</sup>.

En segundo lugar, para las comunidades fue fácil desarrollar estas actividades, ya que se basaban en tradiciones preexistentes que algunos de los miembros ya conocían y más aún, sabían que funcionaban: *“yo recuerdo por ejemplo cuando niño que se hacían las famosas mingas, que la minga es un trabajo de muchos para uno, pero que como se repite, precisamente es un trabajo de muchos para todos, y que se podía convocar a las personas a través de un cununo, precisamente un instrumento de percusión, que se tocaba de determinada forma y se sabía en la vereda o en el río vecino que se trataba de una minga”*<sup>28</sup>. Esta situación, les permitió valorarse porque se reconocieron como una comunidad con capacidades para desarrollar diferentes actividades. Así, se fortaleció la identidad colectiva a través de referentes tradicionales. *“Vimos que teníamos cosas que aportar y que si cada uno ponía su granito de arena podíamos mejorar muchas cosas de la comunidad”*<sup>29</sup>.

El trabajo comunitario basado en tradiciones preexistentes, logró recomponer redes sociales que se habían perdido por la violencia, creando lazos, generando confianza y promoviendo la solidaridad entre los miembros de las comunidades. Diversos testimonios de campesinos a lo largo del país apuntaban en esta dirección. *“Cuando había cultivos ilícitos uno no invitaba a nadie a la casa por miedo a que lo sapieran [delataran ante las autoridades], uno vivía solo con sus cultivos (...) ahora volvemos a*

<sup>26</sup> Entrevista en Tumaco-Nariño Julio-Agosto 2007

<sup>27</sup> Entrevista en San Pablo- Sur de Bolívar, 2008.

<sup>28</sup> Entrevista en Tumaco-Nariño, Julio-Agosto 2007

<sup>29</sup> Entrevista en Santa Marta-Magdalena 2006.

*conocer a los vecinos, eso ha sido una ventaja*<sup>30</sup>. Según las encuestas realizadas por UNODC, durante el desarrollo de los programas hubo un aumento significativo en la participación de los guardabosques mayores de 18 años en las reuniones y actividades comunitarias, y la mayoría de las personas afirmaron que confiaban en las personas de su comunidad<sup>31</sup>.

No obstante, estos beneficios que brindó el trabajo colectivo a las comunidades en general, no se transmitieron a las organizaciones productivas promovidas por los programas como alternativa económica a los cultivos de uso ilícito. Aunque los campesinos vinculados al PFGB y al PPP reconocen que asociarse en organizaciones les permite tener acceso a recursos económicos y técnicos, también mencionan un sin número de dificultades para mantener a estas organizaciones funcionando.

La primera limitante es que únicamente por el hecho de organizarse los campesinos no garantizan su acceso a los recursos del Estado y la cooperación internacional, sino que deben organizarse en torno a las actividades productivas predefinidas por estos. De ahí que la primera dificultad identificada por las familias vinculadas al PFGB, fue la inflexibilidad del programa respecto a las actividades productivas que apoyaba. Las líneas productivas aceptadas desde un comienzo por el PFGB fueron: café, caucho, cacao, palma y forestales. Posteriormente, se agregaron unos pocos proyectos de apicultura, piscicultura, caña panelera, turismo rural y artesanías.

Esto significó que las capacitaciones técnicas estuvieran enfocadas a estas líneas productivas y que se presionara a las personas a organizarse entorno a ellas. En muchas regiones estos productos no hacían parte de sus tradiciones, ni de los intereses y sueños de las personas. Valga anotar en este punto, que por decisión del Presidente de la República el recurso económico se debía entregar a las mujeres, bajo el supuesto de que ellas lo manejarían de manera más 'responsable', pues en los primeros meses de implementación del proyecto se presentaron muchos casos de hombres gastando el dinero entregado por el Gobierno en fiestas y bebidas. Sin embargo, la gran mayoría de los proyectos productivos apoyados por el PFGB estaban asociados con actividades tradicionalmente masculinas, de ahí que no respondieran a los sueños y capacidades de las titulares del programa.

La presión del programa para que las comunidades se organizaran alrededor de las líneas productivas establecidas, se ejerció a través del recurso económico entregado por el Gobierno. Parte de este dinero debía ser ahorrado en unas cuentas colectivas, con el objetivo de tener un capital para iniciar el proyecto productivo. Este ahorro que al principio fue voluntario, posteriormente se volvió obligatorio. La única manera para sacar los dineros del banco era contar con la autorización de la directora del programa. Esta situación generó mucha ansiedad en las familias. Algunas decidieron organizarse entorno a las actividades productivas propuestas por el programa. Otras lograron después de mucha resistencia y a veces con el apoyo de los acompañamientos organizarse alrededor de actividades productivas diferentes, como maíz, ganadería (llamadas proyectos silvopastoriles para armonizarlos con los objetivos ambientales del programa), cría de especies menores, tiendas comunitarias, entre otras. Ciertas

---

<sup>30</sup> Entrevista en Orito-Putumayo, 2005.

<sup>31</sup> UNODC – ACCION SOCIAL. Des-Cifrando las Familias Guardabosques: Municipios Fase I y II. Bogotá, 2007. y UNODC – ACCION SOCIAL. Des-Cifrando las Familias Guardabosques: Municipios Fase III. Bogotá, 2007.

experiencias no buscaban trabajar colectivamente sino poder acceder a los recursos ahorrados para invertirlos de manera individual.

Algunos de los campesinos que se organizaron alrededor de las actividades productivas definidas por el Estado y la cooperación internacional tuvieron acceso a los recursos económicos y técnicos brindados por el PPP, a los préstamos ofrecidos dentro del sistema financiero que de otra forma sería imposible de conseguir, pudiendo también relacionarse con entidades gubernamentales – del orden nacional, regional y local -, empresas privadas y agencias de cooperación que no les prestarían atención de manera individual. Los campesinos aprendieron que la forma de relacionarse con la institucionalidad es a través de organizaciones. Así cuenta un campesino la forma en que pudo acceder a los recursos del PPP: “Cuando Incuagro<sup>32</sup> llegó dijo que quienes quisieran ingresar al proyecto tenían que estar asociados. Entonces, como a nosotros nos gustó el proyecto, empezamos a formar la asociación. Para eso recibimos ayuda de ASOCOMUN y del acompañamiento social. También Incuagro nos ayudó, porque para formar parte de la empresa tocaba tener una asociación especial, y entonces en eso nos ayudó Incuagro”<sup>33</sup>. Aquí es importante anotar que según una investigación realizada por Tenthoff para el Transnational Institute, las comunidades y organizaciones de derechos humanos han denunciado que muchas de las organizaciones, asociaciones y cooperativas que han sido creadas o vinculadas al Programa Familias Guardabosques en el Urabá tienen vínculos directos con el paramilitarismo. Entre éstas, Cordesvida, Corporación Tierra Prometida y ASOCOMUN<sup>34</sup>.

Los líderes campesinos que hicieron parte del PPP mencionaron que al hacer parte de las organizaciones tuvieron acceso a asistencia técnica e incentivos económicos con los que se realizaron estudios de suelos, obtuvieron paquetes tecnológicos y establecieron los cultivos, en el caso de las organizaciones que empezaron el proyecto de cero. En el caso de aquellas que ya tenían establecidos los cultivos, se mejoró la calidad de los productos, lo que en algunas ocasiones condujo a la obtención de certificaciones (café y cacao) y a la expansión de los canales de comercialización.

En particular, para las organizaciones de palma fue muy importante el acceso a crédito y los convenios con empresas que les garantizan la compra de la fruta, así como el establecimiento de infraestructura productiva. Este último punto también fue mencionado por las organizaciones cafeteras, donde los campesinos *“ven este cultivo como un nuevo proyecto de vida que ha permitido integrar a las familias”*. Es de resaltar que Colombia tiene una larga tradición cafetera que se remonta al siglo XIX, así que los proyectos realizados fueron de apoyo al mejoramiento de los cultivos existentes, y no estuvieron dirigidos a campesinos que tuvieran cultivos de uso ilícito, como aclararon los líderes de estos proyectos. Entre las actividades que se realizaron se encuentran por ejemplo, los procesos de renovación de café, la certificación de fincas, la implementación de laboratorios de calidad, la compra de infraestructura productiva (trilladora, tostadora, empacadora), la obtención del permiso del Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), la creación de fondos rotatorios, etc.

---

<sup>32</sup> Incubadora Empresarial de Producción y Comercialización Agropecuaria (Incuagro). Con el apoyo de ésta entidad se ha promovido la creación y el fortalecimiento de proyectos agroindustriales de producción, transformación y distribución de bienes y servicios.

<sup>33</sup> Entrevista realizada en Necoclí-Antioquia, 2006.

<sup>34</sup> TENTHOFF, Moritz. *El Urabá: donde el Desarrollo Alternativo se confunde con intereses económicos y la reinserción del paramilitarismo*. TNI Informe sobre políticas de drogas No. 27. Septiembre de 2008. <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief27-s.pdf>. Pág.10-11

A pesar de estos beneficios, los líderes enumeran una serie de elementos que hacen difícil mantener la cohesión de sus organizaciones, debido a la falta de compromiso de los asociados, los problemas propios de los proyectos productivos y las dificultades de los procesos organizacionales.

En primer lugar, los líderes afirman que es muy difícil mantener el compromiso de los asociados con las organizaciones. Muchos asociados no participan en las reuniones de la organización, porque no tienen la educación necesaria para participar, ni los recursos económicos para transportarse o destinar parte de su tiempo a estas reuniones. Como afirma un líder de una organización de caucho y forestales, *“un problema es la duración de algunas capacitaciones, ya que algunas exigen la presencia de los asociados por tres o cuatro días, y como consecuencia, estos dejan de asistir ya que les implica utilizar tiempo de trabajo en sus cultivos y otras actividades de sustento (...), ya que las organizaciones no están en capacidad de otorgar compensaciones por asistir a las capacitaciones. En algunas organizaciones, por falta de capacitaciones técnicas se perdieron los cultivos destinados al proyecto”*.

Adicionalmente, algunos de los asociados venden sus productos por fuera de la organización, a intermediarios que pagan un poco más por sus productos. Así lo mencionan los líderes de las organizaciones cafeteras, *“algunos asociados venden su café al mejor postor, es decir, si se les presenta la oportunidad de vender el café a otros con mejores precios lo hacen perjudicando a sus organizaciones”*.

Es difícil garantizar que los asociados sean leales con la asociación cuando lo único que los vincula es el interés productivo. Muchos de los asociados no tenían fuertes lazos sociales entre ellos con anterioridad a la conformación de la organización. Lo que primó no fue un interés colectivo de trabajar por el bien común, sino que la motivación individual fue acceder a los recursos del Estado y la cooperación internacional, aunque esto implicara conformar organizaciones. Si no hay redes sociales fuertes que inviten a los asociados al compromiso con sus compañeros, la organización sólo depende de los logros del proyecto productivo o de incentivos negativos para asegurar la lealtad de sus miembros. Sin embargo las organizaciones creadas no cuentan con los recursos para establecer este tipo de incentivo y sus proyectos productivos enfrentan diversos problemas, los cuales se analizarán en el siguiente apartado.

La ausencia de redes sociales fuertes que sustenten las organizaciones podría compensarse si se promovieran estrategias de participación al interior de las organizaciones, que lograran vincular a todos sus miembros y generar relaciones de solidaridad entre ellos, y en esta medida promovieran el compromiso de los asociados: yo participo porque tú participas. No obstante, las organizaciones impulsadas por el programa, así como sus espacios de participación, son excesivamente formales y guardan poca relación con las formas organizacionales tradicionales, de ahí que en lugar de invitar a la participación la desincentiven. Los asociados necesitan de unos conocimientos diferentes de los que se cuentan, así que no ven su participación como necesaria<sup>35</sup>. No son ellos quienes pueden manejar estas organizaciones.

En este sentido, los líderes mencionan que *“no hay claridad sobre la infinidad de normatividad organizacional, incluyendo los impuestos, que no sabemos si tenemos*

---

<sup>35</sup> Es más, los conocimientos que se requieren son tan complicados que para realizar las encuestas de evaluación de las organizaciones, fue necesario contratar a un grupo de profesionales especializados en área de contabilidad.

*que pagarlos o no (...) y ahora no estamos produciendo, no tenemos plata ni para las familias, cómo nos van a pedir a nosotros plata, nosotros somos los que la estamos pidiendo*". También mencionan que no cuentan con la educación necesaria para asumir por ellos mismos ciertas actividades de las organizaciones, como los procesos financieros, *"el proyecto contrató un contador y ahora podemos presentar a la junta los estados financieros, pero ¿qué va a pasar cuando se acabe el proyecto?"*.

Otro problema de la complejidad de las tareas que requieren estas organizaciones es que requieren que sus dirigentes les destinen mucho tiempo, pero sin que las organizaciones cuenten con los dineros para compensarles este trabajo monetariamente. Los líderes son entonces aquellas personas virtuosas más interesadas en el bien común que en el particular, o aquellas que cuentan con más recursos económicos, o las que aprovechan de manera particular recursos que son para el colectivo. Las tres situaciones son negativas, en el primer caso pueden reducir los ingresos de las familias de los líderes, en el segundo caso se reproducen las desigualdades a nivel comunitario (se empodera a los ya empoderados) y en el tercero, se generan procesos de corrupción que conducen a desconfianza.

Adicionalmente, las organizaciones de palma mencionan que *"no hay renovación de los miembros de las juntas directivas, los líderes monopolizan algunos espacios de expresión y hay una baja rotación de asistentes a las capacitaciones (...) porque la mayoría de asociados tiene poca educación"*. En este mismo sentido las organizaciones de caucho mencionan que *"algunos asociados no participan en los procesos de gestión debido en parte al analfabetismo"* y que *"los asociados no cumplen con requisitos como experiencia o perfiles profesionales lo que les impide el acceso a los cargos directivos de sus asociaciones"*. Por su parte, las organizaciones forestales mencionan que *"la participación se ve afectada por el bajo nivel académico y educativo de los asociados, ya que esto puede llevar a que se tomen decisiones erróneas"*. Por lo tanto, este tipo de organización no promueve la participación igualitaria de todos los miembros.

Aunque algunas de las estrategias organizativas cuenten con un férreo compromiso de los líderes, en general tienen bajos niveles de compromiso del conjunto de sus miembros, porque además de no promover una participación igualitaria, no se apoyan en las redes sociales preexistentes, ni en las tradiciones organizativas de las comunidades en las que se implementan. Los modelos implementados donde se privilegia el desarrollo personal sobre el colectivo son ajenos a las realidades comunitarias. Y en muchos casos, con excepción de los proyectos cafeteros, los productos son completamente novedosos. Por ejemplo, los líderes de las organizaciones de caucho mencionan que *"no se tienen en cuenta las necesidades reales de los beneficiarios en las distintas regiones"*.

Por tanto, los proyectos no tienen como punto de partida las capacidades de las comunidades sino las carencias de sus miembros: su falta de educación formal y de dinero para invertir en los proyectos. Por tanto, al querer implementar estas estructuras organizativas ajenas a las realidades de las comunidades, que no cuentan con un sólo anclaje en sus tradiciones, se desempodera a las comunidades, pues es como decirles, no tienes nada que aportar, tus conocimientos no son válidos. De ahí, que los líderes identifiquen reiterativamente como uno de las limitaciones de sus organizaciones la falta de educación de los asociados, y consecuentemente es comprensible que los asociados no asistan a reuniones en las cuales sus conocimientos producto de la herencia campesina y de años de experiencia de trabajo con la tierra, no son valorados.



Se puede concluir entonces que mientras uno de los éxitos del PFGB fue trabajar a partir de las tradiciones de las comunidades, el PPP fracasa por implementar esquemas ajenos a las realidades de las comunidades.

***El campesino frente al problema de la subsistencia*** - El dinero entregado por el Programa Familias Guardabosques fue de gran importancia para la subsistencia de las familias que erradicaron los cultivos de uso ilícito. Según los datos de la UNODC, las familias que ingresaron en las primeras tres fases del PFGB destinaron principalmente el incentivo a la cobertura de gastos familiares (en promedio del 43 por ciento). Esta situación cambió en las últimas dos fases del programa (28 por ciento), porque como se explicó anteriormente, la disminución del tiempo de intervención y los dineros entregados, así como el aumento en el porcentaje del dinero que se debía ahorrar - el promedio de ahorro pasó del 16 por ciento en las tres primeras fases al 47 por ciento en la última -<sup>36</sup>, influyó en el hecho de que la mayoría de las personas que ingresó en el programa lo hiciera a pesar de no poseer cultivos de uso ilícito. Por esta razón estas personas pudieron destinar los recursos entregados por el Estado a actividades diferentes de la subsistencia.

Por otra parte, la obligación de “veredas libres de ilícitos” impuesta por el programa, sin que necesariamente todas las familias de la vereda recibieran sus beneficios, en algunos casos produjo problemas entre las personas que ingresaron al programa y las que se quedaron por fuera. En ciertas ocasiones las primeras pagaron a las últimas el costo de sus cultivos para poder erradicarlos, resolviendo así de manera parcial el problema causado por el programa.

Tanto para las familias que no ingresaron al PFGB como para aquellas que sí lo hicieron, terminado el programa las actividades de supervivencia no fueron claras. Dado que muchas de las alternativas productivas no fueron apoyadas por el PPP existe el riesgo de que se produzca un retorno a la producción de cultivos de uso ilícito. En este sentido comentan las organizaciones de caucho y forestales que en Urabá, *“un porcentaje de los beneficiarios del PFGB no logró vincularse a ningún proyecto productivo y por tanto, pueden estar en riesgo de retornar a los cultivos de coca”*.

Una de las limitantes para desarrollar proyectos productivos es que la mayoría de campesinos no tiene títulos sobre la tierra, razón por la cual el PPP tiene reservas para apoyarlos porque temen que las inversiones realizadas vayan a beneficiar a otras personas y porque sin tierra no hay respaldo para créditos bancarios. El tipo de propiedad predominante de las familias vinculadas al Programa en las primeras tres fases es el de poseedores (43 por ciento), mientras en la última fase este porcentaje es menor (29 por ciento) pues tienen una mayor participación las personas con propiedades comunales y arrendamientos (20 por ciento)<sup>37</sup>. Este último dato refleja el aumento de comunidades afrocolombianas e indígenas en el programa. Trabajar con estas poblaciones significa largos procesos de negociación dado el reconocimiento constitucional de su autonomía territorial. Con algunas de las comunidades afrocolombianas se han emprendido algunos proyectos productivos en acuerdo con las autoridades tradicionales, como es el caso de los Consejos Comunitarios en Tumaco. No obstante, con otras comunidades no se ha llegado a acuerdos y sin embargo los

<sup>36</sup> Datos de UNODC presentados en el Encuentro Nacional de Desarrollo Alternativo, Santa Marta, Magdalena, Noviembre 2008

<sup>37</sup> Op. Cit

proyectos se han desarrollado, tal como lo menciona Tenthoff<sup>38</sup>. Son pocas las comunidades indígenas que han sido apoyadas por PPP y sus proyectos son muy particulares porque intentan responder a los planes de vida de las comunidades.

Otra limitante para ingresar al PPP es el tamaño de la tierra, pues los proyectos productivos promovidos requieren de más de tres hectáreas. Pero en todas las fases predominan predios de tipo minifundista (menores a tres hectáreas), debido a que el 54 por ciento de las familias afirmó tener menos de tres hectáreas. En la fase IV esta proporción es considerablemente mayor, el 72 por ciento de las familias habita en minifundios<sup>39</sup>. Para superar esta dificultad, en las primeras fases muchos de los campesinos invirtieron los recursos del programa en compra de tierra, a pesar de que ésta no fuera una actividad promovida por el programa. Aunque el programa posteriormente utilizó este resultado no esperado en los momentos de rendición de cuentas, no lo incluyó seriamente dentro de sus estrategias, lo que se evidencia claramente en la disminución del recurso entregado a las familias.

Por otra parte, los campesinos que ingresaron al PPP enfrentan otro tipo de dificultades para asegurar su supervivencia. Dado que los proyectos productivos impulsados por el PPP están diseñados para el gran mercado nacional e internacional, se necesita de una infraestructura vial con las condiciones adecuadas para transportar los productos y para mantener la cohesión de las organizaciones. La ausencia de estructura vial es una debilidad que destacan los campesinos de todas las regiones. Por ejemplo, los cacaoteros señalan que una de las principales dificultades es *“la gran distancia de algunas veredas al casco urbano lo que dificulta la participación en reuniones de los asociados que habitan en éstas, debido a los costos elevados y al excesivo tiempo que demoran en desplazarse, por el mal estado de las vías en la mayoría de los casos”*.

Además, se requieren de altos estándares de calidad, lo que implica una gran inversión de recursos económicos para la construcción y el mantenimiento de la infraestructura productiva, la renovación de cultivos, la innovación tecnológica para mejorar las prácticas agrícolas, las capacitaciones para la implementación de procesos de calidad, la comercialización y el mercadeo de los productos, y la obtención de certificaciones de calidad y sellos ecológicos y sociales.

Aunque las comunidades vinculadas dicen que han recibido recursos del programa para estas actividades y que la mayoría de los campesinos ha hecho aportes propios, éstos no han sido suficientes para cubrir las necesidades de los proyectos. Esta ausencia de recursos económicos no es compensada por el acceso a crédito, pues en pocas ocasiones esto ha sido posible, como lo mencionan los líderes de las organizaciones cacaoteras, *“... el monto destinado por el programa para el establecimiento de una hectárea de cacao no es suficiente, por lo que se debe intentar actualizar la información para un buen desarrollo del proyecto y para que los bancos asociados brinden créditos más acordes (...) no hay una política de préstamos para pequeños cacaoteros, por lo que debemos hacer otros créditos con intereses muy altos y con un periodo muy corto de pago, por lo que a veces no se pueden pagar y se incurren en más deudas innecesarias e insostenibles (...) es difícil acceder a crédito y apoyo para sostenimiento del proyecto con las entidades, ya que éstas exigen muchos trámites, y no tienen credibilidad ni confianza en las asociaciones campesinas”*.

---

<sup>38</sup> Ibid, Tenthoff, 2008.

<sup>39</sup> Op. Cit.

Esta situación nos lleva a preguntarnos, ¿cómo es posible que los dineros necesarios para el establecimiento de los cultivos no estén en un continuo proceso de actualización?

Otra de las grandes debilidades del PPP para garantizar la subsistencia de los campesinos es la falta de participación de las organizaciones en el proyecto productivo. Aunque todos los proyectos incluyen amplios apartados al tema de participación, en la práctica este término se limita a la socialización de los proyectos, es decir a los procesos de información a las comunidades de las actividades a realizar y a las labores de capacitación. Pero no existe una real participación dónde el diálogo de saberes, el tradicional y el técnico, encuentren de manera conjunta las mejores alternativas. Los campesinos simplemente deben ejecutar los lineamientos diseñados en esferas ajenas a su intervención, aunque en muchas ocasiones estos no respondan a las realidades locales.

En el caso del Programa Familias Guardabosques esta situación se exacerbaba a tal punto que los campesinos eran tratados como menores de edad. En las reuniones con el Presidente, debían llamarlo “papá Uribe” y a la directora del programa “mamá María Vicky”, quién a su vez firmaba de esta forma los documentos dirigidos a los campesinos: “Con el corazón sinceramente, Mamá Vicky”<sup>40</sup>. En el caso de los proyectos productivos esta situación no llegaba a estos extremos, pero la participación se restringía a ejecutar las acciones previamente definidas y asistir a capacitaciones. A menos de la mitad de las organizaciones se le permitió participar en las decisiones sobre el proyecto productivo:

*“En cuanto a los espacios para la identificación, la formulación y la gestión de los proyectos productivos, las organizaciones campesinas han presentado menores niveles de participación, pues el 41% de las organizaciones ha hecho parte de la identificación, el 24,4% de la formulación y el 16,7% de la gestión”<sup>41</sup>.*

Los líderes de las organizaciones de caucho y forestales mencionan como una debilidad “... la baja participación y poder de decisión que tienen las organizaciones sobre el manejo de los recursos y el desarrollo del proyecto productivo en sí”. En las organizaciones de palma se menciona que “hace falta participación (de la organización) en la toma de las decisiones del proyecto productivo”. Los líderes de organizaciones caucheras, afirman que “los ejecutores no tuvieron fiscalización y por lo tanto muchos de ellos no cumplieron con los acuerdos y pactos”. Por su parte las organizaciones de cacao mencionan que, “estas entidades (las ejecutoras de los proyectos productivos) y el programa son poco flexibles y no permiten en muchos casos la participación de las organizaciones en la formulación y otros procesos del proyecto (...) las entidades externas muchas veces no conocen las características de las zonas (...) (Sin embargo), son pocas las organizaciones de cacao que toman algunas decisiones sobre el proyecto en temas como la comercialización y los créditos individuales (...)” Por tanto, los líderes proponen que “las organizaciones (campesinas) sólidas deberían ser ejecutoras, ya se ha visto que siempre cuando los proyectos son ejecutados por las entidades elegidas por el PCI - ACCIÓN SOCIAL, se producen demoras en el desarrollo del proyecto y malos manejos de los fondos”.

<sup>40</sup> UNODC – ACCIÓN SOCIAL. El Bosque: Publicación de la Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos. Colombia, 2010. No. 17. P. 2

<sup>41</sup> UNODC – ACCIÓN SOCIAL. Organizaciones Productivas que hacen Posible el Desarrollo Alternativo en Colombia. Bogotá, 2008. P. 21

Las organizaciones forestales y de caucho afirman que *“en general hay poca participación de las organizaciones de forestales y caucho de Urabá y Santander en el proyecto productivo, porque el Programa llegó a las zonas con algo ya planteado, sin tener en cuenta nuestra opinión”*, adicionalmente señalan como una gran debilidad que los operadores y ejecutores manejen los recursos y el proyecto en general, así como la falta de capacidad de las organizaciones para formular proyectos. En los casos de las organizaciones de cacao y café se permitió una mayor participación. Las organizaciones de caucho afirman que pudieron participar en la toma de decisiones en varias de las etapas del proyecto productivo, sin embargo señalan que no se concertó el cronograma de trabajo, que los ejecutores no tuvieron en cuenta las necesidades de las organizaciones y aunque fueron poco flexibles en los requisitos que impusieron a los campesinos, ellos mismos sí se permitieron cambiar las decisiones que tomaron al inicio y actuar de manera desorganizada. En el caso de las organizaciones de café, también hubo una mayor participación, los líderes mencionan que *“tienen voz y voto, mediante comités operativos, asambleas, conferencias, días de campo y seguimiento a las inversiones”*.

Los limitantes en la participación de las organizaciones en la toma de decisiones sobre el proyecto productivo son aún más problemáticos cuando las intervenciones son de corto aliento, ya que los acompañamientos terminan antes de que los cultivos - la mayoría de los cuales son de largo o mediano plazo - comiencen a producir. Esta situación se hace más compleja cuando se presentan demoras en los desembolsos de los dineros de cooperación y en los créditos, que retrasan las actividades proyectadas. Si a esto se le suman otros problemas como el ataque de plagas que han sufrido los proyectos palmeros, es fácil de entender la dificultad que enfrentan los líderes de las organizaciones para mantener el compromiso de los asociados con proyectos productivos.

El compromiso de los campesinos con estas estrategias productivas también es débil porque para ellos no está claro que éstas vayan a asegurarles los recursos suficientes para la supervivencia de sus familias. No se trata solamente de una percepción asociada al momento en el que se realizaron los grupos focales, cuando muchos de los proyectos aún no estaban en etapa productiva, sino que los campesinos son conscientes del tipo de inseguridades que plantea la apuesta por un monocultivo, asociado a las enfermedades y las restricciones de los mercados. Además, algunos de ellos ya han vivido la situación de inseguridad alimentaria tras la erradicación de los cultivos de uso ilícito, en el municipio de Tumaco están afrontando la muerte de sus cultivos de palma a causa de un hongo, y la mayoría no tiene claro las formas como se van a comercializar sus productos, y los que están comercializándolos no están obteniendo los recursos previstos por los proyectos.

Por ejemplo, una de las dificultades o debilidades planteadas por la mayoría de las organizaciones de caucho está asociada con la incertidumbre sobre la productividad de este proyecto a largo plazo. No existe una cadena de comercialización establecida y además no tienen claro el concepto de mercadeo por falta de asesorías al respecto. Las organizaciones que reciben ingresos de los cultivos agroforestales afirman que éstos no son suficientes para sostener a las familias, ya que sólo sirven para pagar una parte de los gastos del cultivo y de alimentación. Existe una preocupación en las organizaciones cafeteras por la recuperación de la alta inversión económica que los beneficiarios hicieron, porque hasta el momento los ingresos no cubren todos los gastos de los

hogares, además de que les preocupa el desempleo en la temporada de baja producción. En el caso particular de Tumaco se señaló que la principal debilidad es la enfermedad que está atacando a las plantaciones y que ha traído como consecuencia la disminución en los ingresos recibidos. Esta situación reduce la credibilidad de los beneficiarios en el proyecto productivo y abre la posibilidad al retorno a los cultivos de uso ilícito. La presencia de enfermedades en los cultivos también desanima a los caficultores y obliga a que se retiren de las organizaciones.

Con relación a las restricciones del mercado, los líderes mencionan que en ciertas situaciones estos proyectos benefician más a los grandes comercializadores que a sus pequeñas organizaciones. *“... el costo de la certificación y otros sellos es muy elevado y además es una desventaja que la Federación y otras empresas exportadoras sean los titulares de las certificaciones, porque esto nos obliga a vender a estos intermediarios el café y nosotros recibimos menos ganancias”*. Los cacaoteros afirman que *“existe un monopolio de grandes empresas como Casa Luker y la Nacional de Chocolates, una desventaja en realidad, ya que ellos imponen las reglas y condiciones de compra desfavorables en cuanto a precios, sin mencionar en ese sentido la fluctuación del mercado internacional, lo cual puede ser algunas veces una desventaja”*. Otras organizaciones como las de palma en Tibú, Norte de Santander, tuvieron que establecer convenios con comercializadoras a largo plazo para garantizar la venta de su producción, *“quedamos amarrados a convenios de comercialización de 20 años, sumado a que la planta se construyó con el 51% de las acciones pertenecientes a la comercializadora”*. Estos comentarios revelan que muchos de los proyectos productivos no se diseñaron teniendo en cuenta a los campesinos, sino intereses empresariales.

Con el objetivo de brindar alternativas de subsistencia en el periodo previo a la producción de los proyectos productivos, se programaron actividades de seguridad alimentaria. No obstante, la subsidiaridad de estas acciones hizo que no se les prestara la suficiente atención, lo que sumado a la falta de participación de las comunidades generó más desencanto que soporte. Por ejemplo, los líderes de las organizaciones de caucho afirman que no han recibido ingresos hasta el momento porque ningún proyecto está en etapa de comercialización, pero que han recibido asistencia técnica para el establecimiento de cultivos de ciclo corto, con el fin de promover la seguridad alimentaria. Sin embargo, señalan que hubo una mala planificación de estos cultivos, ya que no se tuvieron en cuenta las condiciones climáticas de las regiones. En general todos los proyectos recibieron capacitaciones de seguridad alimentaria, pero todos mencionan problemas asociados al incumplimiento por parte de las entidades promotoras. Por tanto, las organizaciones siguen solicitando la vinculación de los asociados a programas de seguridad alimentaría y cría de especies menores.

***El campesino frente a los problemas ambientales*** - Uno de los elementos positivos que resaltan en particular las comunidades indígenas y afrocolombianas, es que con el programa se pueden recuperar o mantener tradiciones de cuidado ambiental. Por ejemplo, el líder de una organización de Tumaco comenta con relación al Plan de Manejo Forestal que vienen implementando, *“Es la primera vez que lo seguimos, antes todo era indiscriminado, pero ahí los hijos y los nietos no van a tener para madera y si no tenemos madera en los bosques no vamos a tener la estaca para hacer las casas. Nuestros abuelos fueron más inteligentes que nosotros, si ellos nos dejaron madera cómo no le vamos a dejar a nuestros hijos, nuestros abuelos nos enseñaron eso... Por*

*eso nuestro Consejo se llama El Recuerdo de Nuestros Ancestros y para dejar ese recuerdo tenemos que aprender eso; es el aprendizaje que nos dejaron”.*<sup>42</sup>

El taita José Narciso frente al tema ambiental comentó: *“...los mayores dicen que se deben cuidar esos lugares que mucha gente considera pantanosos y que por desconocimiento han sido transformados o destruidos, como lo sucedido en el Valle del Sibundoy (...) en nuestro territorio acabaron las cochas (lagunas naturales) y en general todo lo cenagoso, hoy reconstruir lo perdido como era antes es imposible; sin embargo, esperamos por lo menos poder seguir viviendo en el lugar que ha sido nuestro por generaciones”.*

Según los datos recogidos por UNODC, los campesinos realizan algunas buenas prácticas agrícolas, como la incorporación de rastros, la siembra de árboles, la rotación de cultivos y uso de abonos y pesticidas orgánicos. Sin embargo, prácticas nocivas como la tala y la quema controlada se han incrementado. En el caso de las organizaciones que hacen parte de proyectos productivos, la mayoría afirma que realiza Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y algunas de ellas cuentan con Planes de Manejo Ambiental (PMA). Sin embargo, las debilidades que observan los líderes de estas organizaciones están asociadas a que estas “técnicas ambientales” no son correctamente transmitidas a los campesinos, quienes no entienden sus beneficios y prefieren seguir con las prácticas tradicionales.

De nuevo acá se observa cómo los temas del proyecto productivo, incluidos los ambientales, son tratados por los ejecutores de los proyectos sin contar con la participación de las comunidades, sin tener en cuenta la relación que ellas tienen con el medio ambiente. El cuidado del ambiente se transforma en una mera cuestión técnica que no tiene nada que ver con la vida de los campesinos y por tanto estas prácticas son difíciles de implementar. En este sentido, comentan los líderes de las organizaciones de caucho y forestales, *“falta más capacitación en el tema de BPA y PMA, debido a que los beneficiarios no están familiarizados con estos términos, para crear conciencia del impacto negativo que puede causar la quema y otras prácticas tradicionales”.*

Un caso particular es el del café, ya que en la mayoría de las organizaciones se ha implementado el PMA, dado que lo exigen los procesos de certificación. Los líderes afirman que se ha *“logrado la recuperación ambiental y se han visto las mejoras, como el aumento de la conservación de la humedad del suelo y del caudal de las fuentes de agua, y han disminuido la tala y la cacería”.* A pesar de esto, comentan que a veces sólo prima el interés comercial y que las instituciones a veces no muestran interés en el tema ambiental. En este sentido, los líderes comparten la percepción sobre la falta de apoyo institucional para mejorar las prácticas ambientales, como por ejemplo la generación de *“incentivos económicos para las actividades de recuperación ambiental, el fortalecimiento de la regulación ambiental y el aumento de las entidades pertinentes”.*

Lo que se refleja es que a pesar de que el tema ambiental discursivamente tiene gran importancia (se encuentra en todos los documentos de política), en la implementación de los programas, no pasa de ser una serie de actividades de mitigación del impacto ambiental de proyectos productivos y de siembra de árboles. No hay una seria articulación con las entidades ambientales del orden nacional ni local, que asegure acciones de largo plazo con un real impacto ambiental.

---

<sup>42</sup> Entrevista con líder en Tumaco-Nariño, 2007.

## **Conclusiones y recomendaciones**

Para los campesinos es importante hacer parte de los programas de desarrollo alternativo porque ganan un cierto reconocimiento como ciudadanos, dejan de ser vistos como delincuentes y se les permite acceder a recursos económicos y técnicos del Estado y la cooperación internacional, a los que antes no tenían acceso. Sin embargo, el cambio de las reglas de juego de manera unilateral por parte del Estado, la puntualidad de las acciones y su transitoriedad, hace que la ciudadanía a la que tienen acceso los campesinos sea parcial y transitoria, más asociada a una condición de beneficiarios de ayudas del Estado, como es el caso del PFGB, o de actores económicos, como es el caso del PPP.

Lo que solicitan los campesinos es tener un acceso permanente a las instituciones del Estado que les permita desarrollar plenamente sus derechos como ciudadanos: en áreas de desarrollo rural, ambiental, de infraestructura vial, de educación, de salud. Por el contrario, los proyectos de desarrollo alternativo se caracterizan por su escasa cobertura territorial y corto periodo de intervención (máximo tres años), lo que hace difícil la sostenibilidad de los proyectos implementados y prácticamente imposible el objetivo de resolver la problemática de los cultivos ilícitos. Más bien son un paño de agua tibia a un profundo problema de abandono continuado del campesinado pobre y una estrategia clientelista. El Estado debe de asumir con consistencia el desarrollo participativo de programas de desarrollo rural que cubra todo el territorio nacional, y debe dejar de repartir ayudas de manera paternalista.

Pero la garantía de los derechos no significa que se impongan proyectos diseñados desde las oficinas oficiales y de cooperación internacional sin tener en cuenta los conocimientos y necesidades locales. De ahí que los campesinos también demanden su participación real en el diseño de los proyectos. Participación real en la medida en que trascienda las reuniones de información y las capacitaciones, logre superar la prepotencia del conocimiento de los técnicos y políticos, y abra un espacio para el diálogo y la construcción conjunta con las comunidades de los proyectos de desarrollo rural.

El trabajo con las comunidades debe partir de los conocimientos que ellas tienen, de sus tradiciones, y debe soportarse en sus redes sociales. De esta manera, se logrará empoderar a las comunidades y realizar proyectos que tengan un impacto positivo en sus procesos de desarrollo, tal como se avanzó en el Proyecto Familias Guardabosque. Se debe evitar la imposición de modelos que, como en el caso de los Proyectos Productivos, en lugar de empoderar a las comunidades pueden contribuir a generar impactos negativos y devaluación de sus identidades culturales.