

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE ERRADICACIÓN MANUAL DE CULTIVOS ILÍCITOS

Descripción de la Política

La política de erradicación manual de cultivos ilícitos tiene dos estrategias principales: la erradicación manual voluntaria y la erradicación manual forzosa. La primera comprende dos programas de desarrollo alternativo: Familias Guardabosques y Proyectos Productivos; la segunda se relaciona con la acción de los Grupos Móviles de Erradicación Manual.

➤ Objetivo General

El Conpes 3218 crea en 2003 el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) el cual tiene como objetivo: *“(1) consolidar el proceso de erradicación de cultivos ilícitos y prevenir su expansión (ii) brindar alternativas estables de ingreso, empleo y valorización patrimonial a las familias y comunidades campesinas vinculadas; (iii) promover procesos de desarrollo institucional y de legitimación del Estado; y (iv) apoyar el fortalecimiento del capital social, estimulando la organización, participación y el control comunitario”*

Posteriormente el CONPES 3669 de 2010 asigna como principal objetivo a la política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación Territorial, el siguiente: *“afianzar procesos integrales y sostenibles de erradicación manual y de desarrollo alternativo que permitan la consolidación de áreas libres de cultivos ilícitos como resultado de la focalización, sincronización y adaptabilidad de los esfuerzos institucionales así como de la corresponsabilidad de las comunidades y las autoridades locales. Estos procesos serán complementarios a otras modalidades de erradicación de cultivos ilícitos”*

➤ Objetivos Específicos

➤ Programa Familias Guardabosques

Inicialmente el Conpes 3218 de 2003 indica que el objetivo de este programa es: *“vincular y comprometer familias campesinas como guardabosques, en procesos de recuperación y conservación de ecosistemas en zonas social y ambientalmente estratégicas. La inversión en capital natural apunta a contrarrestar el daño ambiental ocasionado por el conflicto armado y la expansión de los cultivos ilícitos”* y explica que *“Para tal efecto canalizará un apoyo monetario a las comunidades que conformen núcleos de intervención dentro de las zonas focalizadas por el Programa bajo el doble compromiso de no sembrar ni resembrar cultivos ilícitos y de favorecer la revegetalización natural y la conservación de ecosistemas naturales estratégicos”*

En 2010 el Conpes 3669 indica que el objetivo del programa es *“transferir condicionalmente un apoyo económico directo a familias campesinas, indígenas y afrodescendientes para la recuperación y conservación de ecosistemas, el uso sostenible de los recursos naturales, la implementación de bienes y servicios ambientales y la generación de ingresos alternativos en zonas social y ambientalmente estratégicas”*

➤ Grupos Móviles de Erradicación

El CONPES 3669 de 2010 indicó que los Grupos móviles de Erradicación tienen a cargo, en conjunto con el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Policía Nacional, la ejecución de la estrategia de erradicación Manual Forzosa. Especifica que *“La estrategia tiene la responsabilidad de evitar la reubicación de los cultivos ilícitos en zonas de economía*

Evaluación de la Política de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos

campesina, zonas de parques nacionales naturales o de reserva forestal, resguardos indígenas y consejos comunitarios donde por razones de orden público, normatividad o presupuestal no ha llegado el PFGB y el PPP”

Alcance de la evaluación

El objetivo de la consultoría realizada fue el siguiente:

Realizar una evaluación del Programa de Familias Guardabosques y Grupo Móvil de Erradicación a partir de cuatro componentes:

- *Un componente institucional relacionado con los procesos de interacción de Acción Social [hoy DPS-Unidad de Consolidación] con otras entidades para el desarrollo de los programas;*
- *Un componente de resultados para las fases I a V del Programa Familias Guardabosques y Grupo móvil de erradicación, en materia de erradicación de cultivos ilícitos y sobre aspectos económicos, sociales, ambientales e institucionales;*
- *El levantamiento de la línea base sobre para la medición de impactos del Programa Familias Guardabosques en su fase VII y*
- *Una propuesta de arquitectura institucional de la política de erradicación de cultivos ilícitos.*

Enfoque y metodología de evaluación

La metodología general de la evaluación es un esquema de análisis-síntesis en donde primero se desagregan los temas de estudio hasta su unidad básica de observación y luego se agregan resultados para cumplir con los objetivos.

- Se parte inicialmente de la desagregación de los objetivos en un conjunto de preguntas de investigación referidas a cada uno de los componentes ; se procede entonces a la definición de un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos y sus posibles fuentes de información determinando las temáticas comunes entre las distintas
- el siguiente paso es el diseño de los instrumentos de información primaria tanto cuantitativa como cualitativa y la revisión de la información de la información secundaria disponible;
- luego viene el desarrollo de los operativos de recolección de información y sistematización de la misma;
- La información cualitativa se organiza en matrices de interpretación que permiten contrastar la información obtenida desde diferentes fuentes, mientras que la información cuantitativa se utiliza para la conformación de los indicadores;
- ya en la etapa de síntesis (ver diagrama 2.2) se establecen comparaciones y se extraen ideas claves de la información cualitativa y se compara con los indicadores cuantitativos;
- finalmente se procede a la responder las preguntas de investigación identificando los principales hallazgos y recomendaciones que se derivan de este ejercicio.

Los instrumentos de recolección de información cuantitativa primaria utilizados fueron:

- Encuesta dirigida a una muestra de 2500 hogares beneficiarios de las fases 1 a 5 del PFGB y
- Encuesta dirigida a una muestra de 1240 de hogares beneficiarios de la fase 7, 1240 hogares de control cercano o vecino y 1240 hogares de control distante, esta última desagregación con el fin de detectar posibles efectos de desborde o efectos indirectos del PFGB durante la evaluación de impacto.

Los instrumentos de recolección primaria cualitativa fueron:

- reuniones de discusión abierta y entrevistas semiestructuradas a funcionarios del orden nacional,
- entrevistas semiestructuradas a autoridades locales,
- entrevistas semiestructuradas a líderes comunitarios y representantes de comunidades étnicas;
- grupos focales de trayectoria para la reconstrucción de experiencias en las fases 1 a 5;

Evaluación de la Política de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos

- Grupos focales de nodos temáticos para hogares de tratamiento, control vecino y control distante para explorar las opiniones sobre mecanismos de solución al problema de los cultivos ilícitos:
- Un taller Delphos de discusión con un grupo de erradicadores del GME.
- Once experimentos económicos aplicados en hogares de tratamiento (fase 7), control vecino y control distantes sobre disposición a la asociatividad, el cual arrojó información cuantitativa que se cruzó con la encuesta de línea de base.

En información cualitativa secundaria se consultaron normas legales, documentos de política, documentos académicos, estudios, informes de seguimiento y demás documentos relevantes sobre el tema de erradicación manual de cultivos ilícitos.

En cuanto a la información secundaria cuantitativa se trabajó con los datos administrativos suministrados por el PCI y la información de las encuestas de seguimiento de UNODC contenida en los informes de esa entidad .

Principales Conclusiones y Recomendaciones

➤ Sobre Arquitectura Institucional

- La nueva arquitectura institucional, en donde la erradicación hace parte de la Política de Consolidación Territorial, es adecuada en la medida que atiende las principales dificultades identificadas en la evaluación, tales como la necesidad de mayor articulación institucional y de integralidad en la intervención.
- Sin embargo, el buen funcionamiento de las estrategias de erradicación (tanto voluntaria como forzosa) dependerá mucho de la prioridad que las entidades involucradas le asignen a las mismas. Tal prioridad debe reflejarse en planes o programas conjuntos con recursos claramente definidos.
- Es importante profundizar los procesos de articulación e integración con las políticas de desarrollo rural y tierras así como con las instancias e instituciones nacionales y territoriales que están a cargo de las mismas.
- El problema de los cultivos ilícitos en zonas ambientalmente estratégicas debe contar con instrumentos de política específicos:
 - El primer paso es la definición clara de la frontera agrícola.
 - Las acciones de pos erradicación referidas a conservación y protección ambiental en estas zonas, se deben diseñar de forma articulada con el Ministerio del Medio Ambiente.
 - Debe definirse las estrategias aplicables a las familias asentadas en estos territorios.
- No debe abandonarse el esquema de seguimiento, monitoreo y verificación realizado por una entidad externa de carácter independiente y autónoma.

➤ Sobre erradicación voluntaria (post erradicación)

- La flexibilidad fue una de las grandes fortalezas del PFGB. Las intervenciones de desarrollo rural en pos-erradicación no deberían tener un diseño único ni rígido. Por el contrario, deben concebirse como una caja de herramientas para el acompañamiento (ej. asistencia técnica, capacitación, crédito, capital semilla, etc.) que permitan adaptarse y dosificarse según las necesidades y circunstancias específicas de cada comunidad y/o territorio.
- Sistematización de experiencias exitosas e identificación precisa de dificultades durante el proceso, para implementar oportunamente los cambios de diseño que se hagan necesarios.
- Para asegurar la sostenibilidad de la intervención, se sugiere determinar el periodo y otras características del acompañamiento, a partir de un diagnóstico que incorpore las particularidades de cada territorio. La caja de herramientas debe nutrirse tanto de recursos propios del PCI como de la búsqueda de una vinculación efectiva de contrapartidas y apoyos de diferentes programas e iniciativas del nivel local, nacional e internacional.
- Los eventuales recursos para incentivos monetarios no reembolsables a nivel de hogar, deberían ser utilizados solo en casos muy específicos y preferencialmente orientados a iniciativas de seguridad alimentaria y de flujo de caja para las familias más vulnerables.

Evaluación de la Política de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos

- Los procesos de formalización de la propiedad y habilitación legal de títulos pueden llegar a ser una estrategia efectiva para prevenir la siembra de cultivos de ilícitos y un factor para el futuro apalancamiento de créditos.
 - Mantener el criterio de erradicación previa, aunque en casos específicos se requiera que la erradicación sea adelantada por el GME.
 - Condicionalidad de toda la intervención (acompañamiento, incentivos) al mantenimiento de territorios libres de ilícitos.
 - Definir normatividad legal para que la erradicación voluntaria reduzca las penas de los campesinos participantes, así como establecer procedimientos jurídicos y policiales que faciliten la judicialización efectiva de los cultivadores reincidentes.
- Sobre Grupos Móviles de Erradicación
- Mantener la estrategia y fortalecerla financiera y tecnológicamente.
 - Destinar recursos financieros para acceder con mayor frecuencia a imágenes satelitales de alta resolución y complementarla con sobrevuelos de verificación de la ubicación geográfica de los cultivos.
 - La generación de un marco normativo más sólido, además de mejorar la operatividad de la estrategia, permitiría:
 - Asignar responsabilidades específicas por fuerza. Un esquema combinado donde el ejército tenga la obligación de participar en la entrada, desminado y aseguramiento del área y la policía reciba el área para realizar el acompañamiento durante la duración del operativo.
 - Especificar las condiciones de seguridad necesarias para los erradicadores, despejando cualquier duda con respecto al DIH.
 - Generar una articulación más sólida entre las distintas fuerzas públicas que contribuya a una mayor eficiencia y efectividad en los procesos de erradicación manual.