

**POLICY PAPER:  
PLAN DE CONSOLIDACIÓN DE LA MACARENA**

**Gustavo Duncan Cruz  
Alejandro Reyes Posada<sup>1</sup>  
Septiembre de 2009**

El siguiente documento es una evaluación de los resultados estratégicos del Plan de Consolidación de la Macarena. La evaluación está dirigida a identificar hasta qué punto los avances militares en la región han sido complementados por un control efectivo del territorio en los términos del orden legal del Estado democrático con todas sus implicaciones económicas, políticas y sociales. A partir de un diagnóstico inicial, se analizan las razones que limitan la consolidación de los avances presupuestados en la estrategia PCIM y se proponen recomendaciones para mejorar los resultados obtenidos en la región de la Macarena y el país en general.

A grandes rasgos, estas conclusiones y recomendaciones giran en torno a:

- La ausencia de títulos rurales para los colonos de la Macarena incide en la recurrente movilización de la población colona hacia áreas por fuera del control territorial del Estado, de ese modo se expande el conflicto en el tiempo y en la geografía colombiana. Por lo que un contrato de ciudadanía, entendido como la asignación de derechos de propiedad, la provisión de seguridad, la administración de justicia y un sistema impositivo justo, sigue siendo un imperativo importante para el éxito del PCIM.
- Los cultivos de coca transfieren recursos significativos en las cabeceras regionales para activar los mercados locales en municipios como Vistahermosa, Puerto Rico y demás cabeceras urbanas de la Macarena. La erradicación de cultivos significa el fin de estos ingresos y en consecuencia el empobrecimiento de estos mercados. Por tanto, es necesario desarrollar relaciones económicas modernas a partir de la identificación y promoción de productos transables lícitos desde regiones aisladas que sostengan la tercerización del mercado interno local.
- Luego de la expulsión de la guerrilla se observa en la zona oriental de la Macarena un incremento de la actividad de narcotraficantes e inversionistas que distorsionan los propósitos del orden democrático que se desea con el PCIM. Para que la liberación de los territorios sea para los campesinos es necesaria una protección política efectiva contra el dominio de grandes narcotraficantes y terratenientes.

---

<sup>1</sup> Este documento fue preparado por encargo de la Embajada de Holanda. Las opiniones expresadas en él no comprometen a la Embajada.

- La guerra y la erradicación de cultivos ilícitos ha generado grandes movimientos de población en la Macarena. Una parte ha comenzado un nuevo ciclo de colonización selva adentro, pero otra parte ha optado por desplazarse a ciudades y grandes municipios como Villavicencio. El desplazamiento urbano es un fenómeno inherente a la violencia contemporánea en Colombia y el PCIM debe considerar como parte de su estrategia una política pública de asimilación de excedentes de población en las zonas urbanas más pobladas.

### **1. La estrategia del Plan de Consolidación:**

En la prolongada guerra de guerrillas que ha enfrentado al estado colombiano con las Farc ha jugado un rol determinante el carácter móvil del control territorial por la fuerza pública, que responde a la naturaleza, también móvil, de la presencia de las fuerzas de combate de las guerrillas. Tradicionalmente, cuando el ejército concentra tropas en un área estratégica de las Farc, éstas dispersan sus acciones armadas en otras zonas, para obligar al ejército a dispersarse también en un territorio más vasto y abandonar la concentración de tropas que afecta sus regiones estratégicas.

Esta dinámica geográfica del conflicto armado fue interrumpida a favor de las Farc durante los cuatro años que duró la “Zona de Despeje” de la región de El Caguán (1999-2002), que incluyó la mayor parte de La Macarena, cuando el santuario le permitió a la guerrilla concentrar efectivos y aumentar el control de población y el reclutamiento en el área, sin temor a ofensivas militares. Esta decisión política del gobierno de Andrés Pastrana fue una cesión de soberanía estatal que implicó el abandono de la protección de los derechos de la población y por tanto la convirtió en víctima de la dominación guerrillera.

Por parte del estado, el cambio crítico fue el fortalecimiento de las fuerzas armadas por el Plan Colombia, iniciado en 1999, y el liderazgo decidido del presidente Álvaro Uribe para recuperar el control territorial a partir de 2002. En la Macarena la responsabilidad de garantizar la recuperación sostenida de la región por el estado corrió a cargo de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega de las Fuerzas Militares y hasta comienzos de 2009, de la IV División del Ejército Nacional, que ocuparon el territorio del área objeto del Plan de Consolidación, establecieron una base de operaciones en Vista Hermosa y desplazaron los frentes de las Farc que anteriormente dominaban el área. En enero de 2008 Acción Social inició la erradicación manual de cultivos de coca con cerca de 1000 campesinos, protegidos por anillos de seguridad del ejército y la policía.

La función del control militar del territorio no termina con el desplazamiento de los frentes armados de las Farc, pues continúan las condiciones sociales que hicieron funcional la inserción de las guerrillas como forma política de control regional y las que permitieron la ofensiva de los paramilitares y narcotraficantes. Básicamente, esas condiciones se refieren a la precariedad de los derechos de ciudadanía (por ejemplo el derecho a la propiedad), a la ausencia de la justicia para resolver conflictos y a la existencia de economías ilícitas no regulables por el Estado. Por eso, aparte de la acción

de las agencias civiles, de organizaciones sociales y las comunidades, las Fuerzas Armadas tienen un rol adicional que cumplir en la superación de las condiciones adversas que afectan la seguridad. Su permanencia activa en la región es una condición necesaria para la recuperación de la confianza de la población, pero cobraría toda su legitimidad si la acción de la fuerza pública, especialmente de la policía, se encamina claramente hacia la recuperación de los derechos despojados por violencia.

Ese rol podría orientarse, en apoyo de la justicia, a agenciar la recuperación y restitución de tierras despojadas por violencia, a la imposición de los medios legales para resolver conflictos entre vecinos y al control del narcotráfico en todas las escalas de la industria, como la extinción del dominio de tierras adquiridas por enriquecimiento ilícito. Esas tres funciones exceden la capacidad de las agencias civiles porque tienen un componente grande del uso o amenaza de uso de la fuerza pública, que corresponde a la necesidad de contrarrestar las prácticas violentas que afectaron los derechos de propiedad, las disputas por ajuste de cuentas entre mafiosos, la extorsión y la delincuencia común.

Por las razones anteriores debe pensarse que la secuencia de asegurar militarmente el territorio y luego llevar la presencia de las instituciones civiles debe mantenerse como condición de la consolidación, pues las agencias gubernamentales no pueden operar en un entorno social tan afectado por las guerrillas y los paramilitares sin una presencia efectiva de la policía y sin que las restantes fuerzas armadas aseguren que los actores armados no encuentren condiciones para reproducirse. Aún más, debe pensarse que en áreas de consolidación como La Macarena, la fuerza pública debe secundar activamente las tareas de la justicia para recuperar derechos de la población perdidos por medios violentos.

Una vez neutralizada la capacidad ofensiva de las Farc en la región, la variable crítica pasa a ser la eficacia de las instituciones civiles del estado para recuperar la lealtad de la población regional con la legalidad, que depende del éxito en el restablecimiento de los derechos y la atención de las necesidades básicas de los habitantes. Para cumplir ese objetivo se diseñó el Plan de Consolidación Integral de La Macarena –PCIM-, cuya orientación está claramente expresada en sus documentos:

“El Plan Consolidación Integral de La Macarena (PCIM) es una estrategia de recuperación social e institucional del territorio que consiste en la acción coordinada de la fuerza pública, la justicia y las demás instituciones públicas para garantizar la presencia integral y permanente del Estado en el territorio, con el fin de establecer las condiciones que hagan posible el desarrollo económico, social e institucional de esta región, que ha sido fuertemente afectada por la presencia de grupos armados ilegales y el narcotráfico.”<sup>2</sup>

El CCAI –Centro de Coordinación de Acción Integral-, que es la unidad de coordinación operativa del PCIM, puede coordinar las demandas que el programa formula a las agencias del estado, pero no ha sido un medio efectivo para hacer que las entidades prioricen las respuestas oportunas hacia el área de consolidación. El programa ha encontrado mucha rigidez presupuestal y administrativa de las entidades ejecutoras, poca

---

<sup>2</sup> Plan de Consolidación Integral de La Macarena, Agosto de 2008, p.5

presencia efectiva de funcionarios en la zona, demoras excesivas en la toma de decisiones, escasos recursos locales de contrapartida, trámites y requisitos onerosos para que los campesinos accedan a las convocatorias que reparten los recursos para la producción.

En otras palabras, la eficacia del PCIM depende de la eficacia o falta de eficacia del estado en su conjunto. Hay instituciones, como el INCODER, que sencillamente no funcionan. Para entender esta situación es necesario examinar brevemente la política agraria del gobierno actual, presidido por Álvaro Uribe Vélez, y, más globalmente, la formulación y aplicación efectiva de políticas públicas del gobierno. La política agraria tiene un marcado énfasis en elevar la producción transable del sector y una preferencia evidente por las grandes empresas agropecuarias, que relega a un segundo plano problemas como el acceso a la tierra, la formalización de la propiedad y la producción campesina y por tanto discrimina a los pequeños productores, que quedan por fuera de la distribución de recursos por concurso de proyectos, llamada “convocatorias”.

De otra parte, la formulación de políticas públicas ha sido progresivamente concentrada en la instancia decisoria creada por el encuentro de las comunidades con el presidente y sus altos funcionarios en los consejos comunales, mientras se han debilitado las iniciativas de los ministerios e institutos y el papel del Departamento Nacional de Planeación y los documentos Conpes. Con estas restricciones de las políticas públicas, la alternativa viable es concebir el PCIM como un pacto social de la población local con el gobierno, que aporte la energía política necesaria para impulsar la eficiencia operativa de las instituciones.

En ese sentido, el PCIM ha hecho una apuesta clara para fortalecer la organización de la comunidad, tradicionalmente centrada en las juntas de Acción comunal, con procesos de concertación de las decisiones de inversión según las prioridades de cada vereda y municipio. Se ha avanzado menos en la concertación con las autoridades municipales y el gobierno departamental, en buena medida por su debilidad presupuestal y administrativa y su historia de capturas por actores armados ilegales. El departamento del Meta es receptor importante de regalías de hidrocarburos y está en capacidad de cofinanciar la inversión pública, aunque el liderazgo deba provenir del equipo directivo del PCIM. Para asegurar la sostenibilidad del PCIM, debe adoptarse como metodología operativa el traspaso progresivo de capacidades y responsabilidades a los municipios, acompañado de la formación de instrumentos administrativos como los POT (Planes de Ordenamiento Territorial), los planes municipales de desarrollo y los Acuerdos que organicen la administración y mejoren el recaudo de sus recursos.

En La Macarena el plan ha avanzado en la dotación de infraestructura básica de vías secundarias, en la pavimentación de la carretera Villavicencio – Vistahermosa, en la dotación de escuelas, puestos de salud, energía eléctrica y proyectos productivos. Igualmente ha apoyado las necesidades de subsistencia de los colonos que han abandonado los cultivos de coca. Sin embargo, los avances militares contra la guerrilla y los flujos de inversión en desarrollo económico y social de la Macarena no corresponden

en la práctica a los ritmos esperados de consolidación del Estado. La llegada de la fuerza pública va de la mano de la erradicación de los cultivos de coca y en consecuencia de una crisis en la capacidad de consumo de los mercados locales. Además existen problemas de definición de los títulos de propiedad para otorgar a los colonos y campesinos un capital mínimo que les permita participar en los circuitos económicos lícitos o al menos que les permita una acumulación primaria de capital para establecer una relación dentro de la legalidad con el Estado.

En efecto, el programa de titulación de parcelas campesinas ha encontrado los mayores obstáculos institucionales y normativos y, en consecuencia, no ha dado sus primeros pasos, a pesar de los esfuerzos emprendidos por el CCAI. Los obstáculos encontrados son de dos tipos: uno, la falta de claridad sobre la delimitación de las áreas protegidas de los tres parques naturales que existen en el área (Tinigua, Los Picachos y Macarena). Dos, la incapacidad y falta de voluntad política del INCODER y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para realizar las tareas necesarias para la adjudicación, que, además, tiene un marco normativo atrasado e ineficaz.

La región de La Macarena debe conciliar los objetivos de conservación ambiental y las necesidades de desarrollo de la población.<sup>3</sup> La mejor alternativa de política es promover una cultura de la conservación de los recursos en las comunidades, estableciendo normas simples y claras definidas por las autoridades ambientales, vinculándolas en los POT de los municipios y firmando documentos de compromiso ambiental como obligaciones inherentes a los derechos de propiedad. La delimitación local de los parques naturales, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1989 de 1989, a cargo de la Dirección de Parques Nacionales del Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, debe facilitar la sustracción de las áreas ocupadas ya desprovistas de cobertura boscosa que no pueden ser recuperadas y debe contemplar, como ha empezado a ocurrir en pequeña escala, la reubicación de los colonos localizados en áreas recuperables para la preservación ambiental.

Los dirigentes comunitarios de la región plantean que la ausencia de títulos de propiedad de la tierra les impide consolidar sus derechos y les recorta las posibilidades de emprender proyectos productivos con financiación bancaria, que exige disponer de

---

<sup>3</sup> “El Parque Nacional Natural de la Macarena, creado en 1971, tiene una extensión de 629.280 hectáreas. Aparte de la Serranía, gran parte de su territorio la comprenden las zonas planas de vegetación herbácea de sabana amazónica. Está ubicado en el departamento del Meta en jurisdicción de los municipios de La Macarena, Mesetas, Vistahermosa, San Juan de Arama y Puerto Rico. Sus límites naturales son: por el norte el caño Honda, río Sanza y el río Güejar; al oriente el río Ariari; al occidente los ríos Guayabero y Duda; al Sur, el río Losada y río el Guayabero hasta su conjunción con el río Ariari. La zona es de dominio tradicional del Bloque Oriental de las FARC, que tiene presencia con los frentes 26 en Mesetas; 27 en Vistahermosa; 40 en La Uribe; 7, 1 y Juan José Rendón en La Macarena; y 43 en Puerto Rico y Puerto Lleras.” FIP, Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana. La guerra de La Macarena, No. 40, 26 de febrero de 2006.

garantías reales. Denuncian también que existe una demanda por tierras por parte de compradores asociados con el narcotráfico y las bandas armadas emergentes y mencionan a Pedro Guerrero, alias “Cuchillo” y a Daniel Barrera, alias “El loco Barrera”, como los interesados en expandir sus dominios territoriales en la zona con la compra de posesiones a través de testaferros.

El resultado de esta lógica de intervención ha sido que a pesar de los beneficios obtenidos en oferta de seguridad, muchos colonos y campesinos abandonan la zona en busca de nuevas tierras, oportunidades económicas o simplemente son desplazados por los nuevos inversionistas que al final de cuentas terminan siendo los grandes beneficiarios de la consolidación del Estado.

La falta de decisión del Ministerio de Agricultura y del INCODER para formalizar los derechos de propiedad en La Macarena se puede calificar como un obstáculo crítico para la consolidación, que debe superarse para fundamentar el resto de programas de apoyo productivo. Finalmente, cada familia se beneficia de una proporción de la inversión social equivalente a sus derechos territoriales, y si carece de ellos, no puede capitalizar los apoyos estatales y superar la pobreza. Los nuevos inversionistas en tierras captarán la valorización generada por la mejor infraestructura aportada por el PCIM. Una regulación clara y democrática de los derechos de propiedad sobre la tierra permite fundar programas productivos con socios responsables, relaciones con proveedores y compradores, garantías hipotecarias para financiación, capitalización de mejoras en infraestructura predial y asociaciones de productores para buscar economías de escala.

## **2. Las lógicas de control de territorio y población en el conflicto colombiano:**

¿Por qué a pesar de todos los avances militares, hectáreas erradicadas, inversiones en lo social y voluntad política, no se ha podido terminar de consolidar el control de La Macarena? El conflicto en Colombia tiene su expresión política en el ejercicio del control territorial cómo un fin en sí mismo más que como un medio de consolidación de avances tácticos y estratégicos en lo militar para obtener una victoria definitiva. Es el ejercicio de las funciones de estado a lo largo del mayor número de regiones posibles lo que define los equilibrios de fuerza entre guerrillas, paramilitares y el gobierno, antes que la fortaleza militar de los adversarios. El ejército colombiano puede contar con mayor número de hombres, apoyo aéreo, tecnología y soporte logístico, pero las FARC al final de cuentas tienen las condiciones favorables para regular a la población cocalera a lo largo de los extramuros de la frontera agraria del país. En consecuencia, pese a sus desventajas militares pueden sobrevivir a los avances del gobierno.

**De hecho, el diseño de una estrategia como el plan de Consolidación es el reconocimiento que la superioridad en combate no es suficiente para obtener una victoria sobre la guerrilla. Si pretende imponerse definitivamente, el Estado tiene que crear las instituciones y las condiciones sociales necesarias para imponer su orden en un horizonte de tiempo indefinido. Las inversiones en policías, jueces, proyectos productivos, cultura democrática y demás componentes del Plan de**

## **Consolidación apuntan en ese sentido.**

El centro de gravedad del conflicto es entonces la imposición como estado en una región. No es un asunto sencillo, está restringido por las características de cada sociedad regional, que en muchos casos es afín a formas de regulación y control muy distintas a las instituciones y principios de la democracia. Por eso el Estado colombiano ha tenido tantos problemas y tropiezos para imponerse a lo largo del territorio y derrotar a las organizaciones armadas que desafían su hegemonía. En el entramado del conflicto el proceso de construcción de Estado implica considerar: i) la definición de las funciones de Estado en un contexto más amplio del monopolio de las armas, ii) la delimitación territorial y poblacional de las posibilidades de ejercer funciones de Estado de acuerdo a las características de la sociedad, y iii) cómo los objetivos políticos y posibilidades de control territorial de cada actor armado afectan los resultados globales del conflicto.

La forma de ejercer la dominación política que impone cada actor armado es muy diferente. Desde lo más simple -las formas de ejercer el monopolio de la violencia y de cobrar impuestos- hasta asuntos más complejos como el tipo de justicia que administran, varía sustancialmente según el tipo de actor armado. Por ejemplo, la naturaleza de la protección de los derechos de propiedad y la regulación de contratos entre agentes económicos (empresas, trabajadores y consumidores) cambia radicalmente si se trata de empresarios del narcotráfico o de cocaleros o si se trata de firmas legales dedicadas al sector servicio o a la industria. Los narcotraficantes demandarán de ejércitos privados o mafias para regular un mercado ilegal, los cocaleros de guerrillas o paramilitares, y los empresarios modernos necesitarán de las reglas del juego del capitalismo y la democracia para prosperar:

A diferencia de los empresarios de los productos lícitos de una economía moderna, quienes necesitan de un Estado impersonal, honesto y pacífico, que genere suficiente certidumbre a los mercados, los narcotraficantes requieren de un Estado parcializado, violento y corrupto. Solo de ese modo las autoridades de facto en donde realizan su producción y transacciones no pondrían en riesgo su actividad. Fue así que en las regiones de Colombia donde estaba consolidado un mínimo de capitalismo fundado en la producción de empresarios modernos, el asunto de las drogas, aunque en extremo sangriento y perturbador, no pasó de ser un tema relacionado con lo delincencial y con la corrupción de funcionarios públicos encargados de la persecución antidrogas. Por el contrario, donde no existía suficiente de ese capitalismo, los narcotraficantes contaron con suficientes recursos para consolidar un Estado y un orden social afín a sus intereses.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Duncan, Gustavo. *El dinero no lo es todo*. Documento CESO. Universidad de los Andes. Pg. 17. 2009.

**En suma, el desafío para el gobierno es imponer las formas de regulación económica del capitalismo moderno, la democracia y los valores y comportamientos de la ciudadanía moderna. Se trata de incluir a toda la población en un orden de regulación de esas características, en que además no pueden comprenderse por separado los elementos económicos de los sociales, políticos y culturales.**

No basta la presencia de grandes empresas legales para dar lugar a una sociedad próxima al control de un Estado democrático. Se requiere que esas empresas generen suficiente redistribución de ingresos para que el grueso de la población pueda acceder libremente al mercado a través de relaciones monetarizadas. También son necesarias unas relaciones políticas marcadas por la decisión libre de los votantes por fuera de cualquier forma de coacción política, lo que no depende solamente de la ausencia del clientelismo y de las amenazas de actores armados, sino de la presencia de una cultura de ciudadanía moderna. Una población que asuma y adquiera conciencia de sus derechos frente al Estado, de la igualdad de los derechos de los otros y del propósito de realización individual como medio para incrementar el bienestar social, son propósitos del Estado moderno democrático pero también un requisito para garantizar su propia existencia.

Lograr todas estas transformaciones sociales demanda enormes costos y toma largos períodos de tiempo. Más complicado para el caso de Colombia es que se trata de un país donde el espacio geográfico habitable continúa abierto. El Estado puede delimitar el territorio donde pretende imponer un orden afín a su dominio, pero si la población abandona ese territorio y se traslada hacia otra región donde la regulación social queda en manos de algún actor armado, lo que está sucediendo es una transferencia territorial del conflicto. Por eso aunque con la superioridad militar es posible establecer a corto plazo un control del territorio, en el largo plazo se necesita establecer un control de la población dentro de dicho territorio. Eso es más complicado, porque significa que la población acepte y acate la regulación ofrecida por el Estado que, como se ha expuesto, va más allá de la simple coerción.

**Si no se controla la población hay dos opciones. O continúa el ciclo de colonización ampliando la frontera agrícola o la población emigra a las ciudades de manera desordenada. El objetivo primordial es cerrar la frontera agrícola y estabilizar el poblamiento campesino de la región.**

La dinámica tradicional de la colonización tiene que ver con la mínima capacidad de los colonos para acumular valor en la parcela desmontada de selvas, debido a la falta de reconocimiento y registro de los derechos de propiedad, que depende de la adjudicación de baldíos por el estado, y a los altos costos de acceso al mercado para la producción local, que impiden su rentabilidad. Ambos factores obligan al colono a luchar por la supervivencia mediante la venta de su trabajo inicial de apertura de fincas, que vende a bajo precio como “mejoras”, para reiniciar el ciclo más lejos de la frontera. La colonización es entonces el desperdicio de la fuerza de trabajo campesina y de los recursos naturales en beneficio de los compradores de mejoras, quienes fundan



ganaderías extensivas y últimamente plantaciones para buscar luego la legalización de la propiedad a su favor.

En La Macarena esta dinámica migratoria fue moderada por la presencia de las Farc y la expansión de los cultivos de coca. Las Farc asignaron “derechos” de propiedad reconocidos y protegidos por ellos y ahuyentaron a los compradores de tierras, al tiempo que impulsaron las siembras de coca para contar con una fuente de recursos, que a la vez mejoró el ingreso de los colonos y los vinculó al consumo del mercado global. Paradójicamente, la recuperación estatal del territorio de La Macarena elimina esos dos factores moderadores del ciclo migratorio, de manera que se reactiva el apetito de los inversionistas para adquirir posesiones y mejoras, mientras la crisis de ingresos derivada de la erradicación de la coca impulsa a los colonos a vender la tierra, a menos que el programa de consolidación logre construir una economía viable.

La región de La Macarena tiene condiciones excepcionalmente favorables para estabilizar la población en su territorio porque tiene suelos fértiles, irrigación, comunicación terrestre a cuatro horas de Bogotá y a dos de Villavicencio, tradición agrícola de los colonos y experiencia de organización comunitaria activa para el manejo de intereses locales. El pacto del Estado con la población campesina, que alcanza las 100.000 personas, para reconocerle derechos sobre el territorio, frenaría la dinámica de expansión de la frontera agraria en perjuicio de la selva amazónica y el sistema de parques naturales de la serranía de la Macarena, y reemplazaría los arreglos de dominación armada que sostenían la economía ilegal de la coca regulada por las guerrillas de las Farc.

**La consolidación de la población implica entonces el establecimiento de: i) un contrato de ciudadanía, entendido como la asignación de derechos de propiedad, la provisión de seguridad, la administración de justicia y un sistema impositivo justo, ii) el desarrollo de relaciones económicas modernas a partir del establecimiento de formas de producción transable desde regiones aisladas que sostengan la tercerización del mercado interno local, iii) una protección política efectiva contra el dominio de grandes narcotraficantes, caciques políticos y terratenientes, y iv) una política pública de asimilación de excedentes de población en las grandes ciudades.**

### **3. Contrato de ciudadanía:**

La lógica del problema agrario en Colombia no puede reducirse a la valoración económica de las potenciales empresas agrarias. La rentabilidad superior de una firma explotadora de una gran extensión de tierra no puede llevar a asumir los enormes costos que implica para el país el hecho de no tener una clase campesina de medianos y pequeños propietarios y en vez de ello tener cientos de miles de nómadas cocaleros. Tan simple como quitar de las utilidades de las firmas los gastos de sostener la guerra es lo que en términos económicos deja en pérdidas para la sociedad la negación de títulos de propiedad a los campesinos colonos del país.

¿Por qué la falta de titularización de los predios rurales le cuesta tanto al país en ilegalidad e inseguridad? Porque una de las condiciones para que los cultivos de coca sean económicamente viables y alimenten el conflicto es que la tierra no represente ningún valor patrimonial para los cultivadores. Por ser ilegal, cualquier propietario de un predio que sea utilizado para sembrar coca está en el mayor de los riesgos de perderlo en manos de las autoridades. Por eso ninguna de las grandes haciendas del país es utilizada para los cultivos de coca.

Los colonos, por el contrario, se especializan en abrir la frontera agraria en zonas donde el valor de la tierra es casi nulo. Las zonas de baldíos además no cuentan con mayores conexiones viales, de modo que poco sentido tiene explotar algún producto agrícola si la salida a los mercados implica enormes costos de transporte. Pero en esas zonas, quienes no poseen capital ni mayores pertenencias pueden darse el “lujo” de dedicarse a un cultivo que, en caso de no ser erradicado, permite obtener mayores ingresos que cualquier jornal o cosecha en zonas interinas. Si sus cultivos son erradicados igual no pierden nada material, porque la tierra en que sembraban nunca fue de ellos. El Estado no puede incautarla porque de hecho no pertenece a nadie.

Con el tiempo muchos de los territorios baldíos abiertos por los colonos terminan por integrarse al resto del país, bien sea porque se construyen nuevas carreteras o porque se aglomera población en alguna cabecera urbana, que se constituye en el centro de la vida social de los coccaleros. Así sucedió incluso con una capital de nuevo departamento, San José de Guaviare, que pasó de tener sólo unos pocos miles de habitantes en los setenta a cuarenta mil en el Censo de 2005. El problema es que gran parte de esa población colona vuelve a repetir el ciclo de búsqueda de nuevos baldíos, porque los predios adecuados por ellos no son titulados efectivamente por el Estado. Terminan por lo general mal vendidos como mejoras o expropiados por grandes terratenientes, mientras los campesinos, a su vez, terminan como colonos en nuevas empresas coccaleras reguladas por guerrillas y paramilitares, atizando nuestro conflicto.

Otorgar títulos de propiedad a los colonos es una estrategia para que sembrar coca constituya un costo para los coccaleros. Si la tierra es de ellos no van a correr el riesgo de perderla por utilizarla en cultivos ilícitos. Puede que los productos que cosechen no sean tan rentables como la palma y demás cultivos agroindustriales, pero no tienen para ellos los costos que les genera su vinculación a los cultivos ilícitos.

“La consolidación de la seguridad democrática de la región de La Macarena puede pensarse como un pacto del Estado con la población, en el cual el Estado asegura un paquete de derechos efectivos sobre el territorio y la población acata las normas sobre el uso del suelo y la legalidad de las actividades económicas. El título de propiedad es un contrato entre el Estado y el ciudadano, por el cual aquél garantiza a éste derechos exclusivos sobre un área determinada, como recuerda Geoffrey Demarest”.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Alejandro Reyes Posada, “Política de tierras en la consolidación de La Macarena”, documento presentado a MIDAS/AID, Marzo de 2009. El texto mencionado en la cita es: **Mapping Colombia: correlation**

La adjudicación de baldíos, que es la modalidad de titulación aplicable en la región de La Macarena, no puede realizarse eficazmente con los procedimientos ordinarios establecidos en la ley agraria. En primer lugar, el estudio de las solicitudes de adjudicación sigue el orden cronológico de llegada a las oficinas de INCODER, y dada la movilidad de la población de colonos y las transacciones informales que transfieren la posesión o las mejoras, la demora en atender las solicitudes asegura que cuando son tramitadas, la realidad de la posesión no corresponda a las adjudicaciones. En segundo lugar, el trámite exige una visita de funcionarios de INCODER a los predios y un plano topográfico de cada predio, pagado por el beneficiario.

Por las razones anteriores, la propuesta de titulación más viable es la participación de las organizaciones comunitarias de cada vereda para elaborar mapas catastrales detallados, con apoyo técnico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para que los vecinos determinen quiénes son los titulares de derechos para titulación. Ese procedimiento asegura que las adjudicaciones correspondan a la realidad social de la región y que se evite la presencia de oportunistas de fuera de la región, o que las adjudicaciones favorezcan a personas con vínculos políticos de los funcionarios regionales.

El asunto implica no solo la definición de los títulos a los colonos. El objetivo último es que la relación con el Estado demande también el cumplimiento de los deberes como ciudadanos a la población colona de la Macarena. En ese sentido un sistema impositivo justo que i) cobre progresivamente de acuerdo al tamaño de los predios y a la producción campesina y que ii) desincentive la acumulación irracional de tierras por narcotraficantes y ganadería extensiva, es un complemento necesario a la titularización. Pequeños montos tributarios evitan que los colonos se conviertan en especuladores de la apropiación de baldíos, al tiempo que una fuerte tributación de grandes extensiones inoficiosas aleja a quienes pretendan aprovechar la liberación de los territorios para extender sus propiedades. De ese modo se generan herramientas tributarias para garantizar relaciones estables entre los colonos y el territorio y se evita que el Estado tenga que abrir nuevos frentes de guerra de cuenta de la movilización de campesinos a los extramuros de la frontera agraria.

Ahora bien, la titularización es una condición necesaria pero no suficiente para otorgar una carta de ciudadanía plena a los colonos de la Macarena. La administración de justicia no se agota en los temas de derechos de propiedad de la tierra. Las comunidades necesitan de un sistema legal que abarque el espectro de temas legales propios de las relaciones sociales, desde problemas penales hasta aspectos civiles como maltrato intrafamiliar e inasistencia infantil, además del cumplimiento de contratos y asociaciones. Gran parte de la legitimidad de guerrillas y paramilitares se derivaba de su efectividad para constituirse en jueces y policías de las comunidades. Para el Estado la prestación de estos servicios es compleja por sus costos y por toda la complejidad institucional de la democracia. Mientras que para los actores armados irregulares quien ejerce la función de

---

**between land data and strategy**, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, march 2003.

soldado puede ejercer la función de juez, policía y hasta carcelero, la democracia moderna exige una especialización de funciones.

Las estrategias utilizadas por el PCIM (casas de justicia y presencia de la policía a lo largo de los municipios de la zona) han dado resultados notables al respecto. Sin embargo, es posible incrementar los resultados de la difusión de un sistema legal moderno en la Macarena si se llevan a cabo estrategias de: i) internalización de los valores y comportamientos propios de una sociedad democrática, *si los habitantes de la Macarena asumen comportamientos acordes con aquellos comportamientos amparados por las leyes nacionales, la justicia del Estado se convierte en una materia comprensible para esas comunidades*, y ii) abaratamiento y enseñanza de los medios y procedimientos judiciales del Estado, *pues así los habitantes de la Macarena internalicen las leyes nacionales, si no se abaratan y están accesibles las herramientas jurídicas para cumplir con las demandas de justicia de la población la carta de ciudadanía estará incompleta*.

#### **4. Relaciones económicas:**

Los excedentes del narcotráfico deben comprenderse como un medio para fortalecer la balanza de pagos en zonas donde la producción transable es pobre: *insertan a la población en el mercado global pero la alejan de los valores y las prácticas del Estado Nación moderno*. Pero de manera simultánea a la masificación del consumo de bienes y servicios de los mercados modernos, se fortalecen las prácticas tradicionales de mediación que protegen a la economía de las drogas. La consecuencia lógica de la disponibilidad de los recursos del narcotráfico y de la valoración de las bases clientelistas por bienes de consumo masivo fue la necesidad de una organización armada que protegiera el orden establecido por la economía coquera.

De acuerdo a Appadurai (1991): “cuando los cambios rápidos en la esfera del consumo no son inspirados y regulados por los detentadores del poder, parecen amenazar a estos.” Dentro de ese razonamiento, los cambios en los patrones de consumo introducidos por los narcotraficantes tendrían efectos definitivos en la detentación del poder. La enorme capacidad adquisitiva adquirida por los narcotraficantes, apabullante en comparación con los recursos de las élites tradicionales, revolucionó las estructuras de dominación social al introducir una nueva serie de bienes y servicios a las expectativas de consumo de la población y al transformar el control sobre los medios que permitían el consumo de esos bienes y servicios entre los miembros de la comunidad. Los elementos de consumo masivo llegaron a las comunidades pobres y aisladas del país gracias a la mediación clientelista y a los excedentes producidos por actores ilícitos. Estos elementos se constituyeron en parte fundamental de una nueva forma de vida y de orden social que se ha impuesto, sin importar la naturaleza criminal de quienes surten su consumo.

La producción de coca se refleja en la expansión de la economía terciaria en las cabeceras urbanas de las zonas de cultivo. Es allí donde se surte el consumo de masas para estas comunidades y donde las relaciones económicas legitiman el control territorial de actores armados distintos al Estado. Es en el mantenimiento de los mercados de objetos y

servicios del mundo moderno donde está el centro de gravedad del conflicto, no en los cultivos en sí. Por supuesto, el problema es que cuando se erradican los cultivos se ataca la producción transable local y la balanza de pagos de estas regiones entra en crisis, toda vez que los mercados de las cabeceras urbanas no pueden ser surtidos.

El desafío para la consolidación del estado en el corto plazo involucra: i) la creación de una economía transable que mantenga la provisión de comercio y servicios en la cabecera urbana, ii) los costos de apertura de mercado e infraestructura, y iii) la imposición de la regulación estatal sobre esa forma de producción transable.

### **5. Protección política:**

La protección política de los campesinos de la Macarena tiene su fundamento en la organización de los colonos como grupo social de modo que reclamen dentro de los canales democráticos por sus intereses y, sobre todo, por su inclusión definitiva en el Estado y la sociedad colombiana. De lo contrario otro ciclo propio de la historia colombiana de colonización y exclusión estará por iniciarse:

Detrás de la precariedad de los derechos territoriales se encuentra una concepción excluyente del campesinado como sujeto de derechos al desarrollo, o, en otras palabras, una concepción que no los considera agentes de la producción, que los juzga incapaces de emprender negocios agropecuarios rentables y los reduce a ser mano de obra de empresas rurales o agentes de la expansión de la frontera agrícola. Un cambio en la percepción del campesinado, para verlo como sujeto con capacidades y fortalezas favorables al desarrollo, es indispensable para fundamentar políticas para la superación de la violencia y la pobreza rural.

La concepción cultural discriminatoria del campesinado también influye poderosamente en la adopción de las políticas agrarias, que promueven la irrigación de subsidios para las grandes empresas mediante convocatorias en las que concursan proyectos bien planificados, y cuyos requisitos dejan por fuera los proyectos campesinos. Este modelo de inversión privilegia las economías de escala, la capacidad financiera y la tecnología de plantación, y desaprovecha el potencial productivo y la mejor distribución de ingresos de las economías campesinas diversificadas. Las desventajas de la pequeña producción pueden compensarse con el aporte de capacidades empresariales y la tecnología apropiada a sus condiciones productivas.

Finalmente, el desplazamiento forzoso también manifiesta el desprecio que los empresarios de la violencia sienten hacia los campesinos, a quienes conciben como estorbo para sus planes de control territorial y sus negocios de narcotráfico. La expansión de grandes propiedades en manos criminales como las de narcotraficantes y señores de la guerra y sus testaferros afecta profundamente las redes sociales y la confianza que existe en la comunidad.

Otra parte de la defensa política del campesinado es la extinción del dominio de tierras adquiridas por narcotraficantes y corruptos y su distribución entre campesinos sin tierra. Los narcotraficantes son agentes económicos que violan las reglas de la economía agraria, tienden a resolver sus conflictos con corrupción y violencia, hacen uso ineficiente de la tierra y distorsionan los precios relativos de la tierra y los productos. Sus necesidades de seguridad los asocian con grupos armados y bandas de sicarios, que aterrorizan a la población rural.

En suma, el PCIM debe: i) buscar que los colonos se organicen como un grupos social con intereses comunes para negociar con el Estado su inclusión a una ciudadanía moderna, ii) vigilar que los intentos de organización colectiva de los colonos no se diluyan en facciones clientelistas que en vez de velar por el interés general se especialicen en la disputa por recursos estatales, y iii) proteger, incluso militarmente, a las organizaciones políticas de los colonos de las amenazas, la influencia política y la violencia de terratenientes, caciques, narcotraficantes y demás figuras tradicionales de poder local.

## **6. Política de asimilación de excedentes de población rural en las grandes ciudades:**

En Colombia la ubicación y los movimientos de población guardan una lógica ligada al tipo de actor y orden dominante en un territorio. La pregunta central sobre demografía y conflicto es entonces sobre los límites de control entre uno y otro actor de acuerdo a las características de la población ubicada en un espacio geográfico dado, pero sobre todo de acuerdo a la evolución de dichas características por efecto de cambios en la ubicación de la población debido a la acción directa e indirecta de los actores armados.

En principio, la evidencia y los análisis iniciales demarcan claramente el orden social y las características demográficas que se facilitan para el control de cada uno de los actores, y en ese sentido el análisis se centra en identificar tales características. Pero la acción de dominación de los actores influye sobre la demografía de manera directa –el ejercicio explícito de la coerción y de la amenaza–, e indirecta –cuando la situación social, económica o política por efectos del control de un actor armado hace inviable la presencia de un grupo de población–. Lo que se traduce en movimientos de población que a su vez generan cambios en el entorno físico donde los grupos sociales habitan, con sus subsiguientes cambios en la estructura de arreglos, instituciones y visión del mundo que constituye el orden social de esa población. Los colonos expulsados de su tierra que se adentran en las selvas del suroriente colombiano y constituyen la base de coccaleros que controla las Farc, los desplazados de la guerra que se asientan en los cinturones de miseria de las grandes ciudades, los jóvenes profesionales de provincia que emigran a las capitales en busca de oportunidades de trabajo calificado, todos ellos cambiaron su espacio de vida como consecuencia de la acción de los actores del conflicto, pero al hacerlo transformaron el orden social por su encuentro con nuevos escenarios y grupos poblacionales.

El caso de la Macarena no es la excepción de esta lógica demográfica del conflicto. Parte de la población que no puede ser asimilada en el nuevo orden social propuesto por el Estado a través del Plan de Consolidación irá selva adentro a expandir la frontera agraria. La otra parte migrará a las ciudades. Por eso es un objetivo estratégico del programa de consolidación que ese nuevo orden estatal abarque a la mayor cantidad posible de población campesina y promueva una economía agraria que incluya a los pequeños productores, para estabilizar el poblamiento, impedir el desplazamiento hacia una nueva frontera de colonización y la concentración de la tenencia en grandes empresas de monocultivos o ganadería extensiva, como ha comenzado a ocurrir por la falta de derechos de propiedad titulados y la ausencia de oportunidades productivas de los colonos.

Y por eso debe ser también un objetivo estratégico del Plan de Consolidación una política de control de población basada en la asimilación e inclusión de los habitantes de las zonas de conflicto que van a parar a ciudades grandes e intermedias por efecto de la entrada del estado en territorios coccaleros. En los espacios urbanos el desafío de las políticas públicas con respecto a esta población se centra en: i) el desarrollo de un mercado de trabajo formal que resuelva los problemas básicos de ingreso y consumo de los recién llegados del campo. Si bien es en el sector terciario donde están las mayores posibilidades de empleo de baja capacitación, en las ciudades se requiere también del desarrollo de la producción transable para dinamizar el sector terciario. ii) El tema de vivienda es primordial. “Al menos sería importante que para las universidades colombianas de prestigio (grandes universidades públicas y privadas) se convierta en un tema prioritario la investigación sobre proyectos urbanísticos para integrar la población marginal. Por ejemplo, sería importante una propuesta arquitectónica dirigida a construir edificios para familias de estratos uno y dos que actualmente habitan barrios de invasión, de modo que se resuelva el problema de suelo.”<sup>6</sup> La ciudad ofrece en ese sentido interesantes economías de escalas y la ventaja de disponer de un mayor desarrollo institucional en cuanto a la organización de los servicios del Estado.

## 7. Conclusiones

- La consolidación de la seguridad en La Macarena resulta de una nueva relación de la población con el Estado, que busca como objetivo estratégico recuperar la supremacía del estado de derecho en la región y la lealtad de sus habitantes con el Estado y la legalidad.
- El más importante de los derechos que debe reconocerse es la propiedad sobre la tierra ocupada por los colonos, pues sobre ellos se fundan todas las transacciones de la economía de mercado y las posibilidades de supervivencia económica.
- En La Macarena la consolidación de la seguridad requiere la acción coordinada de la fuerza pública no solo para neutralizar la capacidad ofensiva de grupos armados

---

<sup>6</sup> Propuestas para alcanzar la paz a partir de la construcción de un Estado de derecho moderno, luego de la desmovilización de las AUC, FESCOL, Julio de 2008, p.3

ilegales sino para apoyar la recuperación y restitución de derechos de la población sobre la tierra despojada.

- La Macarena puede ser un programa piloto para estabilizar la población en el territorio y cerrar la expansión de la frontera agraria, para usar más intensivamente la tierra productiva ya incorporada al mercado.
- Es necesario desarrollar una economía transable y un sector terciario en las cabeceras municipales que compense la erradicación de la economía de la coca y asegure la supervivencia de la población regional.
- El PCIM debe expresar un pacto social que asegure la protección política del Estado hacia los pobladores, que parta del reconocimiento a sus organizaciones comunitarias y se dirija a la protección de sus derechos ciudadanos, la defensa frente a grandes narcotraficantes, grupos armados y aprovechadores de la inversión de recursos públicos por corrupción.
- El PCIM debe transferir gradualmente capacidades administrativas y técnicas al Departamento del Meta y a los seis municipios vinculados al programa, para lograr que asuman sus responsabilidades de manera sostenible cuando finalice la intervención del gobierno central.
- El PCIM debe coordinar políticas para una absorción productiva de los excedentes de población regional que migren a los centros urbanos y genere los empleos, viviendas e infraestructura social requeridos para evitar la formación de tugurios de refugiados del conflicto.