
INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

Derecho Internacional Humanitario, derechos humanos y desarrollo local en la
Región de La Macarena

Con especial referencia al “Plan de Consolidación Integral de La Macarena” (PCIM)

Bogotá, 03.11.2010

Comisión del 19.-28.10.2010
En Bogotá, Villavicencio, Granada, Vista Hermosa, La Macarena, La Uribe, Puerto
Rico

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

Informe de situación sobre el Derecho Internacional Humanitario, los derechos humanos y el desarrollo local en la Región La Macarena, con especial referencia al “Plan de Consolidación Integral de La Macarena” (PCIM).

I. Presentación

Entre el 19 y el 27 de octubre de 2010, las organizaciones no gubernamentales alemanas Cáritas internacional, Diakonie Katastrophenhilfe, kolko e.V. – Derechos Humanos para Colombia y Misereor, con el apoyo de la AGEH¹ y terre des hommes, enviaron una comisión a la Región de La Macarena, en el departamento oriental del Meta en Colombia. Las organizaciones participantes trabajan desde hace muchos años con socios locales en los ámbitos de ayuda humanitaria, desarrollo, promoción de la paz y los derechos humanos en zonas de conflicto de Colombia, entre otras también en el Meta.

El objetivo de la comisión fue verificar los impactos del “Plan de Consolidación Integral de La Macarena” (PCIM) en el contexto de las obligaciones del Estado en cuanto al respeto del Derecho Internacional Humanitario, la protección de los derechos humanos y el fomento del desarrollo local sustentable. El trasfondo es un previsto apoyo al PCIM por parte del BMZ². En noviembre de 2009, el BMZ encomendó a la GTZ³ estudiar un apoyo al PCIM. Luego, el Ministerio aprobó políticamente la financiación de un proyecto para la elaboración participativa de planes de ordenamiento territorial y ambiental. Según nuestro conocimiento actual, la decisión definitiva sobre el proyecto se tomará en el marco de las negociaciones entre ambos gobiernos en diciembre de 2010.

En el transcurso de la evaluación sobre su propósito, la GTZ incluyó en sus consultas a organizaciones no gubernamentales alemanas. Acogemos con beneplácito el enfoque transparente y la disposición al diálogo durante este proceso. En su oportunidad, las organizaciones participantes expresaron objeciones fundamentales respecto a un comprometimiento de la cooperación alemana para el desarrollo, dado que el PCIM se caracteriza, sobre todo, por un enfoque cívico-militar y es un componente regional del Plan Nacional de Consolidación.

Los participantes condujeron numerosas entrevistas en el marco de la Comisión. Se dialogó con el Vicepresidente, el ministro de Defensa, el Representante en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) así como con más representantes nacionales y locales del gobierno, organizaciones internacionales, organizaciones de derechos humanos suprarregionales y representantes de comunidades locales (ver Anexo). Agradecemos la gran disposición al intercambio y la franqueza que nos fueron brindadas. La Comisión viajó a la capital del departamento del Meta y desde allí a

¹ Siglas en alemán de la Asociación de Cooperación para el Desarrollo

² Siglas en alemán del Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo

³ Acrónimo alemán de Agencia Alemana de Cooperación Técnica

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

los municipios de Granada, La Macarena, La Uribe, Puerto Rico y Vista Hermosa. Los últimos cuatro municipios mencionados hacen parte del total de seis municipios que abarca el PCIM (La Macarena, La Uribe, Mesetas, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vista Hermosa). El objetivo de la Comisión es llevar a cabo un diálogo informado y constructivo sobre los proyectos del BMZ en el contexto del conflicto armado en Colombia.

Además de las posiciones oficiales, este informe refleja las opiniones y la experiencia de organizaciones locales y de personas que son socias de los proyectos o que hacen parte de sus grupos destinatarios.

II. El PCIM como componente de la “Acción Integral”

El PCIM se presenta como una acción coordinada para la consecución de la "seguridad territorial", para "proteger a la población" y para el "desarrollo económico y social" (MinDef, s.f). Es un componente regional de la "Política de Consolidación de la Seguridad Democrática", la cual fue publicada en 2007 por el Ministerio de Defensa. Su objetivo estratégico es la consolidación del control territorial en Colombia. La almendra de dicha política es la doctrina de la “Acción Integral”, es decir la coordinación cívico-militar de los procedimientos de las fuerzas estatales de seguridad con las medidas sociales (MinDef 2007: 36).

Estos conceptos fueron formalizados en 2009 en la Directiva Presidencial No. 001, que establece la Región de La Macarena como una de las cinco zonas piloto para la consolidación territorial. La ejecución de la política compete al denominado Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI). El órgano rector del CCAI estuvo fuertemente dominado por las fuerzas de seguridad hasta agosto de 2010 cuando, por decreto, se amplió el cupo a algunas autoridades civiles (Presidencia 2010).

Del objetivo estratégico de la Acción Integral queda claro que este cumple estrictamente con lineamientos de seguridad. El objetivo es ganar el control del Estado en territorios que estuvieron bajo el dominio de actores no estatales. Jaime Avendaño, el coordinador civil del CCAI, declaró en una entrevista que estas áreas se habrían seleccionado con ayuda de indicadores del conflicto y también de violencia política. Que en la implementación, la prioridad de la primera etapa era la “seguridad territorial” que deberían conseguir los militares. En la segunda etapa estaría la “protección de la población” a través de la presencia policial y para la tercera etapa lo central sería el fortalecimiento de las instituciones civiles. Ante la pregunta por el significado de la coordinación cívico-militar, subrayó que se trataba de un programa estatal de "coordinación interinstitucional". En conversación con el viceministro de Defensa Rafael Guarín, la Comisión discutió la primacía de la política de seguridad en el programa. En su opinión, el máximo objetivo sería el "establecimiento de una institucionalidad legal y legítima" lo cual, sin embargo, no se podía lograr únicamente con operaciones cívico-militares. Reconoció que hasta ahora el enfoque era militar. Que se había discutido ya una reorganización en este sentido, pero que un rediseño aún no estaba disponible.

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

Al comparar ambas entrevistas, la Comisión notó que el coordinador del CCAI, al contrario del viceministro de Defensa, tendió a bajar el énfasis respecto a los componentes militares del programa. Adicionalmente se puede afirmar con claridad que en la elección de las zonas de intervención del CCAI no fueron tenidos en cuenta indicadores de derechos humanos y de desarrollo social, de tal modo que estos no influyeron en la decisión, o bien jugaron un papel fuertemente subordinado.

III. Hallazgos

1. Conflicto armado interno:

En Colombia impera hace más de 60 años un conflicto armado interno entre el Estado y organizaciones guerrilleras y paramilitares, con consecuencias devastadoras para la población civil: los desplazamientos forzados, las ejecuciones extrajudiciales, las amenazas, la intimidación por parte de los protagonistas en conflicto y la exclusión de la participación política son características de estos enfrentamientos de decenios.

La Región de La Macarena sigue siendo territorio de conflicto, un conflicto que tiene una dinámica de constante cambio. Durante decenios, esta región estuvo dominada por las FARC. Se supone que, a raíz de numerosas operaciones militares, hoy las FARC han perdido influencia. Luego del fin de las conversaciones de paz con el gobierno en 2002, durante las cuales las fuerzas de seguridad estatales se retiraron de la “zona de despeje”, los militares adelantaron el “Plan Patriota” para recuperar la soberanía del Estado. El paso más reciente en esa dirección fue la operación dirigida contra el comandante militar de las FARC, Jorge Briceño alias Mono Jojoy, el 22 de septiembre de 2010, en la cual fueron muertos él y siete personas más. La guerrilla sigue ejerciendo, como antes, funciones de control en la zona rural. La población informó repetidamente que ésta FARC allí “es la ley”.

En el marco de la ofensiva contra la guerrilla, la presencia militar y de Policía se incrementó notoriamente en la región. Los militares mantienen numerosas bases y la Policía, una serie de estaciones principales en centros urbanos. Ya durante el desarrollo del “Plan Patriota” se dieron numerosas violaciones a los derechos humanos (ver documentación en Banco de Datos 2009).

La región también ha sido y es área de operaciones de grupos paramilitares y sus organizaciones sucesoras. En el proceso de desmovilización paramilitar tomaron parte solamente unos pocos comandantes del “Centaurus”, la agrupación más importante. En la competencia por la droga y otros negocios ilegales, el comandante local “Cuchillo” y su grupo se enfrentan actualmente con organizaciones sucesoras. En Puerto Rico y Vistahermosa se reporta de manera unánime sobre su coexistencia con las fuerzas de seguridad.

En consecuencia, de ninguna manera se puede partir de una situación de postconflicto. Con este hallazgo concordó asimismo el coordinador del CCAI y los mandatarios locales y la población lo confirmaron. En concreto fueron reportados los casos siguientes:

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

- Existen “informes de riesgo” de la Defensoría del Pueblo, la estatal oficina del Ombudsman, para todos los municipios de la Región de La Macarena. Dos fuentes distintas reportaron que estos informes no fueron evaluados adecuadamente ni se adoptaron las correspondientes Alertas Tempranas para los territorios.
- Según el coordinador del PCIM, hay zonas (tres veredas en el municipio de Puerto Rico y dos en el sur de Vista Hermosa) cuyo nivel de consolidación tuvo que ser degradado y se las volvió a declarar como zona de conflicto, debido a la presencia guerrillera. Durante la visita a la región, la Comisión también comprobó que la guerrilla nuevamente ha ganado influencia en, al menos, las zonas rurales de Vistahermosa (por ej. la vereda La Cooperativa).
- La guerrilla adelantó en 2010 varios ataques armados contra el ejército en el poblado La Julia (municipio de La Uribe).
- En mayo de 2010, el ejército se retiró durante 14 días de Santo Domingo (municipio de Vista Hermosa), dejando al poblado indefenso frente a los paramilitares, que en ese lapso claramente reforzaron su presencia. Hasta el mes siguiente asesinaron a seis personas y desaparecieron a otras cuatro.
- Por miedo a que sus hijos fueran reclutados por la guerrilla, algunas familias del caserío La Cooperativa huyeron a Vista Hermosa. También desde el vecino municipio de Granada se reporta sobre reclutamiento. La madre de una víctima menor de edad relató que 14 jóvenes desaparecieron al mismo tiempo el 6 de septiembre de un barrio. Por miedo, solo pocos familiares interpusieron la denuncia correspondiente.

2. Derecho Internacional Humanitario y principios humanitarios

La guerrilla no respeta la distinción entre combatientes y población civil y más bien sospecha que, en parte, los civiles actúan como informantes de los militares. Los habitantes rurales reportaron reiteradamente que el contacto con las fuerzas de seguridad entrañaría el riesgo de ser declarados por la guerrilla como colaboradores o informantes. Se documentaron casos en los que una supuesta colaboración fue castigada por la guerrilla con la muerte o terminó en desplazamiento forzado. La guerrilla prohibió en Puerto Rico el uso de celulares para obstruir la labor de los informantes. En la zona rural de Vista Hermosa, durante la entrega de ayuda en especie por parte del PCIM en abril de 2010, estallaron dos minas instaladas por la guerrilla y dirigidas contra una unidad militar que estaba presente durante la acción de distribución. Dos civiles fueron heridos gravemente y unos 70 más sufrieron daño auditivo o trauma.

Por otra parte, la Comisión recibió el reporte de un caso en el cual el ejército intentó reclutar a civiles como informantes contra la guerrilla. Por esa vía se los involucra a la población en el conflicto y se la expone a posibles represalias. En Puerto Toledo (municipio de Puerto Rico) se abusó de la ayuda del PCIM para este propósito. En la entrega de suministros de ayuda, las personas que los recibían debían comprometerse a informar sobre los movimientos de la guerrilla. Además, tenían que exigir por escrito una presencia militar permanente en la región.

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

En el área rural del municipio de La Macarena, el ejército impuso un toque de queda y exigió a la población usar ropa de colores brillantes para diferenciarse de la guerrilla. De La Julia (municipio de La Uribe) se reportó que, en el primer semestre de 2010, el ejército restringió durante seis meses la movilidad entre los caseríos de la zona rural. La limitación puso en riesgo el abastecimiento alimentario de la población civil.

En el transcurso de estas operaciones militares en La Julia, el ejército ocupó un barrio del pueblo, poniendo con ello en peligro la seguridad de los residentes. A pesar de que éstos huyeron hacia otros barrios del poblado, hubo heridos entre la población civil cuando la guerrilla atacó el puesto militar en La Julia. La ocupación militar del espacio civil fue denunciada sin éxito ante las autoridades.

Según Jaime Avendaño, la labor del CCAI ha sido declarada en diferentes lugares por la guerrilla "objetivo militar". En el caso de la Región de La Macarena, la Comisión no obtuvo ningún reporte acerca de que participar en los componentes sociales del PCIM o el contacto con las instituciones civiles fueran castigados por la guerrilla. De parte de la guerrilla, sin embargo, existe un claro rechazo a los programas "Familias en Acción" y "Familias Guardabosques". Ambos se llevan a cabo por el programa presidencial Acción Social, que también coordina las medidas sociales del PCIM. Las FARC sancionaron la participación de la población civil en dichos programas más o menos hasta 2009, luego la prohibición se suavizó, o la participación, entretanto, es tolerada. La tolerancia se asocia, sin embargo, con la orden de no revelar ninguna información acerca de la guerrilla, lo que representa una amenaza potencial.

El coordinador del CCAI declaró que Acción Social, unívocamente, no se entendía como neutral en el conflicto armado, porque el Estado tenía la obligación constitucional de defender la seguridad y los derechos fundamentales de los ciudadanos. En la Región de La Macarena, Acción Social concentra su actividad en las zonas estabilizadas, mediante lo cual se le fijan límites, en el conflicto, a la ayuda estatal para la población menesterosa.

3. Derechos Humanos

Solo desde hace relativamente poco se lleva a cabo una revisión sistemática de la situación de los derechos humanos en la región. No obstante, desde 2008 las organizaciones de derechos humanos han documentado múltiples y sistemáticas violaciones a los derechos humanos en La Macarena. Muchos interlocutores reconocen un mejoramiento general de la situación de derechos humanos que, en todo caso, obedecería a la tendencia nacional y regional y no a resultados del PCIM. Además, los resultados de una encuesta de Vicepresidencia sobre la evolución de la tasa de homicidios desde 2003 hasta 2008 muestran que la tasa de homicidios se incrementó en los municipios PCIM a partir de su implantación, mientras que disminuyó en el resto del departamento del Meta (ver Vicepresidencia 2009).

En general se reconoce que el ejército se comporta hoy más respetuosamente con la población civil. Esto se atribuye principalmente a la creciente presencia en la región de organizaciones colombianas independientes de derechos humanos y de

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

organizaciones internacionales, lo cual tendría un efecto preventivo. Sin embargo, el representante de la OACNUDH en Colombia advirtió que en La Macarena existen áreas a las que los observadores internacionales no tendrían acceso. Igual que antes, en el contexto del combate contra la guerrilla hay numerosos casos de arbitrariedades y violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad estatales:

- En 2010 hubo en La Uribe dos muertos que fueron registrados por el ejército como “muertos en combate”. Según el Personero local (representante de la Personería, autoridad de control sobre los derechos humanos), existe la sospecha de que se trató de ejecuciones extrajudiciales, de las cuales hubo en 2008 cuatro casos en ese municipio. La organización de derechos humanos “Orlando Fals Borda” refiere, para el periodo 2002-2009, en total 152 ejecuciones extrajudiciales en el territorio del PCIM, 85 de ellas cometidas directamente por el ejército (Colectivo Sociojurídico: 2009).
- Numerosos reportes coinciden en la ocurrencia de detenciones masivas por supuesto apoyo a la guerrilla, basadas únicamente en declaraciones de combatientes desmovilizados. Según esto, las fuerzas de seguridad les presentan a los ex rebeldes pruebas prefabricadas. Esta práctica ilegal se promueve a través de un sistema de ventajas económicas a favor de los desmovilizados (beneficios sociales) así como a favor de familiares de miembros de las fuerzas de seguridad (recompensas financieras). Sobre todo en La Uribe se reportaron varias de tales detenciones en masa, con entre 11 y 22 personas afectadas. Actualmente hay en el municipio procesos contra unas 60 personas, que se originaron de esta manera.
- Se informó de casos en los que fue violado el derecho de los detenidos a un proceso legal. En La Uribe, dos mujeres fueron detenidas con prisión preventiva, que se transformó en detención domiciliaria. 15 meses después la situación persiste. Las afectadas no saben aún si les formularán acusación, ni cuándo.
- Hay informes según los cuales las personas fueron conducidas arbitrariamente a la unidad especial de la Policía, SIJIN, donde fueron reseñadas. Los afectados se sienten estigmatizados y temen que sus datos hayan sido almacenados y que pueden ser blanco de ataques. En vista de otros casos descritos, estos temores parecen plausibles.
- En La Uribe hay limitaciones sobre la cantidad de alimentos que pueden ser ingresados a la región por parte de comerciantes y familias. Los controles relacionados con ello llevaron a una serie de medidas arbitrarias por parte de las fuerzas armadas locales, como por ejemplo el decomiso de víveres que incluso estaban dentro de las cantidades autorizadas. Es evidente que los soldados se aprovechan para el propio consumo.
- Líderes locales, especialmente de la región de Vista Hermosa y Puerto Rico, reportaron la coexistencia y colaboración entre fuerzas de seguridad y organizaciones sucesoras de los paramilitares.

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

De otro lado, las masivas infracciones al Derecho Internacional Humanitario y a los derechos humanos de los años 1990 y 2000 siguen, en gran parte, sin ser esclarecidas.

- El director de la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General, Luis González, informó sobre varios miles de crímenes en el departamento del Meta, cuyo esclarecimiento apenas acaba de comenzar. La fiscalía parte de que hay unas 4.000 víctimas, la mayoría desaparecidas forzosamente y en tumbas anónimas (N.N.).
- Entre 1.000 y 2.000 N.N. están enterrados en los cementerios de La Macarena, Granada, Vista Hermosa y La Uribe. El director de OACNUDH estima que podría tratarse en su mayoría de combatientes guerrilleros caídos en combate. Sin embargo, presume que asimismo podrían encontrarse entre ellos víctimas de ejecuciones extrajudiciales, algo que también considera posible el vicepresidente colombiano Angelino Garzón. En las primeras investigaciones adelantadas por la Fiscalía en el cementerio de La Macarena fueron identificados N.N. cuya desaparición violenta había sido denunciada por sus familiares.
- La Comisión encontró en el cementerio de La Macarena tumbas recientes de N.N. situadas fuera del sector que fue objeto de cerramiento por parte de la Fiscalía para adelantar sus investigaciones. Contrario a las normas vigentes, los cuerpos fueron sepultados en tierra y no en bóvedas de ladrillo como está prescrito. Las tumbas estaban frescas y marcadas con el año 2010, lo que indica que estas normas siguieron siendo violadas incluso después de que se conociera públicamente la existencia de las tumbas anónimas.

El vicepresidente Garzón y el ministro de Defensa Rivera subrayaron energicamente el objetivo de perseguir con severidad las violaciones a los derechos humanos; el imperio del Estado de Derecho tendría prioridad máxima y de ello habrían sido informadas las autoridades y las fuerzas de seguridad. La investigación sistemática y el seguimiento de estas violaciones son aún muy restringidos. Probablemente se necesitarán años para completar el trabajo de esclarecimiento y este depende, en gran medida, de que se amplíe la capacidad de la fiscalía. Además, las posibilidades de seguimiento y control de las autoridades locales en la región son limitadas. En el municipio de Vista Hermosa, por ejemplo, la Policía prohibió a la Personera moverse fuera del pueblo, por razones de seguridad.

4. Enfoques y aplicación del PCIM

Como se expuso en la introducción, en la concepción del PCIM hay un predominio de los aspectos militares y de técnicas de seguridad. El diseño del PCIM divide la región en tres zonas:

1. Conflicto/rojo
2. Control/amarillo
3. Consolidación/verde.

Efectivamente gran parte del territorio en la Región de La Macarena está demarcada en rojo como zona de conflicto (ver mapa en el Anexo). La

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

categorización de la región es realizada exclusivamente por militares y sobre la base de indicadores de seguridad, mientras que los indicadores sociales o de desarrollo no juegan ningún papel. La coordinación con instituciones civiles y la aplicación de los componentes sociales se limitan a las áreas categorizadas como de “Control” y “Consolidación”. En las zonas de conflicto actúa únicamente el ejército, sin coordinación con las demás instituciones del PCIM. Unidades de ingenieros adelantan obras civiles de infraestructura como la construcción de vías o la instalación de sistemas de acueducto y alcantarillado. La construcción de un tramo de carretera en La Macarena respondió a los objetivos de las Fuerzas Armadas y no a los de la población civil, que exigía un ajuste en las medidas de infraestructura para generar mejores oportunidades de comercialización de sus productos.

El obispo de Granada, monseñor Figueroa, estableció que el PCIM está fuertemente marcado por sus componentes militares y recomendó no apoyar el Plan de Consolidación. Un comprometimiento de la cooperación alemana para el desarrollo debería ser independiente del PCIM y cooperar directamente con la población local.

Los interlocutores saludaron, en principio, que los servicios estatales estén aumentando en la región. La realización de los componentes sociales del PCIM, sin embargo, es evaluada por todos los y las representantes de la comunidad, y por la mayoría de los alcaldes, como insuficiente, mal coordinada y no sustentable. En todos los municipios visitados se reportó que la mayoría de los proyectos no tuvieron éxito o habrían sido de mala calidad. Hay poco análisis de las necesidades, las posibilidades de participación de la población y de las autoridades locales son insuficientes y el acompañamiento técnico, inadecuado. Ni los representantes de los gobiernos locales ni los líderes de organizaciones sociales saben de ninguna planificación regional del PCIM que se haya coordinado con los planes locales de desarrollo, ni existen posibilidades de participación en un planeamiento de esas características.

La Comisión pudo ver de cerca una serie de proyectos que fueron implementados en el marco de los componentes sociales del PCIM e intercambió con representantes de la comunidad sobre sus resultados:

- Proyectos de infraestructura social como bibliotecas, centros culturales y centros deportivos no se rechazan, pero a la luz de la difícil situación de suministros en la zona rural son evaluados como secundarios. La priorización de este tipo de proyectos se puso en duda puesto que en la región existe una serie de estas construcciones, de las cuales solo algunas están efectivamente en uso.
- Suministros de ayuda tales como semillas, materiales de construcción o la construcción de un acueducto se habrían realizado sin tener en cuenta las necesidades.
- Dos molinos de arroz en el municipio de La Macarena fueron suministrados sin sus motores en funcionamiento y hasta hoy (luego de un año) siguen fuera de uso.

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

- Cientos de casas prefabricadas planeadas para Puerto Rico son totalmente inapropiadas para las condiciones climáticas.
- De manera unánime se critican los altos precios en los procesos de cotización, lo que a menudo genera sospechas sobre una corrupción masiva y enriquecimiento individual con medios del PCIM.
- No se estaría adelantando ningún control local independiente sobre las medidas.

La población de las zonas clasificadas como de conflicto está excluida de las ayudas del PCIM. Allí es motivo de preocupación, sobre todo, la situación nutricional. Debido al conflicto, la población tiene restringida la libertad de movimiento y solo en forma limitada puede vender productos u obtener alimentos. Del caserío La Julia se reportó que las limitaciones a la libertad de movimiento durante seis meses, entre finales de 2009 y comienzos de 2010, acarrearón la pérdida de las cosechas y una crisis alimentaria generalizada. Personas desplazadas en Vista Hermosa no reciben ningún apoyo continuo de Acción Social. Según la Personera, la ayuda humanitaria fue proporcionada por la Cruz Roja y, selectivamente, por autoridades locales.

Las medidas del PCIM son llevadas a cabo sin contar con las autoridades locales. El comienzo de su implementación es descrito incluso como “estructura paralela” a los gobiernos locales. El alcalde del municipio de La Macarena estima que el resultado fue una “desinstitucionalización” y una “desestabilización” de su administración. En tiempos más recientes se intensificaron los esfuerzos de coordinación por parte del PCIM y los componentes sociales fueron armonizados más estrechamente con los planes de desarrollo municipales. En todo caso, los gobiernos locales siguen sin tener conocimiento de los planes del PCIM, cuyo presupuesto, sin embargo, es muchísimo más alto que los presupuestos de las municipalidades.

En el transcurso de las acciones del PCIM se promovió en varios municipios la siembra de arroz, maíz, cacao y frijón. Sin embargo, esto llevó a la sobreproducción, con la consecuente caída de los precios, y a problemas de comercialización, dado que no existe una estrategia clara de mercadeo. En otros casos las semillas suministradas eran de mala calidad o no aptas para el suelo. A menudo las cooperativas quedaron endeudadas debido a la falta de ingresos y a los pagos pendientes por el trabajo realizado. Hoy, el 40 por ciento de la población de Vista Hermosa y Puerto Rico depende del apoyo estatal.

Para la tramitación de los proyectos, el PCIM impone la condición de que los y las beneficiarias funden asociaciones. Los interlocutores anotaron que esas asociaciones entran en competencia con organizaciones establecidas. Estas últimas no tienen opción de participar o de recibir créditos, lo que pone en riesgo financiero a la red social local. Por otra parte, en la población hay temor de que los proyectos sean retirados si se expresan críticas sobre sus enfoques. Es decir, existe una aceptación generalizada frente a las inversiones, pero igualmente una crítica

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

clara ante los sobrepuestos, el incumplimiento de compromisos y la falta de calidad.

5. Población civil y sociedad civil

Nuestros interlocutores entre los habitantes son, en su mayor parte, descendientes de los denominados colonos, que poblaron la región desde los años 1950 y la hicieron cultivable. Reportan que el agudizamiento del conflicto en los últimos años afectó, sobre todo, a la población rural y dio lugar al desplazamiento forzado en otros municipios. En muchos pueblos y asentamientos ya no vive sino una fracción de los habitantes. Puerto Toledo (municipio de Puerto Rico) dio la impresión en la Comisión de ser un verdadero pueblo fantasma, donde ya solo viven 46 de las 456 familias de otrora.

En los últimos dos decenios, la población del Meta estuvo a merced de decisiones políticas que se tomaban inconsultamente en Bogotá. De ello hace parte la creación de una zona desmilitarizada para las negociaciones de paz con las FARC entre 1999-2002 (zona de despeje). A partir de 2002 siguieron su disolución y una estrategia directa de reconquista y, desde 2007, el vigente Plan de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM). Todas las organizaciones locales y los alcaldes expusieron quejas acerca de que las cambiantes estrategias estatales respecto a la guerrilla, sobre las cuales jamás se les consultó, tuvieron como resultado una estigmatización por parte del Estado y de la sociedad colombiana en el resto del país, estigmatización asociada a múltiples desventajas.

A pesar de las adversas condiciones, durante la visita en todas las veredas de los municipios del Alto y Bajo Ariari y de La Macarena se encontró un alto grado de auto-organización de la población, en la forma de Juntas de Acción Comunal (JAC), asociaciones campesinas o pequeñas cooperativas de producción. Estas organizaciones tienen alta aceptación entre los habitantes y en la administración municipal, debido a que en el pasado supieron demostrar sus capacidades en la ejecución de proyectos de infraestructura y productivos. En el pasado, las inversiones eran acordadas entre la administración y la JAC y en la mayoría de los casos se llevaban a cabo directamente por las organizaciones comunitarias correspondientes, con un importante aporte en mano de obra. A pesar de ello – según las organizaciones entrevistadas- en los organismos estatales se las mira con desconfianza. En muchos lugares se deplora y se percibe como discriminatoria la descalificación generalizada de ser “títeres de la guerrilla”. La sociedad civil organizada en el nivel local exige una relación de socios con las entidades estatales y respeto hacia su legitimidad.

En el municipio de Puerto Rico, 400 familias mostraron su voluntad de cambio al destruir voluntariamente 2.000 hectáreas de coca. Esta concesión anticipada las llevó a una situación de vulnerabilidad económica que, según miembros de la comunidad, no fue reconocida por parte del Estado o por el PCIM. La asistencia estatal siguió sin darse, lo que profundizó más el ya existente resentimiento contra el gobierno, tras largos años de ausencia y abandono por parte de sus instituciones civiles.

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

6. La cuestión de la tierra

La estructura tradicional de la propiedad de la tierra en la región se basaba en la coexistencia del minifundio, granjas agrícolas medianas y el latifundio. Los desplazamientos masivos de la población rural a finales de los años 1990 y comienzos de los 2000 llevaron a una redistribución de la tierra y al aumento de la gran propiedad. Desde comienzos de los años 2000 se dio un fuerte crecimiento de la nueva industria agrícola la cual, junto con proyectos de explotación de recursos naturales (sobre todo petróleo) y de actividades de infraestructura provocaron una nueva dinámica en la concentración de la tierra.

- Con frecuencia se informó que testaferros de paramilitares y guerrilla mantienen haciendas en los territorios visitados por la Comisión.
- Organizaciones sucesoras del grupo paramilitar “Centauros”, conocidas por el nombre de “Los Cuchillos”, según reportes de las autoridades de control, adquieren tierras masivamente, incluso recurriendo a la fuerza o el engaño.
- En toda la región se registró en los últimos años un claro incremento en los precios de la tierra: hasta 600 por ciento en el municipio de Vista Hermosa.
- Adicionalmente, no están claros los derechos de los colonos sobre predios dentro del Parque Nacional de La Macarena, pues la Ley no permite la titulación del Parque. En ello se basa un plan de reasentamiento que afecta a varios miles de personas, cuyo derecho de posesión, sin embargo, en muchos casos, es muy anterior a la declaratoria de Parque Nacional en 1971.
- Para preservar su derecho sobre la tierra, los campesinos de Puerto Toledo (municipio de Puerto Rico) proponen una denominada Zona de Reserva Campesina.

En su mayoría, los pequeños campesinos no tienen títulos formales, sino que se basan en sus derechos de posesión. Esto fue ratificado en todos los municipios tanto por los líderes sociales como por las administraciones locales.

- Hubo informes de casos en que los predios, a pesar de los esfuerzos de los propietarios y de las autoridades locales, no fueron titulados por la autoridad agraria. Esto ocurrió aparentemente para mantener en suspenso la situación legal, lo que se percibe como falta de voluntad política de las autoridades agrarias para asegurar el derecho a la tierra de los pequeños agricultores.
- En el caso de La Uribe se informó que personas extrañas a la región están registrando derechos de propiedad sobre tierras que desde hace mucho tiempo tienen posesión. De acuerdo con representantes de la comunidad, con este fin se presentaron en La Uribe títulos que, en parte, datan de épocas (años 1920) en las que la titulación en la región aún no era posible.
- Se expresó fuerte preocupación porque, a través de medidas improvisadas, los desplazamientos de los últimos años resultaron legalizados. El PCIM, con la asistencia de USAID, implementa un proyecto piloto para adjudicar títulos de propiedad en las veredas Buenos Aires, Palestina y Albania (municipio de Vista Hermosa), donde en el pasado ocurrieron

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

desplazamientos masivos. Existe un Informe de Riesgo vigente de la Defensoría del Pueblo regional (ombudsman) sobre la amenaza de nuevos desplazamientos en ese territorio. Que la comprobación de los derechos de propiedad de la época de los desplazamientos se base únicamente en la información de las Juntas de Acción Comunal y de los habitantes actuales, es negligente. Esta práctica amenaza con hacer el juego a los responsables y beneficiarios de los desplazamientos cuando las estructuras locales están bajo su influencia o presión y, a su vez, la participación de los desplazados no está garantizada.

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

IV. Conclusiones

1. Conflicto armado interno:

En la Región de La Macarena no se puede partir de una situación de postconflicto. El conflicto armado es actual, los combates son frecuentes. Todos los actores armados están presentes y activos (fuerzas de seguridad estatales, guerrilla de las FARC, grupos sucesores de los paramilitares, grupos del narcotráfico). El conflicto armado marca la cotidianidad de los habitantes de la región -sobre todo por los combates- y la vida de la población civil se ve notablemente limitada por las medidas militares.

2. Derecho Internacional Humanitario y principios humanitarios:

El Derecho Internacional Humanitario es violado por todos los actores armados. De parte de las fuerzas de seguridad estatales frecuentemente no se acata, en especial, el principio de distinción entre combatientes y población civil. Se ocupan espacios civiles y han tenido lugar intentos de involucrar en el conflicto a la población civil, en calidad de informantes, para lo cual se utilizaron también ayudas humanitarias del PCIM.

Organizaciones paramilitares sucesoras han asesinado civiles y amedrentan a la población. Es muy probable que los ataques contra la población civil hayan sido, en parte, tolerados y, en algunos casos, promovidos por las fuerzas de seguridad.

La guerrilla pone en riesgo a la población civil mediante el minado masivo y asesina y desplaza a civiles sospechosos de ser informantes.

3. Derechos humanos:

A pesar del constatado mejoramiento de la situación de derechos humanos, sigue habiendo graves violaciones a los derechos humanos en el sur del departamento del Meta. Cabe destacar el significado que tiene, para la protección de la población, la vigilancia en derechos humanos de organizaciones nacionales independientes e internacionales. Sin embargo, los observadores nacionales e internacionales no tienen acceso a determinadas subregiones.

Los defensores locales de derechos humanos y los líderes sociales no disponen de protección suficiente ante ataques y amenazas. Nuestros socios locales también afrontan esta problemática.

No está claro el aporte del propio PCIM en el mejoramiento de la situación de derechos humanos. Los índices incluso muestran que en los seis municipios la tendencia regional no se mantiene y la tasa de homicidios es ascendente.

4. Enfoques y aplicación del PCIM:

El PCIM se basa en la primacía de la política de seguridad para restaurar el control estatal en las zonas dominadas por actores armados no estatales. Tanto la escogencia de las zonas de consolidación dentro de Colombia, como la clasificación dentro de esas zonas, se produce únicamente bajo la óptica de las políticas de seguridad. Hay indicios de que, por ejemplo, las actividades de infraestructura se subordinan a propósitos militares. Adicionalmente y sin motivo aparente, en lugar

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

de las instituciones civiles es el ejército el que lleva a cabo obras de infraestructura.

Mediante su volumen de inversiones, el PCIM determina una parte importante de las inversiones del Estado colombiano en la Región de La Macarena. No obstante, no se percibe una planificación para el desarrollo que sea coherente, transparente, civil, orientada según las necesidades y adaptada al principio de la subsidiariedad respecto a las autoridades territoriales. Esto afecta la legitimidad del gobierno local en los municipios de la Región de La Macarena.

5. Población civil y sociedad civil:

La población civil local y sus principales estructuras organizativas son, al menos en parte, excluidas de participar en el PCIM. La imposición de crear asociaciones nuevas si se quiere tener acceso a los recursos provenientes de los proyectos del PCIM genera competencia entre sectores de la sociedad civil y excluye a parte de la población.

Esta práctica es percibida por los habitantes de la región como una profundización más del estigma ya existente de "colaboradores de la guerrilla". Adicionalmente, el miedo generalizado y las restricciones impuestas a la población civil por los actores del conflicto limitan las oportunidades de participación.

6. La cuestión de la tierra:

El manejo de la cuestión de la tierra es una prioridad para todos los actores de la región. Hasta ahora, sin embargo, el PCIM no tiene ningún resultado positivo que mostrar en este importante aspecto social. Por el contrario, asumir que se trata de una situación de post-conflicto apoya a una legalización del robo masivo de tierras en la región, dado que la continuación del conflicto obstaculiza la defensa de los intereses de importantes poseedores, como lo es la población desplazada. Tampoco está claro cómo se podría proteger efectivamente a los potenciales beneficiarios de entregas de tierra frente a acciones de retaliación.

V. Recomendaciones

Para el momento actual, recomendamos desistir de una intervención de la cooperación alemana para el desarrollo en el marco del PCIM, debido a que en nuestra visión no están dadas condiciones fundamentales para ello. En concreto:

1. Conflicto armado interno:

- 1.1. Un comprometimiento en la Región de La Macarena debería partir de una situación de conflicto y no de post-conflicto. De allí se desprende la necesidad de tener en cuenta aspectos como las limitadas posibilidades de participación, la creciente necesidad de protección de la población civil y las estrategias violentas de los actores ilegales, al igual que el propio posicionamiento en el escenario de conflicto.

2. Derecho Internacional Humanitario y principios humanitarios:

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

- 2.1. El respeto del Derecho Internacional Humanitario debería ser un indicador en la evaluación de éxito, y su infracción, un criterio de exclusión a la hora de entrar en un compromiso y para continuarlo.
 - 2.2. A la luz del uso abusivo de las ayudas humanitarias del PCIM para el reclutamiento de informantes entre la población civil, debería evaluarse si el apoyo al PCIM está acorde con el respeto del Derecho Internacional Humanitario.
 - 2.3. En vista del riesgo que corre la población civil a manos de los militares, debería evaluarse si apoyar un programa con el componente de la coordinación militar es compatible con el respeto del Derecho Internacional Humanitario.
3. Derechos humanos:
- 3.1. La protección de los derechos humanos debería ser un indicador en la evaluación de éxito y su violación, un criterio de exclusión para entrar en un compromiso y para continuarlo.
 - 3.2. Debería estar asegurado que los actores envueltos en el PCIM son garantes de los derechos humanos y que no contribuyen a la violación de los mismos. En la planificación, ejecución y control de toda intervención en la región debería buscarse un enfoque prioritario en derechos humanos.
 - 3.3. Condición previa a cualquier intervención en la región debería ser un inventario de la situación de la población civil y tener en cuenta, especialmente, los deberes del Estado en cuanto al respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos de la población en las zonas de conflicto, así como de las familias y personas desplazadas fuera de la región.
4. Enfoques y aplicación del PCIM
- 4.1. La equivalencia y la independencia de los enfoques de la política de desarrollo respecto a la política de seguridad deben estar garantizadas y, con ello, su carácter civil.
 - 4.2. Antes de proceder con un proyecto en la Región de La Macarena es necesario, en cada caso, un examen detallado sobre su compatibilidad con los estándares de las políticas de desarrollo. Este debe ir más allá del análisis del entorno de las necesidades y oportunidades en la región y realizar amplios análisis de las necesidades, la participación, la sostenibilidad y los principios de *do no harm*.
5. Población civil y sociedad civil
- 5.1. En vista de las limitadas posibilidades de acción para la población civil debido al conflicto y, en especial, debido a la no inclusión de la población de las zonas rojas de conflicto por parte del PCIM, debería evaluarse si están dadas las condiciones para la participación de todas las partes interesadas (stake-holder).

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

- 5.2. Si una intervención en la región ha de contribuir al fortalecimiento de la legitimidad del Estado, debe garantizarse que las administraciones locales y las organizaciones de la sociedad civil existentes legalmente tomen parte activa en la planificación, realización, monitoreo y evaluación de su estrategia y acciones.
 - 5.3. Se precisa que las instituciones estatales den activamente pasos para reconocer los esfuerzos y logros de la población civil en la transformación, así como superar su estigmatización. Un comprometimiento a nivel de proyecto debería aportar en este sentido.
6. La cuestión de la tierra:
- 6.1. Un comprometimiento a través de un proyecto de ordenamiento territorial y ambiental debería priorizar los derechos sobre la tierra de pequeños campesinos y desplazados forzadamente, y solo tiene sentido si puede garantizar la participación activa de aquellos. Un plan de ordenamiento territorial como componente de un proceso de titulación debería contrarrestar activamente la legalización del despojo de tierras. Elemento integral de este propósito deben ser los mecanismos de protección para los pequeños campesinos despojados y sus derechos.

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

VI. Anexo 1: Interlocutores, interlocutoras

La Comisión consultó a las siguientes instituciones, organizaciones y personas:

Gobierno y autoridades nacionales:

- Angelino Garzón, Vicepresidente de Colombia
- Rodrigo Rivera, ministro de Defensa, y Rafael Guarín, viceministro de Defensa para asuntos internacionales
- Jaime Avendaño (coordinador civil del CCAI - Acción Social), Álvaro Balcázar (coordinador civil del PCIM)
- Luis González León, director de la Unidad *Justicia y Paz* de la Fiscalía General de la Nación, así como fiscales delegados que investigan en el Meta en el área de *Justicia y Paz*
- Eduardo González Pardo, Defensor del Pueblo Regional Meta

Organizaciones internacionales:

- Christian Salazar, Representante en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)
- Paula Berrutti, oficial de OACNUDH en Colombia
- Gianni Morelli y Chiara Capozio, OCHA Colombia
- Lorena Nieto, OACNUDH en Villavicencio

Administración local y representantes de la comunidad⁴:

Granada

- Equipo de derechos humanos de la Pastoral Social de Granada
- Familiares y víctimas de violaciones a los derechos humanos y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario
- Representantes de la Asociación local para el fortalecimiento de las personas afectadas por el desplazamiento
- Representantes del Comité de Derechos Humanos de Granada
- Representantes de Veeduría Ciudadana
- Representante de la Red de Mujeres del Meta

La Macarena

- Eliécer Vargas Moreno, Alcalde
- Cristian Manuel Vargas, Secretario de Planeación
- En total 25 representantes de las siguientes organizaciones locales del municipio:
- Asociación de Pequeños Productores de La Macarena (Asopepro)
- Asociación Agropecuaria El Palmar
- Asociación de Desplazados de La Macarena
- Centro Provincial de Gestión Agroempresarial Agroparques
- Asogabam, El Palmar

⁴ Los nombres de los y las representantes de la comunidad no se mencionan, para su protección.

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

La Uribe

- José Erinzon Ruiz Manrique, Alcalde
- Personero local (Ombudsman)
- En total 40 miembros de las siguientes organizaciones del municipio:
- Asagrob
- Familiares y víctimas de violaciones a derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario
- Miembros de las Juntas de Acción Comunal de La Uribe
- Miembros del Comité de Derechos Humanos local

Puerto Rico e inspección de Puerto Toledo

- José Manuel Guerrero, Alcalde
- Samuel Yamid Mendoza, Presidente del Concejo Municipal
- Asociación Agrogüéjar
- Representantes de las Juntas de Acción Comunal de Puerto Toledo

Vistahermosa

- Manuel Antonio Briceño, Alcalde
- Patricia Medina, coordinadora local del PCIM
- Iris Parra, Personera
- Representantes de las Juntas de Acción Comunal de las veredas de El Palmar, Caño Amarillo, El Vergel
- Asociación Agrogüéjar
- Representantes de las veredas Albania, Buenos Aires, Palestina
- Representante de la organización de mujeres de Vistahermosa
- Representante de la Unión para el Fortalecimiento de las Personas afectadas por el Desplazamiento en Vistahermosa

Villavicencio

- Representantes de la Mesa Humanitaria del Meta

Organizaciones de derechos humanos e Iglesia:

- Centro de Educación e Investigación Popular CINEP (jesuita), Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política
- Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda
- Comisión Intereclesial de Justicia y Paz
- Monseñor José Figueroa Gómez, obispo de la Diócesis de Granada
- P. Alirio Obando López, Director de la Pastoral Social de Granada
- Equipo de Derechos Humanos de la Pastoral Social de Granada
- P. Jhon Fredy Castaño, párroco de La Macarena
- Luis Enrique Amado, Director de la Pastoral Social del Suroriente Colombiano

A todas y todos los entrevistados, participantes y personas y organizaciones de apoyo, nuestro expreso y profundo agradecimiento

INFORME sobre la Región de LA MACARENA / Colombia

VII. Anexo 2: Referencias

Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política (2009): Ariari. Memoria y Resistencia 2002-2008, Bogotá.

Colectivo Sociojurídico “Orlando Fals Borda” (2009): Documento de Análisis sobre el Plan de Consolidación Integral de La Macarena. Villavicencio.

DNP - Departamento Nacional de Planeación (2007): Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social, en:
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Justiciaasuntospol%C3%ADticoss eguridadydefensa/PlanColombia.aspx>

MinDef - Ministerio de Defensa (sin fecha): Plan de Consolidación de La Macarena. Concepto y Avances, en:
http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/oca/analisis/avances_desafios_PCIM.pdf

MinDef - Ministerio de Defensa (2007): Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, en:
[http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos Home/Politica de Consolidacion de la Seguridad Democratica.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos%20Home/Politica%20de%20Consolidacion%20de%20la%20Seguridad%20Democratica.pdf)

OACNUDH (2010): Informe de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el Cementerio de La Macarena (Meta), Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia: Directiva Presidencial No. 001, 20 de marzo de 2009.

Presidencia de la República de Colombia: Decreto No. 2922, 5 de agosto de 2010.

Vicepresidencia – Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH (2009): Diagnóstico Estadístico Meta, en:
http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/diagnosticoestadistico/100302/ESTAD%C3%8DSTICO%20META%202010.pdf

