

# **ANÁLISIS REGIONAL DE LOS MONTES DE MARÍA**

## Introducción

Este capítulo presenta de manera esquemática la evolución de las dinámicas de violencia en la región de los Montes de María, señala sus motivaciones y caracteriza los principales actores armados e institucionales y sus relaciones durante las últimas tres décadas. También refiere el contexto institucional en el que se inició, en consecuencia, la implementación de las políticas de Defensa y Seguridad Democrática y de Consolidación de la Seguridad Democrática, implementadas entre 2002 y 2010, como iniciativas del Gobierno Nacional para la superación de la violencia y la consolidación de la presencia institucional del Estado. De la implementación de esas políticas se describen sus contenidos y principales acciones, los resultados en materia de recuperación de la seguridad y el orden público, así como las perspectivas de consolidación institucional.

Es de particular interés para el presente análisis el papel complejo que han jugado las instituciones estatales, tanto las de carácter nacional como local, en la configuración de la violencia en las décadas de los 80 y 90, y la reconfiguración de la institucionalidad y la recuperación de la violencia en manos del Estado en la última década. También es relevante el impacto de los grupos armados ilegales y del narcotráfico en las dinámicas de desarrollo económico y político regional, en función de la instauración de un orden social ligado a intereses privados de carácter mafioso.

Los retos en los Montes de María, como en las demás regiones estudiadas, tienen que ver con la superación de problemas estructurales, como la distribución y legalización de la propiedad de la tierra y la superación de la pobreza (que para el caso de Sucre asciende casi al 68% de la población)<sup>1</sup>, lo que implica la recomposición del sector agrícola y la reconstrucción de una institucionalidad moderna que blinde al Estado local de presiones provenientes de actores ilegales y de iniciativas particularistas. Retos que obviamente van más allá de los resultados obtenidos en materia de orden público y de superación de la violencia.

Como lo señala un estudio reciente sobre la región, aunque los avances institucionales han sido considerables y han transformado algunos aspectos negativos de la región, los Montes de María se encuentran actualmente “entre la incertidumbre y la esperanza”<sup>2</sup>.

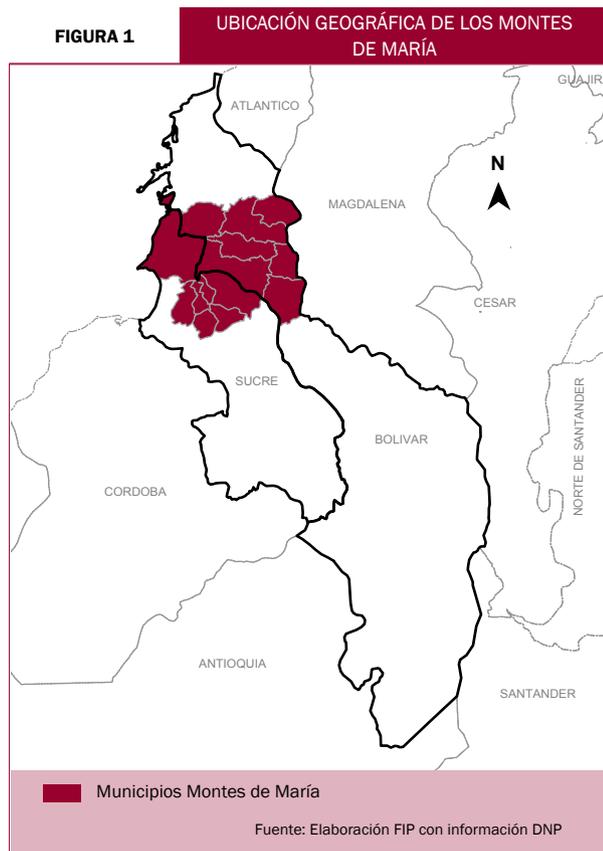
---

<sup>1</sup> Información del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR.

<sup>2</sup> Observatorio de Cultura Política, Paz, Convivencia y Desarrollo de los Montes de María. *El contexto montemariano: entre la incertidumbre y la esperanza*. Informe 2009. Programa de Desarrollo y Paz de los Montes de María, III Laboratorio de Paz, (Universidad de Cartagena, Instituto Internacional de Estudios del Caribe).

## 1. Entre el desarrollo y la guerra: antecedentes de los Montes de María

Ubicada entre los departamentos de Bolívar y Sucre, la región de los Montes de María corresponde a la prolongación de la Serranía de San Jacinto y tiene una extensión total de 6.466 km<sup>2</sup><sup>3</sup>. La constituyen 15 municipios: 7 del departamento de Bolívar (Carmen de Bolívar, Marialabaja, San Juan Nepomuceno, San Jacinto, Córdoba, El Guamo y Zambrano) y 8 del departamento de Sucre (Ovejas, Chalán, Colosó, Morroa, Los Palmitos, San Onofre, San Antonio de Palmito y Tolúviejo). Los municipios de Corozal y Sincelejo son considerados área de influencia regional de los Montes de María al concentrar la oferta institucional, política y administrativa de la región.



Los primeros municipios en desarrollarse en la región fueron aquellos más cercanos al mar -y que actualmente son atravesados por la carretera que va paralela a la costa Caribe-, y posteriormente, los municipios ubicados a lo largo de la rívera occidental del río Magdalena. Es hacia mediados del siglo XX que los Montes de María se consolidaron como una región con interés estratégico para los departamentos de Bolívar y Sucre, así como para el país, debido no solo a su privilegiada posición geográfica colindante con la costa Caribe, sino por su potencial agroindustrial y ganadero.

Su ubicación geográfica, como se dijo, resulta clave para el tránsito de mercancías y personas desde el interior del país hacia la costa Atlántica. En gran medida, debido a la construcción de la Troncal de Occidente, carretera que atravesó la serranía de San Jacinto de sur a norte por su costado oriental y convirtió a la población de El Carmen de Bolívar en punto de referencia regional.

Al estar ubicada entre los centros económicos de Valledupar-Bucaramanga (al oriente) y el mar Caribe (al occidente), y entre el corredor regional que liga Cartagena-Barranquilla-Santa Marta (al norte) y la carretera transversal de la Depresión Momposina, que comunica a Sucre, Córdoba y Antioquia con el Magdalena y el Cesar (al sur), la región de los Montes de María logró desarrollar importantes dinámicas comerciales y de asentamiento de actividades económicas y poblacionales que la convirtieron paulatinamente en un polo estratégico de crecimiento.

Para 1973, la población de la región era de 337.626 habitantes. En 1986, el número de habitantes había crecido a 867.821. Un indicador de que sin duda la región englobaba capacidades de desarrollo sostenido que resultó atractivo para las poblaciones de las zonas circundantes. No obstante, y principalmente por efectos de la violencia y su impacto en el desplazamiento forzado de personas, la región presenta actualmente una densidad de población de alrededor de 438.119 personas<sup>4</sup>.

Además de las condiciones para el desarrollo comercial, fundamentalmente centrado en los sectores agropecuario y de la agroindustria, la región de los Montes de María se ha destacado por una fuerte dinámica tradicional ganadera. La calidad de la tierra y su posición geográfica son los principales factores de desarrollo regional y también, en

<sup>3</sup> Para Sucre 2.677 km<sup>2</sup> (41.1%) y para Bolívar 3.789 km<sup>2</sup> (58.9%).

<sup>4</sup> Datos del Departamento Nacional de Estadística, DANE.

consecuencia y paradójicamente, de conflictos políticos y de dinámicas de violencia<sup>5</sup>.

Por ejemplo, señala Amaranto Daniels: “Entre los años 1998 y 2003, un total de 2.391 hectáreas se benefician en la región del programa Incentivo Forestal, que ejecuta el Ministerio de Agricultura, para apoyar la protección y producción de bosques nativos. De ese total, 2.345 has, es decir el 98% corresponden a grandes propietarios y el restante 2% a pequeños productores”<sup>6</sup>.

El crecimiento poblacional y el desarrollo socio-económico de la región no fueron acompañados y fortalecidos por una oferta institucional consistente, que sirviera para potenciarla como eje estratégico de desarrollo. Paradójicamente, se convirtió en el principal atractivo para los grupos armados ilegales, para quienes los Montes de María ofrecían toda clase de ventajas para un asentamiento perdurable, dada la precariedad de la presencia estatal. De esta forma, la combinación de un conflicto generalizado por la tierra, la presencia creciente de las FARC y otras organizaciones guerrilleras, y la evolución de los grupos paramilitares de la mano con el narcotráfico, terminaron por debilitar la poca institucionalidad existente y por aumentar los niveles de violencia y corrupción política y administrativa, principalmente durante la década de los 90.

En tal sentido, los Montes de María se han debatido entre el abandono y la débil presencia institucional del Estado colombiano, con altos niveles de corrupción política y administrativa, la lucha por la tierra, la violencia generalizada de los grupos armados ilegales y del narcotráfico, y la resistencia de la población a las dinámicas violentas<sup>7</sup>. En ese contexto, la PDS y la PCSD fueron políticas de transición hacia una región sin violencia y con presencia gubernamental sostenida. No obstante, como lo veremos a lo largo de este trabajo, los retos se circunscriben actualmente a la modernización y depuración de la institucionalidad local, a la recomposición de la propiedad de la tierra y a la erradicación definitiva del narcotráfico.

Como lo señala nuevamente Amaranto Daniels Puello: “La dinámica regional muestra, en la última década, pro-

*fundas transformaciones en el territorio y una sociedad en transición. En efecto, a partir de los años 90 el ejercicio de la soberanía y gobernabilidad en el territorio es disputado por múltiples actores armados ilegales al Estado; mientras que desde el año 2003 es una región en la que se lleva a cabo una “Recuperación Social del Territorio” o consolidación en cabeza de la fuerza pública. En lo productivo-económico, la región reconocida como una despensa agropecuaria departamental, avanza hacia la posibilidad de convertirse en un importante centro de grandes proyectos agroindustriales (con énfasis en biocombustibles) articulados a la dinámica de la globalización de los mercados. A lo anterior se agregan los cambios que sufre el mapa político-electoral de la región y el progresivo deterioro de la gestión pública territorial”<sup>8</sup>.*

La presencia, evolución e impacto de los grupos armados ilegales y la respuesta estatal cambiaron las dinámicas del conflicto en la región. Con la fuerte presión militar contra las FARC desde 2002 y con la desmovilización de las AUC, los Montes de María pasaron de la Defensa de la Seguridad Democrática a la Consolidación de la Seguridad Democrática. Pero varios interrogantes quedan respecto al desarrollo, evolución y futuro de esas políticas en el territorio montemariano.

En primer lugar, porque el proceso de Consolidación de la zona se lo ha apropiado el estamento militar en la región, especialmente la Infantería de Marina. En principio, esto dejaría poco espacio para las instituciones civiles, que, hay que decirlo, tienen capacidades insuficientes para jalonar autónomamente un proceso de estabilización institucional y de desarrollo social, político y económico ¿Qué tan conveniente ha sido este aparente desbalance?

Segundo, porque el modelo de intervención parece responder a una lógica centralista, lo que deja un desafío a la capacidad de articulación de los programas nacionales con las agendas locales ¿Cómo responderán los liderazgos y autonomías locales a esta pretensión centralizante?

Finalmente, porque los avances en lo que a control territorial y desarrollo progresivo se refiere son notables, pero

---

<sup>5</sup> Para información detallada de la región de los Montes de María consultar la Fundación Red de Desarrollo y Paz de los Montes de María: [www.fmontesdemaria.org](http://www.fmontesdemaria.org)

<sup>6</sup> Daniels Puello, Amaranto. *La visión económica regional. Una aproximación a su contexto*. (Observatorio de Cultura Política, Paz, Convivencia y Desarrollo de los Montes de María, Universidad de Cartagena, ): 10.

<sup>7</sup> Daniels Puello, Amaranto. *Los Montes de María: entre la modernidad tardía y el colapso del Estado*. Ponencia VIII Seminario Internacional de Estudios del Caribe. Disponible en la página Web del Observatorio de Cultura Política, Paz, Convivencia y Desarrollo de los Montes de María: [www.observatoriomontesdemaria.org](http://www.observatoriomontesdemaria.org).

<sup>8</sup> Op.cit. Daniels. *La visión económica regional. Una aproximación a su contexto*. P.1.

se trata aún de una zona apetecida e influenciada por los grupos emergentes o bandas criminales, como las denomina el Gobierno Nacional. Además, algunos indicadores de violencia como homicidios y desplazamiento forzado continúan siendo altos y tienen importantes impactos en la situación de derechos humanos y DIH de la región. Según el Observatorio de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República, entre 2003 y 2007 se registraron 78.131 personas víctimas de desplazamiento forzado solo en el departamento de Bolívar y los homicidios aumentaron de 2.430 a 2.514, mientras que en Sucre tuvieron una leve disminución, pasando de 1.161 a 919 en el mismo periodo<sup>9</sup>. La violencia persiste.

¿En este contexto, qué retos tiene la PCSD y las autoridades del orden nacional y local para lograr el paso de una zona en proceso de consolidación a una zona consolidada y con visos de modernidad y desarrollo institucional?

### 1.1. La tierra: factor de violencia y desequilibrio institucional

El tema de tierras continúa siendo una de las principales preocupaciones de la comunidad, las demandas por restitución, titulación y otorgamiento de baldíos están en la primera línea de la agenda política de las autoridades locales y de las víctimas. En Sucre, por ejemplo, se articula a esta problemática una aparente crisis del INCODER, que en apariencia no tendría la suficiente infraestructura para dar respuesta a un número importante y creciente de reclamaciones<sup>10</sup>.

Esta situación problemática alrededor de la propiedad de la tierra y del uso del suelo, está asociada claramente a la cultura política regional, a la estructura social y a las dinámicas políticas y económicas, las cuales son indisolubles en territorios con dinámicas institucionales premodernas. Una síntesis del ethos de los Montes de María es referen-

ciada acertadamente por el Programa de Desarrollo y Paz de los Montes de María, en un estudio titulado: “El laboratorio de paz en los Montes de María, una aproximación a su contexto”, elaborado por el Observatorio de Cultura Política, Paz, Convivencia y Desarrollo de los Montes de María, la Universidad de Cartagena y el Instituto Internacional de Estudios del Caribe. Señala el texto:

*“La construcción de una sociedad regional, cuyos rasgos más sobresalientes configuran lo que define Anthony Giddens como una “Modernidad Tardía”. Es decir, una sociedad de un talante señorial y aristocrático, con bajos niveles de ciudadanía y la carencia de una sociedad civil que promueva la defensa de un Estado de Derecho. Liderada por una élite conservadora de las viejas tradiciones y costumbrista, cuyo sistema político/administrativo asume el “Gamonalismo Rural” como modelo de gestión, en donde las instituciones encargadas de la provisión de los bienes y servicios que demanda la sociedad, terminan siendo permeadas por la práctica “clientelista-electoral”, en detrimento del ejercicio de los Derechos Ciudadanos. Además de lo anterior, la economía regional refleja la ausencia de un espíritu y carácter empresarial de riesgo para la actividad productiva; la cual se apuntala sobre la dinámica agroexportadora del tabaco, la ganadería extensiva, una producción campesina de subsistencia y, más recientemente, la agroindustria de la palma de aceite”.*

*El Estado que se intenta construir a nivel territorial, como en éste caso, evidencia signos de fragilidad y fragmentación, debido a que la unidad nacional es igual de endeble en su articulación. Además de lo anterior, ese Estado territorial obedece a unas lógicas en donde los niveles de integración de los grupos sociales, sus intereses y las instituciones que lo representan reflejan un “Estado Territorial Privatizado”, que responde a determinados intereses particulares, tanto en el manejo económico como en la gestión*

**TABLA 1**

**USOS DEL SUELO EN LOS MONTES DE MARÍA**

ÁREA OCUPADA	2005		2007		Crecimiento 2005-2007
	Hectáreas	Participación (%)	Hectáreas	Participación (%)	
Agricultura	79.323	12	81.075	13	2
Pasturas para el ganado	293.423	45	350.567	54	19
Otros usos (Bosques, rastrojos, construcciones de vivienda, etc)	273.854	42	214.958	33	-22
<b>TOTAL</b>	<b>646.600</b>	<b>100</b>	<b>646.600</b>	<b>100</b>	

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Entrevista inédita con funcionarios del INCODER en Sincelejo y con miembros del Concejo Municipal de San Onofre, agosto de 2010.

pública, que obvian los intereses colectivos de la comunidad Montemariana”<sup>11</sup>.

Los principales problemas asociados con la disputa por la propiedad de la tierra son: 1) la contrarreforma agraria, tanto de carácter institucional como armada (principalmente la implementada por los grupos paramilitares), 2) el abandono y las dinámicas de compras masivas de tierras y 3) el despojo armado<sup>12</sup>. Son dinámicas acumulativas que hoy emergen con toda su fuerza ante la sociedad nacional, pero que se explican desde hace varias décadas por la forma como se relacionan el Estado local y los intereses privados, tanto legales como ilegales.

Desde la década de los 60, las grandes extensiones de tierra de los Montes de María han sido objeto de sangrientas disputas y su población víctima de desplazamiento forzado. Según Alejandro Reyes Posada<sup>13</sup>, tres factores influyeron en la gestación de las tensiones por la tierra. En primer lugar, existía ya en el territorio un monopolio sobre la propiedad de la tierra por parte de una reducida élite, lo que obligó a los campesinos a someterse a variados arreglos de aparcería y arriendo de tierras. Segundo, la gran hacienda empieza a prescindir del trabajo de los aparceros y arrendatarios que habían sido utilizados para así aumentar la extensión de los pastizales para ganadería. Y tercero, la reforma agraria impulsada durante el Gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970) que indujo a grandes y medianos propietarios a expulsar masivamente a las familias de aparceros y arrendatarios quienes migraron a los centros urbanos.

Efectivamente, la política de titulación de tierras produjo un efecto adverso que se reflejó en una serie de tensiones regionales. Ante la inminente titulación de tierras a los arrendatarios, la respuesta de los patrones fue la expulsión de los labriegos, cuya vida había estado asociada al trabajo de las haciendas montemarianas. Alrededor de 30.000

familias campesinas fueron condenadas al exilio. Paralelamente, los campos desocupados sirvieron para imponer la ganadería extensiva, para disminuir la dependencia hacia los trabajadores asalariados y como consecuencia se disminuyó notablemente la productividad agrícola. Todo ello liderado por unas pocas familias cuyo poder ha estado asociado con la propiedad de la tierra, familias que, como lo señala una investigación de Verdad Abierta: “...por siglos, los García, los Guerra, los De la Ossa, los Badel, los Martelo, entre otros,, habían mandado en casi todo en estos montes verdes de ceibas milenarias”<sup>14</sup>.

El movimiento de campesinos que no estaba dispuesto a ceder, se encontraba representado en la recién creada Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), que con un carácter pacífico y gremial promulgaba la reforma agraria. Pacíficamente promovieron el retorno de las familias a sus antiguas parcelas y exigieron la titulación prometida. Centenares de haciendas fueron invadidas, mientras que algunas familias campesinas se lograron reasentar en el territorio gracias a la compra de tierras del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA). Éstas solo alcanzaron a ser un quinto de la población total expulsada. Alrededor de 546 fincas fueron tituladas en parcelaciones colectivas y empresas comunitarias, que sumaban 122.400 hectáreas<sup>15</sup>.

A pesar del esfuerzo del Gobierno de Carlos Lleras para redistribuir la tierra rural, y por continuar con la implementación del programa de extinción de dominio de tierras baldías, se empezaron a gestar fuertes resistencias políticas. Al interior de ambos partidos, los dueños de las tierras promovían el freno a la reforma. Entrada la década de los 70, los cambios al statu quo promovidos por las organizaciones sociales de la región -en particular la ANUC- fueron rápidamente reprimidos. Con el Pacto de Chicoral<sup>16</sup> y el alto total

---

<sup>11</sup> Observatorio de Cultura Política, Paz, Convivencia y Desarrollo de Los Montes de María. *El laboratorio de paz en los Montes de María, una aproximación a su contexto*. (Universidad de Cartagena, Instituto Internacional de Estudios del Caribe). Disponible en: <http://www.observatoriomontesdemaria.org/userimagesobservatorio/file/DOCUMENTO-DE-CONTEXTO-VERSION-FEBRERO-DE-2009.pdf>. P. 6

<sup>12</sup> Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR. *Memorias de despojo y resistencias campesinas en la costa Caribe 1960-2010*. (Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 2010).

<sup>13</sup> Reyes Posada, Alejandro. *La Violencia y el Problema Agrario en Colombia*. En: Análisis Político No. 2. (IEPRI, 1982): 5.

<sup>14</sup> Equipo investigador de Verdad Abierta. *Cómo se fraguó la tragedia de los Montes de María*. En: Un pulso a las verdades en los Montes de María. Disponible en: [www.verdadabierta.com](http://www.verdadabierta.com)

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> El Pacto de Chicoral fue un acuerdo político entre los partidos tradicionales y los gremios de propietarios, que puso fin en 1973 a la incipiente reforma agraria. En lugar de la redistribución de tierras, los gobiernos fomentaron la colonización como forma de acceder a la tierra. Como consecuencia de la ley 4a de 1973, las expropiaciones para redistribución de tierras se hicieron imposibles. La actividad del INCORA solamente se reinició en 1982 mediante la adquisición de fincas a precios comerciales, en zonas de violencia llamadas de rehabilitación. Ver: “Carlos Lleras y la reforma agraria”, en Revista Cambio, 2 de noviembre de 2008, Disponible en: [http://www.cambio.com.co/paiscambio/771/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_CAMBIO-4087851.html](http://www.cambio.com.co/paiscambio/771/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-4087851.html).

a la reforma agraria a través de la Ley 4ª de 1973<sup>17</sup>, la esperanza de la organización campesina se debilitó notablemente y el conflicto por la tierra quedó sin resolver.

Y no solo sin resolver. La persecución y el aniquilamiento de líderes campesinos por parte de grupos incipientemente armados por los dueños de la tierra, sembraron la semilla de la intensificación de la violencia.

La dinámica del conflicto sobre la tierra abrió la puerta para la entrada de grupos guerrilleros que pretendían aprovechar la coyuntura de inconformismo y, al mismo tiempo, propició el nacimiento y expansión de estructuras armadas de carácter privado. Los Montes de María se debatirían desde entonces entre el temor a las guerrillas y a las represalias de los grupos privados de protección, lo que posteriormente sería el complejo fenómeno de los grupos paramilitares y del narcotráfico.

Como método de represión al campesinado que había promovido la redistribución de la tierra o lo seguía haciendo, fueron apareciendo pequeños grupos armados que, con presunta complicidad de miembros de la fuerza pública, se dedicaron al asesinato de dirigentes y líderes. Señala la Verdad Abierta:

*“En la zona urbana de El Carmen de Bolívar estaba La Mano Negra. En Sincelejo, había una banda llamada La Cascona, que incluso figuraba en la lista de paramilitares que reveló en octubre de 1987 el entonces Ministro de Gobierno César Gaviria ante el Congreso. En esa misma lista, aparecía la banda ‘Muerte a Secuestradores y Comunistas’ en el departamento de Bolívar. Y estaban Los RR en San Juan Nepomuceno, Los Benítez en San Pedro y los Encapuchados de Colosó”<sup>18</sup>.*

De forma paralela, a lo largo de la década de 1980, varios personajes asociados al narcotráfico compraron tierras en la zona costera de los Montes de María (Tolú, Tolúviejo, Coveñas, Palmito y San Onofre), especialmente aquellas que se encuentran a lo largo de la carretera que comunica a Cartagena con el Golfo de Morrosquillo<sup>19</sup>. Dichas tierras eran utilizadas como zonas de refugio, recreo y para asegurar el tráfico de estupefacientes y armas a través de los corredores naturales de la zona. Alrededor de estas

propiedades se organizaron pequeños ejércitos privados, que básicamente eran unas estructuras fragmentadas y autónomas que no realizaban acciones ofensivas claras ni poseían control sobre el territorio .

Entretanto, los grupos insurgentes que habían entrado tímidamente por esa época a la zona -como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), la Corriente de Renovación Socialista (CRS), y en menor medida el Ejército Popular de Liberación (EPL)-, fueron creciendo en número de efectivos y en territorios dominados. La presencia de las guerrillas de izquierda respondería a una lógica asociada a varios elementos.

En primer lugar, su llegada a los Montes de María correspondería a una especie de oportunismo político. Aunque a finales de los 70 y recién entrada la década de los 80 la ANUC había tomado tal fuerza que los miembros de la Asociación cerraron los espacios ante una eventual intervención de cualquier guerrilla que pudiese incidir en el desarrollo político de la región, hacia mediados de los 80 la cuestión era a otro precio. El revés sufrido a través del Pacto de Chicoral y posteriormente con la promulgación del Estatuto de Seguridad durante el gobierno del Presidente Julio César Turbay (1978-1982) para enfrentar a los grupos rebeldes, la situación de persecución y eliminación de miembros destacados de los movimientos sociales se radicalizó. Dadas estas circunstancias, las guerrillas, que se fueron acercando al territorio intentando aprovechar la frustración ante una reforma agraria paralizada, lograron instalarse por completo.

Pero hasta entonces las FARC no tenían cabida en un territorio dominado por otras agrupaciones guerrilleras. Solo hasta la desmovilización del EPL y el PRT en 1991, se creó un vacío de poder que fue aprovechado por esa organización armada.

Posteriormente, la desmovilización de los miembros de la Corriente de Renovación Socialista (CRS), una facción del ELN, permitió abrir aún más los espacios para la consolidación de la presencia política y militar de las FARC en la región. Todo control de zonas y de corredores clave necesita hombres armados y dinero, las FARC *“trajo hombres del Magdalena Medio y también los bajó del Urabá, presionada*

<sup>17</sup> Ley 4ª de 1973. Por la cual se introducen modificaciones a las Leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1ª de 1968. Se establecen disposiciones sobre renta presuntiva, se crea la Sala Agraria en el Consejo de Estado y se dictan otras disposiciones.

<sup>18</sup> Verdad Abierta, Op.cit. p.2

<sup>19</sup> Ver: Corporación Nuevo Arco Iris. Parapolítica. *La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos* (CEREC, ASDI, Bogotá, 2008). Duncan, Gustavo (2006). *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. (Fundación Seguridad y Democracia, Planeta, Bogotá, 2006). Castillo, Fabio. *Los jinetes de la cocaína*. (Editorial Documentos. Bogotá, 1987).

por la ofensiva de los hermanos Castaño y del Ejército en Córdoba. En *El Carmen de Bolívar, por ejemplo, alias 'Milton' de las FARC llegó en 1992. Un par de años después la fuerza pública se fue del lugar*<sup>20</sup>.

Por otro lado, el aspecto socio-económico jugó un papel trascendental en el posicionamiento de los Montes de María como centro de interés para los grupos armados ilegales. Inicialmente, el desarrollo precario de la infraestructura vial relegó la región a una zona de poca atención y difícil acceso. Con la Troncal Occidental y la Troncal del Caribe, se abrieron nuevos accesos hacia la costa atlántica y sus puertos, con lo cual las posibilidades de abrir corredores estratégicos de salida a la costa para el tráfico de drogas y armas también aumentaron. Las dos vías transportan el 80% de la carga que va desde el interior del país hacia la costa Caribe. La ausencia casi total del Estado y el déficit de control institucional a muchas dinámicas de comercio, significó para los grupos ilegales un espacio privilegiado para maniobrar que les permitió a sus estructuras un posicionamiento estratégico en el territorio y un flujo sostenido de recursos e insumos para la guerra.

Por supuesto, la llegada de nuevas rutas de comunicación terrestres no solo ofreció un buen escenario para el tráfico ilegal. El impulso económico de la región asociado a las carreteras permitió también la captación de recursos públicos y rentas privadas con los cuales sostener una variedad de negocios legales. En tal sentido, la extorsión y el secuestro se convirtieron en medios importantes para la consecución de recursos económicos para las guerrillas, pues las tierras de los Montes de María han sido utilizadas tradicionalmente para la producción tabacalera agroindustrial y la ganadería extensiva de doble propósito<sup>21</sup>.

Finalmente, la geografía de los Montes de María ha favorecido históricamente la entrada y el asentamiento de grupos insurgentes, especialmente en la zona montañosa correspondiente a la Serranía de San Jacinto. La accidentada morfología de esta porción del territorio colombiano la perfiló como zona de refugio para los grupos alzados en armas por su difícil acceso, numerosos corredores naturales y zonas de retaguardia y avanzada que son vitales para el desarrollo de la lucha guerrillera.

La ocupación de éstos territorios por parte de las FARC marca un quiebre en el desarrollo del conflicto en los Mon-

tes de María, por dos razones. La primera, porque a diferencia de los otros grupos, las pretensiones estratégicas de las FARC la habían llevado a "meterle el hombro" a la zona. La segunda razón responde a una lógica de acción y reacción. La presencia creciente de las FARC modificó los cálculos y el comportamiento de los demás actores, tanto de la fuerza pública como de los fortalecidos grupos paramilitares y del narcotráfico.

Puede afirmarse que la marginalidad que mantuvo la región hasta mediados de la década de 1980 permitió incubar una serie de tensiones y conflictos locales que emergerían violentamente al encontrarse territorialmente la expansión de los grupos guerrilleros con las iniciativas del Gobierno central por integrar la región a las dinámicas políticas y económicas nacionales. Los conflictos por la propiedad de la tierra y la violencia contra las organizaciones campesinas configuraron un escenario de intereses contrapuestos (de campesinos, terratenientes y del Gobierno nacional) que contuvieron la pretendida Reforma Agraria y generaron un clima de insatisfacción aprovechado por los grupos guerrilleros para construir base social campesina, que afecta a los idearios revolucionarios de cara a la represión de las élites locales, y que fue apoyada por el Gobierno de Turbay Ayala.

El poblamiento desordenado, los conflictos por la propiedad de la tierra, la represión contra las organizaciones campesinas y la incursión de los grupos guerrilleros hicieron que primara, en medio de las pretensiones integracionistas del centro, la violencia como factor de lucha por el poder. Si bien es cierto que se logró cierto nivel de desarrollo e integración de la región, también, gracias a ello, se consolidaron fuertes poderes locales que continuaron concentrando por la fuerza los dividendos de esas transformaciones.

El paramilitarismo emergió como respuesta armada de los poderes locales para expulsar a la guerrilla, objetivando su aparato militar contra los campesinos por ser presuntos colaboradores de aquellas organizaciones, y para apuntalar la concentración del poder de ganaderos y terratenientes locales. Paralelamente el narcotráfico, como poder en proceso de consolidación, aprovechó la existencia de corredores naturales para el tráfico hacia la costa Caribe y se instauró desde finales de la década del 90 como principal factor de violencia y de corrupción militar y política.

<sup>20</sup> Verdad Abierta. Op.cit. P.7

<sup>21</sup> Tradicionalmente, también ha existido la agricultura minifundista campesina que ha cultivado el maíz y la yuca, aunque también se destacan plantaciones de tabaco, ajonjolí, ñame y plátano. También se cultiva, aunque en menores proporciones, aguacate, ají, auyama, arroz, frijol, algodón, achote, coco, caña, palma africana, palma aceitera, peras, banano, cacao, berenjena, habichuela, melón, patilla, entre otros.

## 2. La década de los 90 y el escalamiento del conflicto

La violencia, por su parte, tuvo importantes y negativos efectos en la región desde la década de los 90. Por ejemplo, entre 1998 y 2002, el número de casos de masacre en Bolívar fue de 45, con 235 víctimas, mientras que en Sucre se registraron 21, con un saldo de 127 víctimas, perpetradas principalmente por grupos paramilitares. Los homicidios, por su parte, también impactaron de manera importante la situación de derechos humanos. Se registraron en el mismo periodo 2.430 en Bolívar y 1.161 en Sucre. Los secuestros, realizados por las FARC mediante retenes ilegales, se concentraron para la época en Colosó y El Carmen de Bolívar. Con la ofensiva estatal contra las FARC aumentaron paulatinamente los actos de sabotaje contra la infraestructura vial y productiva, las emboscadas, la siembra de minas antipersonal (MAP) y los actos de terrorismo<sup>22</sup>.

Según la Vicepresidencia de la República<sup>23</sup> entre 1990 y 2002, el 69% de las acciones armadas fueron realizadas por las FARC, el 14% por el ELN, el 9% por las autodefensas y el 8% restante por otras guerrillas no identificadas. El 36% de las acciones se aglutinaron en los municipios del El Carmen de Bolívar, San Jacinto, María la Baja y Zambrano. En Sucre, el número de acciones tiende a ser menor pero sobresalen los municipios de Ovejas y San Onofre. En este periodo, el conflicto armado presenta dos comportamientos distintos. El primero que va desde 1990 hasta 1997 donde no se registra un elevado número de hechos por año<sup>24</sup>, y el segundo que dura hasta 2002 donde se evidencia un escalamiento del conflicto, el cual afectaría la primera etapa de la implementación de la PDSD.

Si se analiza la primera periodización, lo primero que se encuentra es un acomodo relativamente rápido de las FARC, situación que les permite comenzar a realizar acciones de intimidación contra la población y concentrar sus esfuerzos en la captación de recursos a partir del secuestro y la extorsión. Desde el año 1994, las FARC intensifican

estas acciones contra los grandes ganaderos de la región y contra pequeños campesinos que habían logrado negociar la titulación de tierras con el gobierno a través de la ANUC. Este estado de cosas desencadena en los terratenientes dos reacciones totalmente opuestas. Por un lado, unos toman la decisión de vender sus tierras a través del INCORA, para evitar seguir siendo hostigados, amenazados y extor-

FIGURA 2

NÚMERO DE ACCIONES TERRORISTAS  
1993-2005

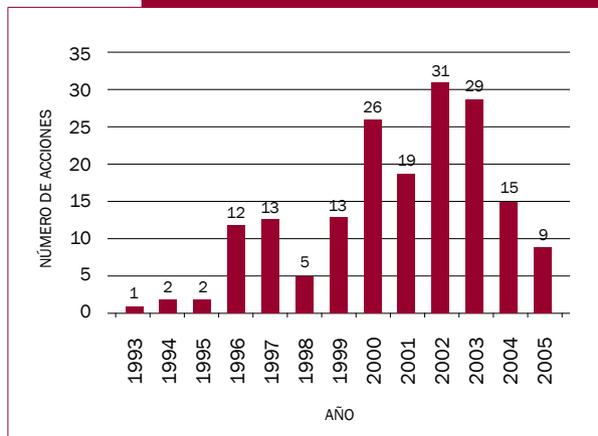
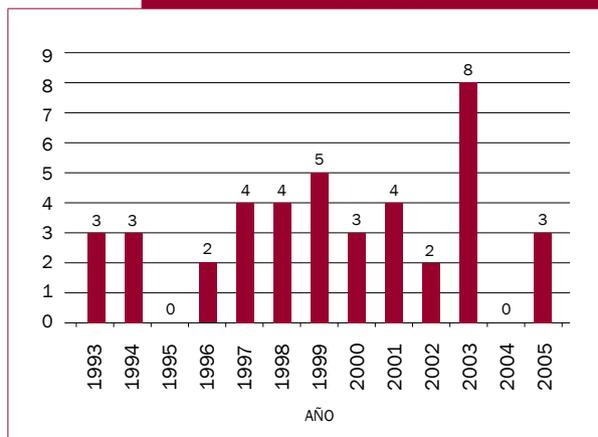


FIGURA 3

NÚMERO DE ACCIONES SUBVERSIVAS  
1993-2005



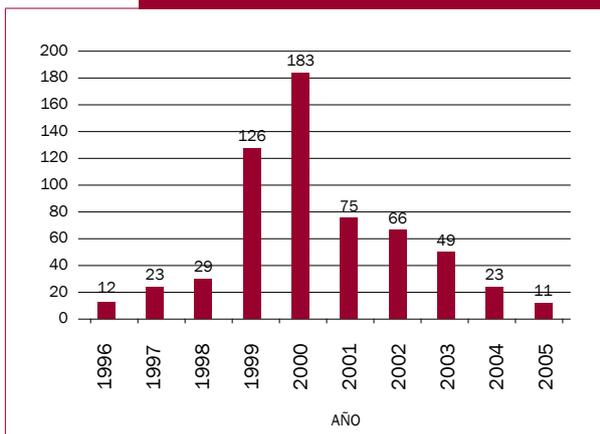
<sup>22</sup> Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. *Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la Confrontación Armada, el narcotráfico y los Derechos Humanos*. (Vicepresidencia de la República, 2008).

<sup>23</sup> Saénz, María Cristina. *Panorama Actual de La Región Montes de María y su Entorno*. En: Serie Geográfica No. 19 (Vicepresidencia de la República, agosto 2003): 8.

<sup>24</sup> Pocos enfrentamientos entre la Fuerza Pública y las guerrillas, algunos sabotajes y emboscadas contra la Infantería de Marina. Ver: Observatorio de Derechos Humanos y DIH. *Geografía de la Intensidad de la Confrontación 1998-2010*. (Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario). Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/documents/2010/100908/Geografia%20de%20la%20intensidad%20de%20la%20confrontación%201998%20-%20jun2010%20.pdf>

FIGURA 4

NÚMERO TOTAL DE SECUESTRO  
1996-2005



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, DNP

sionados por los grupos guerrilleros, y así lograr salvar algo de su patrimonio<sup>25</sup>.

Pero por otro, desde 1996, ante la grave situación de orden público generada por las guerrillas, la clase ganadera y política que decide quedarse en los Montes de María, se inclina y decide financiar fuerzas paramilitares con el fin de evitar un mayor control de la región por parte de la guerrilla. Así lo demuestra una lista de aportantes de las AUC hallada en la finca las Melenas<sup>26</sup>.

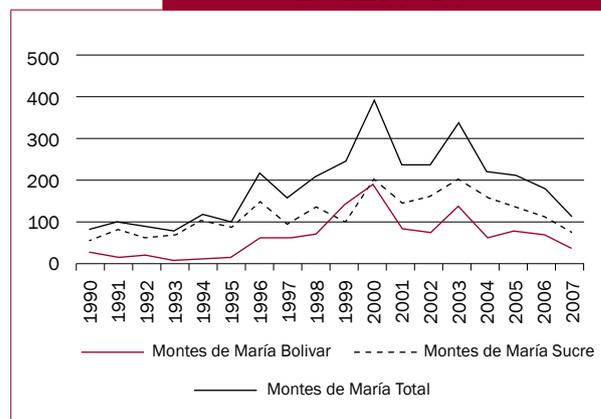
Si hay un ingrediente esencial en la consolidación del fenómeno paramilitar moderno en la región, fue la figura de las Cooperativas de Seguridad Convivir, que entre 1996 y 1997 experimentaron una expansión significativa en el territorio montemariano. Con lugar a pocas dudas, las Convivir fueron los semilleros donde se consolidaron las AUC<sup>27</sup>, y es en su seno donde nace, entre otros, el frente La Mojana y el frente Rito Antonio Ochoa<sup>28</sup>, que sería integrado en el 2000 al Bloque Héroes de Montes de María.

Mauricio Romero, en su libro "Paramilitares y Autodefensas", plantea una hipótesis para explicar el surgimiento del paramilitarismo en el departamento de Córdoba y las relaciones con sectores políticos y económicos locales, que puede servir para analizar dinámicas en otras regiones del

país, incluso las de los Montes de María. Romero señala que el paramilitarismo, si bien tiene una justificación en las lógicas antiterroristas locales, también se asocia con las resistencias de las elites políticas y económicas locales frente a procesos de democratización propuestos por el Gobierno Nacional. En tal sentido, el paramilitarismo en los Montes de María se asocia a la contrainsurgencia, pero también con las respuestas de terratenientes y políticos de la región frente a la reforma agraria, a la descentralización política y administrativa, a la elección popular de alcaldes y otras iniciativas del orden nacional que amenazaban con transformar el orden político clientelar instaurado.

FIGURA 5

NÚMERO DE HOMICIDIOS EN MONTES DE MARÍA  
ENTRE 1990 Y 2007



Fuente: DANE

Una revisión de los índices de homicidios en la zona muestra un incremento más o menos sostenido desde mediados de los 90, y con un pico de 400 homicidios por cada 100.000 habitantes en el año 2000.

En principio, los homicidios son un indicador de la presencia y acción de fuerzas criminales, aunque no deberían responder directamente a un escalamiento del conflicto armado, estrictamente hablando. Sin embargo, dado el modus operandi de las FARC y las AUC en relación con la población civil de los Montes de María, el aumento del número de personas asesinadas se convierte necesariamente en una alarma de la espiral

<sup>25</sup> Además de la extorsión y el secuestro, donde en muchos casos ante el no pago la víctima era asesinada, se comenzaron a quemar las fincas y terrenos de los mismos ganaderos.

<sup>26</sup> Izquierdo Ortigón, Carlos Roberto. Intervención de la Fiscalía General en Juicio Adelantado Contra Álvaro García Romero. Causa 2007 - 0092 - 08. P.4.

<sup>27</sup> "Salvatore Mancuso expuso en su versión ante Justicia Y Paz, cómo fue llamado a crear franquicias de las AUC por petición expresa de ganaderos y políticos Sucreños, con quienes sostuvo una primera reunión en Medellín y otra conocida como la de las Canarias". Ibid. Pg. 2

<sup>28</sup> Éste operaba en los Montes de María en 1997 a través de cuatro subgrupos: El Guamo (El Guamo, Zambrano, Córdoba, San Jacinto, San Juan Nepomuceno, y El Carmen de Bolívar), San Onofre (San Onofre, Tolúviejo, Ovejas, Chalán y Los Palmitos), María La Baja (María La Baja, San Juan Nepomuceno y San Jacinto) y Zambrano (El Carmen de Bolívar, Zambrano y Córdoba).

de violencia en un escenario en disputa territorial por parte de los principales actores armados legales e ilegales. En el caso de las AUC, la violencia contra la población civil hace parte de una estrategia basada en el terror para eliminar el presunto apoyo o base social de la guerrilla. Bajo este marco, se perpetraron 42 masacres que dejaron 354 víctimas fatales<sup>29</sup>, entre ellas, las más destacadas son la de Tolúviejo en 1999 y El Salado en el año 2000. También deben señalarse las de Chengue (2002), Pichilín (2002), Ovejas (2002) y Macayepo (2002).

Como se puede observar, existe un periodo crítico entre 1999 y el 2000, que coincide con la consolidación de la estrategia de las AUC. Según lo expuesto por Salvatore Mancuso en su versión ante la Unidad de Fiscalías para Justicia y Paz, el proyecto paramilitar tenía 3 objetivos: Primero, obtener reconocimiento político como organización armada de carácter contrainsurgente; segundo, dar respuestas sociales frente a las necesidades y demandas de la población, y por último, consolidar una salida negociada del conflicto armado. El poder paramilitar se extendió entonces hasta penetrar y cooptar el control de entidades estatales locales y lograr un manejo amplísimo del poder público en municipios, gobernaciones y demás instituciones públicas en la región. Esta estrategia política combinada con actos violentos e intimidación contra la población civil, apoyada o coonestada por sectores políticos y militares, les permitió mantener un estado de impunidad y un gran poder de facto en el territorio. El escenario político construido por las AUC en Montes de María dejaba a la guerrilla fuera del juego electoral.

Pero más allá de esto, en un conflicto como el vivido en los Montes de María, el ascenso político está ligado al desarrollo militar de los grupos armados ilegales, en su afán por consolidarse como agentes de control político, social y económico en las regiones en las que hacen presencia.

Según el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH<sup>30</sup>, en 1999, el Frente 35 de las FARC (José Antonio Sucre) tenía en la región 200 efectivos que operaban tanto en Bolívar como en Sucre. La organización del Frente se dividía en tres estructuras: la compañía Carmenza Beltrán, con 50 integrantes, registrando actividad armada en Morroa, Colosó, Ovejas, Tolúviejo, San Onofre, Corozal, Chalán y Los Palmitos. La compañía Robinson Jiménez, que operó con 60 hombres, haciendo presencia en los municipios de Betulia, Sincé, Buenavista y Galeras. Y la compañía Policarpa Salavrieta, conformada por 80 efectivos, que actuaba en Bolívar

conjuntamente con el Frente 37 de las FARC, desplazándose esporádicamente al departamento de Sucre.

En efecto, el Frente 37 de las FARC (también conocido como Benkos Biohó) operaba en el territorio en 1999 a través de cuatro estructuras: la compañía móvil Pedro Góngora Chamorro Chamorro, compuesta por un número aproximado de 57 guerrilleros; la compañía Che Guevara, integrada por 30 hombres; la compañía Palenque que con 35 efectivos, que actuó en el sector noreste del municipio de El Carmen de Bolívar, especialmente en El Salado y en los municipios de Zambrano y Córdoba donde su función principal fue la consecución de medios de financiamiento y el reclutamiento de combatientes; y las Fuerzas Especiales Unidad Caribe, que estaban conformadas por 30 guerrilleros y cuya misión era realizar labores de inteligencia y ataque a bases, batallones y puestos de policía. Esta estructura que movía entre los municipios de El Carmen de Bolívar, San Jacinto, María la Baja, San Juan Nepomuceno, El Guamo, Mahates, Calamar, Zambrano y Córdoba contaba con algo más de 250 integrantes distribuidos entre el centro y el norte del departamento de Bolívar.

Aunque la fuerza pública intentó combatir de frente a la guerrilla, las capacidades operacionales permanecían en niveles demasiado bajos. Podría afirmarse que la correlación de fuerzas entre la fuerza pública y los grupos guerrilleros era equilibrada en algunas regiones durante esa época. En una demostración de fuerza, las FARC aumentaron los actos de sabotaje contra la infraestructura de transporte de hidrocarburos, la red vial, la red eléctrica, contra vehículos y fincas particulares, con el objeto de desviar la atención y la presencia de la fuerza pública de puntos estratégicos para el control de la región.

Esta época coincide con la instalación de los primeros campos minados para evitar el acceso a sus campamentos base. Pero al mismo tiempo, coincide con los acercamientos entre las estructuras de las AUC y algunas unidades militares en la zona. El crecimiento sostenido de las estructuras de las AUC que operaban en los Montes de María, está directamente asociado con los ingresos del tráfico de drogas, que en la región se concentra en el eslabón de tráfico hacia el Golfo de Morrosquillo y en general hacia la costa Caribe colombiana, articulando una serie de rutas internas.

De acuerdo con el informe del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho In-

<sup>29</sup> Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. *La Masacre de El Salado: Esa Guerra no Era Nuestra*. (Grupo Santillana, Bogotá. Septiembre, 2009): 9.

<sup>30</sup> Saenz. Op.Cit. P.5.

ternacional Humanitario, muchas fincas del municipio de San Onofre han sido utilizadas como centros de acopio de cocaína, que luego es llevada afuera del país, a través del mar Caribe; en este proceso se destacan los puertos de Verugas y Rincón del Mar, en San Onofre<sup>31</sup>.

Los recursos provenientes del narcotráfico permitieron la financiación de las estructuras paramilitares, que apuntaban a ser el factor de desequilibrio en la confrontación a las FARC, según las pretensiones de los sectores políticos, económicos y militares que los apoyaron. No obstante, la evolución del paramilitarismo no significó la reducción de las FARC en términos militares, sino una dinámica sostenida de violencia contra la población civil que produjo mayores desequilibrios en la propiedad de la tierra, millares de familias desplazadas por la violencia, masacres y la cooptación de las administraciones públicas de varios municipios de la región. La guerrilla de las FARC, en ese contexto, permaneció relativamente estable.

**TABLA 2**

MUNICIPIO	HECTÁREAS INCAUTADAS POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES	
	Hectáreas	Participación
Zambrano	1.183	50
Córdoba	303	13
San Juan Nepomuceno	59	3
San Antonio de Palmito	-	0
Toluviejo	10	0
San Onofre	805	34
TOTALES	2.360	100

Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes, Abril de 2009

En efecto, el impacto del narcotráfico, en cuanto a dinámicas de tráfico de armas, drogas y violencia, ha sido fundamental para sostener niveles importantes de confrontación, prolongar intereses geoestratégicos y mantener niveles altos de corrupción política y administrativa en las administraciones locales. Incluso hoy, sin la existencia de las AUC ni de las FARC, son las bandas criminales, organizaciones armadas ilegales relacionadas con el narcotráfico y la criminalidad organizada, las que se disputan el control territorial con el Estado en las rutas de acceso al mar Caribe.

### 3. El punto de quiebre y el nacimiento de la estrategia institucional: PDS

El clímax de la confrontación armada entre guerrillas y paramilitares se da en el año 2000. En esos enfrentamientos se disputa el dominio sobre posiciones geográficas estratégicas, la estructura vial y los corredores naturales utilizados para el tráfico de drogas y armas a través del territorio. Las alianzas entre unidades militares del Ejército y la Infantería de Marina con los grupos de autodefensa radicalizan a la organización guerrillera.

Para entonces, Gustavo Rueda Díaz, alias 'Martín Cabellero', jefe del Frente 37 de las FARC y hombre clave del Bloque Caribe de este mismo grupo, se había dado a conocer por el secuestro al ex canciller Fernando Araújo, por sus acciones de terrorismo contra la infraestructura energética y por las emboscadas a las unidades militares que patrullaban en la zona. Cabellero se convirtió en el terror de los Montes de María por cuenta de las extorsiones, los desplazamientos forzados y la siembra de minas antipersonales<sup>32</sup>. Para las Fuerzas Militares, 'Martín Cabellero' era un objetivo de valor estratégico.

Por su lado, el Bloque Héroes de los Montes de María a cargo de Rodrigo Mercado, alias 'Cadena', un carnicero y ladrón de carros nacido en Macayepo, no se había quedado atrás. A través de amenazas a supuestos auxiliadores de la guerrilla, las AUC cometieron varias masacres indiscriminadas.

Entre los años 2000 y 2002 comienza un nuevo escalamiento en las magnitudes del conflicto, donde las AUC y las guerrillas -principalmente los frentes 35 y 37 de las FARC- producen 18 enfrentamientos. En Bolívar los enfrentamientos se dan principalmente en El Carmen y en Córdoba mientras que en Sucre los combates se concentran en Ovejas. Bajo estas circunstancias, hacia septiembre de 2002, el Gobierno de Álvaro Uribe declara el Estado de Conmoción Interior<sup>33</sup>, y se decretan a los Montes de María y sus municipios aledaños como Zonas de Rehabilitación y Consolidación (ZRC). Los municipios incluidos son: Mahates, María La Baja, Calamar, El Guamo, San Juan de Nepomuceno, San Jacinto, Carmen de Bolívar, Córdoba y Zambrano, en el departamento de Bolívar; y San Onofre, Colosó, Cha-

<sup>31</sup> Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. *Diagnóstico departamental Sucre*. (Vicepresidencia de la República, 2007): 2.

<sup>32</sup> "La muerte de 'Martín Cabellero'", *Revista Semana*, Bogotá, 27 de octubre de 2007.

<sup>33</sup> El 11 de agosto de 2002, se expide el decreto No. 1837, en el cual la Presidencia de la República en cabeza de Álvaro Uribe Vélez declara el Estado de Conmoción Interior argumentando la situación de orden público que vive el país.

lán, Ovejas, Tolú Viejo, Sincé, Galeras, El Roble, San Pedro, Corozal, Sincelajo, San Juan de Betulia, Los Palmitos, Morroa y Buena Vista, en Sucre, como zonas especiales para la intervención del Estado.

En este punto comienza la aplicación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSO)<sup>34</sup>, y la estrategia de retoma de los Montes de María. El objetivo general de la Política de Defensa y Seguridad Democrática “es reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común”<sup>35</sup>.

### 3.1. Los Montes de María y las ZRC: la PDSO y los albores de la PCSO

Como consecuencia de la declaración de los Montes de María como Zonas de Rehabilitación y Consolidación (ZRC), el aumento en el pie de fuerza fue sustancial. Las principales medidas en términos militares y policiales fueron:

- a. La profesionalización de las fuerzas armadas y el incremento del pie de fuerza de 67.000 soldados profesionales a 102.000<sup>36</sup>
- b. La implementación de la Red de Informantes y Cooperantes
- c. La implementación del programa de Soldados de Mi Pueblo
- d. El fortalecimiento de la inteligencia policial y militar
- e. El incremento del número de efectivos de la Policía a 10.000
- f. La creación de 5 cuerpos de la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA), cada una conformada por 4.000 soldados profesionales
- g. El incremento de las Brigadas Móviles
- h. La creación de los Comandos Conjuntos en las regiones

De esta forma, se asigna permanentemente un pelotón de Infantes de Marina en el territorio, se incorporan 230 policías para los municipios de Colosó, Chalán, El Roble, San Antonio de Palmito, Morroa y Caimito, donde las Estaciones de Policía habían sido destruidas por ataques guerrilleros. También se asignan 240 Soldados de Mi Pueblo para los municipios de Los Palmitos, Tolú Viejo, Sincé y Mahates, San Jacinto y San Juan Nepomuceno, y se consolidan cinco escuadrones contraguerrilla para operar en carreteras y cascos urbanos<sup>37</sup>.

Con esta primera recomposición de la fuerza pública se inició la implementación de la PDSO, que concentró sus esfuerzos en la desarticulación de los frentes 35 y 37 de las FARC, este último siendo el de mayor participación en hechos violentos. Para marzo de 2003, según un alto mando de la Infantería de Marina, el número de infantes se había reforzado en un 40 % y el cuerpo de Oficiales y Suboficiales, en 20%<sup>38</sup>. Existían 16 pelotones de Soldados de Mi Pueblo en Sucre y 24 en Bolívar, lo que sumaba 1.440 efectivos, y se abrió un Escuadrón Móvil de Carabineros para los dos departamentos, con un número de 150 hombres<sup>39</sup>.

El aumento en el pie de fuerza vino de la mano con el desarrollo de numerosas operaciones militares. Entre septiembre del 2002 y febrero del 2003<sup>40</sup>, por ejemplo: “... la Fuerza Pública en Montes de María frustró cuatro retenes, dio de baja 25 guerrilleros, capturó a 98 milicianos y a cinco integrantes de las autodefensas, sostuvo 18 contactos armados, incautó armas, explosivos y equipos de comunicación, desmanteló 16 campamentos y recuperó 372 cabezas de ganado”<sup>41</sup>.

Como método de adaptación, las guerrillas se replegaron hacia las zonas más inaccesibles de la serranía y plagaron de minas los caminos que llevaban a sus campamentos. Optaron por operar en grupos pequeños de diez

<sup>34</sup> “ La Política de Defensa y Seguridad Democrática es el documento marco mediante el cual el Gobierno Nacional traza las líneas básicas de la Seguridad Democrática para proteger los derechos de los colombianos y fortalecer, con la solidaridad de la ciudadanía, el Estado de Derecho y la autoridad democrática, donde quiera que esté amenazada. La Política de Defensa y Seguridad Democrática es una política de Estado de largo plazo, que se desarrollará en coordinación con todas las entidades del Gobierno y las demás ramas del poder. Presidencia de la República, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, 2002.

<sup>35</sup> *Ibid*, p.12.

<sup>36</sup> Hay que decir que el proceso de profesionalización de la fuerza pública se inicia en el gobierno del Presidente Andrés Pastrana, como componente fundamental del Plan Colombia.

<sup>37</sup> Saenz. Op.Cit. P.9.

<sup>38</sup> “Montes de María aún esperan su hora”, *El Tiempo* [en línea]. Bogotá, 10 de marzo de 2003. Disponible en el sitio web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-965369>

<sup>40</sup> En Abril del 2003, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la prórroga de Estado de Conmoción Interior lo que trajo, esto causó la suspensión de la zonas de Rehabilitación y consolidación, por considerarlas violatorias de las libertades básicas (Informe preliminar: Visita de campo a los Montes de María realizada por Jorge Delgado y Miguel Ortega, Investigadores de la FIP. Julio de 2010)

<sup>41</sup> Saenz. Op.Cit. P. 9.

personas y realizar acciones rápidas para obtener recursos económicos (retenes y secuestros). Pero al mismo tiempo, continuaron con acciones terroristas y de sabotaje en los cascos urbanos. Dichas acciones terroristas tenían como objetivo concentrar los esfuerzos de la policía y de las Fuerzas Militares en los cascos urbanos alejando así la nueva amenaza de sus territorios en la serranía.

Sin embargo, las guerrillas (especialmente las FARC) continuaron teniendo capacidad operativa, por lo que las medidas contra éstas fueron creciendo. Se evidenció presencia de milicias urbanas guerrilleras en los barrios periféricos de poblaciones como Sincelejo y Corozal. Cabe recalcar en este punto que a pesar de la desmovilización de las AUC, el fenómeno del narcotráfico persiste, lo que puede llegar a promover la reestructuración de nuevas organizaciones armadas al margen de la ley o incluso que las guerrillas entren a cooptar los recursos de esta actividad ilegal en el Golfo de Morrosquillo.

Al amparo del decreto 1837 de la Presidencia de la República y ante las reacciones de algunos sectores de la población y la comunidad internacional<sup>42</sup>, el Gobierno advirtió un trabajo de concertación con las gobernaciones de los departamentos de Sucre y Bolívar en la toma de decisiones para los municipios de la zona argumentando que las administraciones locales seguían manteniendo su autonomía. Adicionalmente se comprometieron a desarrollar un plan concertado que se definiría mediante la apertura de un canal de comunicación directa entre los dos gobernadores y el Ministerio del Interior y de Justicia<sup>43</sup>. Sin embargo, las iniciativas durante esa época se concentraron en el Gobierno nacional y la fuerza pública, marginando de las decisiones a las autoridades locales, aunque manteniendo informados a los gobernadores.

Las reacciones a la retoma militar de los Montes de María no dieron espera, y la ofensiva militar significó una época particularmente difícil para la población civil que fue producto de severos controles y seguimientos por parte de las fuerzas militares. La situación para los habitantes de los Montes de María se tradujo en un estricto control de los víveres que movilizaban a sus veredas para

su sostenimiento, para supuestamente dejar sin abastecimiento y debilitar los frentes guerrilleros. Los uniformados hacían censos e incluso establecían el ingreso de un máximo de alimentos por familia a las veredas más apartadas de los cascos urbanos. De igual manera, la circulación de vehículos que rodean la parte accidentada del territorio estaba prohibida durante la noche y la madrugada para evitar los retenes ilegales de las FARC.

Incluso, durante la primera fase de recuperación del territorio se presentaron quejas sobre la estrategia que se estaba implementando en la zona. En septiembre del 2002, alrededor de 30 personas del corregimiento de Pijiguay, en Ovejas, se dirigieron a la Personería Municipal para denunciar a un grupo de militares que ingresaron en el casco urbano con una informante, quien encapuchada señalaba a campesinos como presuntos colaboradores de la guerrilla. Ese día la Infantería de Marina detendría alrededor de 20 personas que serían puestas a disposición de la Fiscalía y harían parte del Frente 35 de las FARC<sup>44</sup>.

Pocos meses después de implementada la estrategia de ocupación militar en la zona, la cifra de desplazamiento continuaba siendo preocupante para el Gobierno. Sin lugar a dudas el contingente militar y de policía que se había desplegado en los Montes de María había servido para devolver la tranquilidad sobre todo en las vías principales y los cascos urbanos de los 26 municipios de la Zona de Rehabilitación y Consolidación, pero los habitantes de la región veían con incredulidad la permanencia de la fuerza pública sobre todo en las zonas críticas. La meta del Gobierno para ese entonces era la presencia permanente en 23 de los municipios de la Zona de Rehabilitación con una fuerza de 110 hombres de las fuerzas militares, compuestas por “un pelotón de Infantes, uno de Soldados Campesinos y 30 policías”<sup>45</sup>.

Ante este panorama las estrategias para trabajar con la población de estas zonas especialmente afectadas por la violencia empezaron a vislumbrarse. Desde julio de 2002 con el apoyo de Naciones Unidas se desarrolló un taller que pretendía definir un plan de desarrollo humano sostenible para la región. El objetivo de esta iniciativa sería

---

<sup>42</sup> A finales del año 2002, la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU expresó su preocupación por las medidas adoptadas al amparo del decreto en las zonas de Rehabilitación y Consolidación. Adicionalmente el programa de Derechos Humanos de la Unión Europea abrió, a principios de año 2003, un foro de discusión sobre la situación de los Derechos Humanos en el marco de la implementación de la PDS.

<sup>43</sup> “Habrá medidas concertadas en zonas de rehabilitación”. *Vanguardia Liberal*, Bucaramanga, 27 de septiembre de 2002.

<sup>44</sup> “Denuncia en Ovejas por 21 capturas a dedo”, *El Tiempo* [en línea], Bogotá, 2 de septiembre de 2002. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1374885>

<sup>45</sup> “Los Montes de María aún esperan su hora”. *El Tiempo* [en línea], Marzo 10 de 2003. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-965369>

**TABLA 3** NÚMERO DE HOMICIDIOS EN BOLÍVAR Y SUCRE 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Bolívar	617	462	444	502	489	342	372	3228
Sucre	257	230	151	140	141	105	184	1208

Fuente: Policía Nacional, Ministerio de la Defensa Nacional, Dirección de Estudios Sectoriales

**TABLA 4** NÚMERO DE SECUESTROS EXTORSIVOS EN BOLÍVAR Y SUCRE 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Bolívar	26	42	26	15	3	3	0	115
Sucre	35	12	2	3	1	1	1	55

Fuente: Policía Nacional, Ministerio de la Defensa Nacional, Dirección de Estudios Sectoriales

trabajar en la construcción de un proceso de convivencia democrática, de desarrollo y fortalecimiento de la paz en esa región<sup>46</sup>. De esta manera y casi paralela con la fase de recuperación del territorio se empezaron a implementar programas de desarrollo social y económico en la región. Sin el apoyo de la población, cualquier intento por recuperar la confianza y la legitimidad sería inútil.

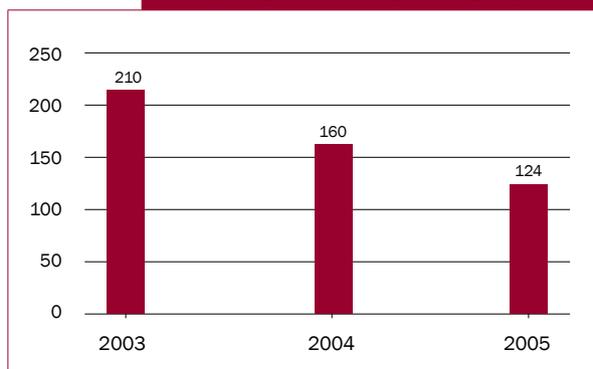
### 3.1.1. Recuperando la población

Para 2003, la Infantería de Marina había tomado la batuta en el combate a guerrillas y se adelantaba el proceso de desarme y desmovilización de grupos paramilitares. El entonces Coronel Rafael Colón asumió el mando de la Primera Brigada de Infantería de Marina en Montes de María. Pero para la Infantería de Marina, entrar a combatir a los grupos armados ilegales supuso un proceso de aprendizaje y actualización de las estrategias de contrainsurgencia en un entorno de dinámicas cambiantes. Los habitantes de la zona habían desarrollado una particular desconfianza hacia la Infantería de Marina dados los antecedentes de colaboración entre algunos altos oficiales y los grupos paramilitares.

Para la época, los enfrentamientos entre guerrilla y paramilitares habían cesado. Cada grupo se había dedicado a tareas del narcotráfico con un acuerdo implícito de respeto de espacios. Así, las AUC se establecieron en el Golfo de Morrosquillo a lo largo del Magdalena, mientras las FARC conservaron su dominio en la alta montaña. Pero con el proceso de desmovilización, el escenario sería otro. A mayores

espacios dejados por las AUC, mayores espacios habría para la guerrilla, con lo cual, el mayor reto estaba en evitar justamente que ello sucediera. De ahí que la Infantería de Marina desarrollara estrategias para “ganar mentes y corazones” de la población.

**FIGURA 6** NÚMERO DE HOMICIDIOS EN MONTES DE MARÍA



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

**FIGURA 7** NÚMERO DE ACCIONES SUBVERSIVAS 1993-2005



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Los homicidios se redujeron sustancialmente, los rehenes militares fueron evitados en toda la infraestructura vial y disminuyeron ostensiblemente el número de masacres, principalmente por la desmovilización de las AUC. De igual forma se redujo el índice de desplazamientos forzados, pero aumentaron de manera preocupante las víctimas de minas antipersonales (MAP) y municiones sin explotar

<sup>46</sup> “Buscan salvar los Montes de María”, *El Tiempo* [en línea], Bogotá, 27 de julio de 2002. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1362882>

(MUSE)<sup>47</sup>. Sin embargo, los índices de violencia asociados a la confrontación armada, como las acciones terroristas aumentaron durante el mismo periodo (ver figuras 2 y 3).

### 3.1.2. Plan Saludo

Ante la agresiva estrategia de recuperación militar desplegada por el Gobierno Nacional, las fuerzas militares se vieron en la necesidad de construir una dinámica de acercamiento con la población que permitiera una mejor relación entre los militares y la población civil. Con la evidente necesidad de reconstruir los lazos de confianza se diseñaron iniciativas como el “*Plan Saludo*”, que consistió en que los oficiales y suboficiales empezaran a relacionarse con la población mediante un saludo de “buenos días”, “buenas tardes” y “buenas noches”, como símbolo inicial de amabilidad y confianza. Varios oficiales reconocen los resultados de esta medida y señalan que de esta manera empezaron a tener canales de comunicación más asertivos con los habitantes de los municipios, a tal punto que en la actualidad los mismos pobladores reconocen y resaltan la labor de las fuerzas militares.

El Plan Saludo evidencia un cambio en la estrategia institucional en la lucha contrainsurgente. Señala el tránsito desde una actitud de sospecha frente a la población civil como presunta auxiliadora y colaboradora de las FARC, lo que había incitado otrora la implementación de la lógica de “quitarle el agua al pez”, como justificación de la hostilidad frente a la población civil, a un escenario en donde primaba la recuperación de la confianza de la fuerza pública por parte de las comunidades. La lógica transformó la visión de la fuerza pública frente a la población civil, asumiéndola ahora como aliada estratégica de la lucha contrainsurgente.

### 3.1.3. Las Casas de Almirante

Hacia el año 2004, en San Jacinto y Carmen de Bolívar, en el departamento de Bolívar, y Ovejas y San Onofre, en Sucre, se inauguraron las llamadas ‘Casas del Almirante’, una iniciativa promovida por la Fuerza Naval del Caribe, diseñada para acercar a la población y a la fuerza pública y reconstruir los lazos de confianza entre las partes. Así, buscó apoyar directamente a los habitantes de la región en temas de desarrollo social y económico. En un principio los oficiales de las ‘casas del almirante’ visitaban colegios y barrios con poblaciones vulnerables. Después de un tiempo

estos lugares empezaron a ser visitados por los habitantes de los municipios en busca de todo tipo de ayudas e incluso oportunidades. Sorprendentemente muchos de los suboficiales designados para estos lugares están en capacidad de brindar orientación en temas productivos, económicos, jurídicos, judiciales y sociales.

En estos cuatro municipios, las ‘Casas del almirante’, apoyadas por el Almirante Guillermo Barrera, se convirtieron en interlocutoras entre la sociedad civil y las autoridades gubernamentales a nivel regional, departamental y nacional<sup>48</sup>. Así mismo, estas unidades están en capacidad de atender situaciones de emergencia y empoderar con iniciativas de desarrollo a comunidades en extrema situación de vulnerabilidad.

Las “Casas del Almirante”, en este contexto, tienen dos importantes impactos. En primer lugar, permiten una relación más dinámica con las comunidades incluso en temas no militares. Segundo, se instituyen como instancias de interlocución directa de las comunidades que buscan soluciones a problemas cotidianos que las autoridades locales no logran satisfacer. De alguna manera, la reconstrucción de la confianza entre la Infantería de Marina y las comunidades, evidenció también la insuficiencia de las autoridades locales para asumir y responder satisfactoriamente a las demandas sociales, en un escenario de innegable protagonismo de las fuerzas militares.

### 3.1.4. Grupos Especiales de Operaciones Sicológicas (GEOS)

Los GEOS, en un principio conocidos como *Grupos Especiales de Operaciones Sicológicas*, y actualmente definidos como *Grupos de Acercamiento Especial a la Población*, son un grupo de Infantes de Marina que se integran con la población y desarrollan actividades sociales y recreativas. Estas pequeñas unidades conformadas por grupos de entre 3 y 5 infantes, en cabeza de un suboficial de mayor rango (sargento) diseñan actividades lúdicas, entre las que se destacan ‘cine al parque’, funciones de ‘títeres para niños’, ‘partidos de fútbol’ y ‘cenas comunitarias’, entre otras actividades, con el fin de reconstruir los lazos de confianza.

Por lo general estas actividades se realizan en zonas deprimidas, en donde hay ambientes propicios para el reclutamiento por parte de estructuras armadas al margen

<sup>47</sup> Departamento Nacional de Planeación. *Cifras de violencia Montes de María 2002-2005*. Dirección de Justicia y Seguridad. Disponible en: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

<sup>48</sup> (Informe preliminar: Visita de campo a los Montes de María realizada por Jorge Delgado y Miguel Ortega, Investigadores de la FIP. Julio de 2010)

de la ley o favorables para que se generen nuevos brotes de violencia. Los GEOS fueron una estrategia implementada por la Infantería de Marina en zonas en donde se preveía el retorno de grupos guerrilleros, pero terminaron siendo un mecanismo privilegiado para la relación permanente con las comunidades y otras instituciones públicas y privadas.

Los resultados de la intervención de la fuerza pública en los municipios de los Montes de María dieron rápidos y contundentes resultados que se tradujeron en el debilitamiento de los Frentes 35 y 37 de las FARC, el Frente Jaime Batemán Cayón y la compañía Ernesto Ché Guevara del ERP<sup>49</sup>. Adicionalmente la desmovilización del Bloque Héroes de María y del Frente La Mojana, estructuras que pertenecían al Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia fueron factores determinantes en la fase de recuperación militar del territorio. Este éxito militar en la zona pondría en evidencia la necesidad de fortalecer el trabajo social que hasta ahora había sido frágil e inconsistente.

### 3.1.5. Recuperando el territorio

Bajo los lineamientos de la Política de Seguridad Democrática implementada por el Presidente Uribe, recuperar la confianza de la población solo era la mitad de la tarea por hacer. Tres objetivos principales planteó la política: 1) fortalecer la presencia institucional del Estado en territorios donde ha sido débil tradicionalmente, 2) perseguir a los grupos guerrilleros a través de una campaña militar ofensiva y 3) desmovilizar los grupos paramilitares ilegales, esencialmente las AUC.

Con esto en mente, se buscó solucionar el problema del sostenimiento de la zona, y evitar que 'Martín Caballero' y los frentes 35 y 37 siguiesen activos. Además de los incrementos a nivel cuantitativo, las Fuerzas Militares mejoraron varios aspectos operativos y cualitativos en lo que a unidades se refiere. De acuerdo con varias fuentes, el principal inconveniente que se tenía en la zona radicaba en la composición de las unidades dedicadas al patrullaje. Por un lado, se trataba en su mayoría de soldados concriptos, y por el otro, no había un aprendizaje acumulado en guerra contrainsurgente, especialmente en las unidades de la Infantería de Marina.

Así, se decidió formar una unidad élite. La asignación de la Fuerza Conjunta de Acción Decisiva, FUCAD, desplegada en el norte del país, se convirtió en un punto de quiebre muy importante en el transcurso de la lucha contra la guerrilla, sobre todo en la región de los Montes de María. Durante el año 2006, el Ejército Nacional creó la FUCAD, conformada por las brigadas móviles 16, 17 y 18, un batallón de alta montaña, dos unidades designadas al Plan Meteoro, dos batallones contraguerrilla nivel División y el comando operativo No. 5<sup>50</sup>. El objetivo principal de estas unidades fue desarrollar operaciones especiales contra grupos armados ilegales, fortaleciendo de esta manera la estrategia militar en zonas críticas como lo eran los Montes de María.

A pesar del despliegue de varias operaciones en su contra, Caballero seguía siendo un objetivo esquivo. La Operación Linaje-París, desplegada en diciembre de 2006 con el fin de rescatar al ex ministro Araújo, había permitido la fuga del secuestrado en medio de la confusión, y más allá de capturar o dar de baja a Caballero, solo debilitó marginalmente la estructura del frente 37.

No obstante, con esta operación se confiscó el computador de 'Martín Caballero', que incluía códigos de comunicación, radios y otros elementos de inteligencia. Gracias a éstos, la FUCAD pudo desplegar la denominada Operación 'Alcatraz'<sup>51</sup>, que culminó con la muerte del temido comandante del frente 37. Entre marzo y octubre del 2007, cerca de 7.000 hombres de todas las fuerzas participaron en diferentes operaciones que concluirían con la desarticulación del frente 37. La campaña militar culminaría con el bombardeo al campamento del frente en el sitio conocido como las Aromeras, localizado entre Zambrano, Carmen de Bolívar y San Juan de Nepomuceno .

La acción conjunta de las fuerzas militares, campañas como la Red de Cooperantes, el programa de Infantes de mi Pueblo y las propagandas que invitan a la desmovilización de miembros de grupos armados ilegales, fueron factores determinantes en la etapa de recuperación de la zona. Muchas de las operaciones de inteligencia realizadas por la Infantería de Marina, en donde se recopiló información cla-

<sup>49</sup> El 30 de abril de 2007, los últimos 18 integrantes del Ejército Revolucionario del Pueblo, incluyendo su máximo cabecilla Rafael Enrique Simanca Bello alias 'Gilberto', se entregaron a la Primera Brigada de Infantería de Marina quedando desarticulado el grupo subversivo. Previamente 30 integrantes del ERP se habían acogido al programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa Nacional. El grupo guerrillero delinquía desde el año 1996 y estaba sindicado por delitos de rebelión, porte ilegal de armas, secuestro y extorsión.

<sup>50</sup> *Fuerza Pública cierra el 2006 con un balance de seguridad en el país.* Comando Conjunto Fuerzas Militares. 22 de diciembre de 2006. Disponible en: <http://www.cgfm.mil.co/CGFMPortal/index.jsp?option=noticiaDisplay&idNoti=31>

<sup>51</sup> Entre marzo y octubre del 2007, 7.000 hombres participaron en diferentes operaciones que finalizaron con la muerte de Gustavo Rueda Díaz, alias 'Martín Caballero'.

ve para la desarticulación de los frentes 36 y 37, contaron con la participación informantes que recibieron recompensas por datos que condujeron a la captura o localización de mandos guerrilleros. En el caso de la operación 'Alcatraz' el Ministerio de Defensa entregó 1.700 millones de pesos a dos infiltrados que dieron las coordenadas de la ubicación del campamento<sup>52</sup>.

En la segunda fase del Plan Patriota o Plan de Consolidación se han replicado las unidades de acción conjunta, intentando aplicar el modelo de la Fuerza de Tarea Omega, con resultados indiscutibles contra el Bloque Oriental en el suroriente del país. Las acciones conjuntas han sido un elemento fundamental en la recuperación de los territorios con fuerte presencia de grupos armados ilegales. En unidades como la FUCAD o la Fuerza de Tarea Omega confluyen cada una de las fortalezas de las fuerzas armadas. En Montes de María, el trabajo de inteligencia que ha venido realizando la Armada, ha sido decisiva. A esto se le suma el apoyo de la Fuerza Aérea, y la ágil y fortalecida campaña militar que viene realizando el ejército contra la guerrilla en ocupación del territorio.

Actualmente la fuerza pública hace presencia en todos los municipios de la subregión de los Montes de María. Por ejemplo, la FUCAD y tropas de la Infantería de Marina hacen presencia permanente en corregimientos como El Salado y Macayepo. La acción conjunta de las fuerzas militares persiste en la zona. Tanto así, que en julio del año en curso el trabajo conjunto de fuerzas militares en el que participaron Armada, Fuerza Aérea y tropas del Ejército Nacional dieron de baja a alias 'Canaguaro' y alias 'Ciro' delegados por 'Iván Márquez', para la retoma de los Montes de María<sup>53</sup>.

## 4. De la recuperación a la Consolidación: la PCSD

La Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010) se inicia como política de transición entre la recuperación planteada por la PDSO hacia la consolidación. Más allá de ser la versión actualizada de la PDSO, es clara la pretensión de profundizar y corregir aspectos irresueltos. La PCSD tiene los siguientes objetivos estratégicos:

1. Consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio nacional.
2. Proteger la población, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos.
3. Elevar drásticamente los costos de desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia.
4. Mantener una fuerza pública legítima, moderna y eficaz, que cuente con el apoyo y la confianza de la población.
5. Mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país<sup>54</sup>.

La PCSD percibió en teoría un "nuevo escenario estratégico", en el que era necesario afinar las medidas políticas y militares implementadas en la PDSO. Los principales cambios son: a) la urbanización de la amenaza armada (Bacrim y grupos guerrilleros), b) la lucha contra el narcotráfico y la criminalidad organizada, c) la necesidad de organizar doctrinariamente la intervención gubernamental, por lo que se construyó la Doctrina de Acción Integral como principio orientador de la coordinación institucional, y d) la consideración de la centralidad de las comunidades para el desarrollo de las políticas gubernamentales.

### 4.1. El Centro de Coordinación de Acción Integral

Sin duda alguna, la baja de 'Martín Caballero' representó un cambio en el escenario estratégico para las FARC en los Montes de María, y una oportunidad para la fuerza pública y el Gobierno de implementar de lleno el concepto de *consolidación* en una zona por años abandonada. Para ello, la conformación de *centros de fusión* o Centros de Coordinación Integral -CCAI- ha sido esencial. Pero, cómo funciona

<sup>52</sup> "Así se tendió el cerco a 'Martín Caballero' en Montes de María". *El Tiempo* [en línea], Bogotá, 26 de octubre de 2007. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2704992>

<sup>53</sup> Cabecillas de cuadrillas 35 y 37 de Farc dados de baja en combate. Ejército Nacional, 6 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=251144>

<sup>54</sup> Ministerio de la Defensa Nacional. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. 2007.

y más importante aún, para dónde se apunta con esta estrategia en el territorio montemariano?

El CCAI es una iniciativa de la Presidencia de la República y 12 entidades de Gobierno, que “*tiene como objetivo garantizar la gobernabilidad, legitimidad, presencia y confianza de los ciudadanos en el Estado, mediante la recuperación del territorio para todos los colombianos, a partir de los avances en el control del territorio, la movilidad de los ciudadanos y el fortalecimiento institucional sobre todo a través de la presencia del Estado y la prestación de los servicios sociales a todos los colombianos*”<sup>55</sup>.

La intervención gubernamental, en esta estrategia, se sustenta en la coordinación y armonización de los planes y proyectos de cada una de las entidades de acuerdo con sus competencias legales en un territorio dado.

El CCAI está conformado de manera permanente por un delegado de cada una de las siguientes entidades de Gobierno: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Fuerzas Militares, Policía Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), COLDEPORTES y SENA. Además, designaron delegados permanentes de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Fiscalía General de la Nación.

Está fundado en el enfoque general de “Recuperación Social del Territorio”, desde el que se han fijado cuatro propósitos fundamentales:

- El aumento de los indicadores sociales básicos
- La reducción de la violencia
- Acciones de reactivación económica
- Mejoramiento y construcción de la gobernabilidad

Inicialmente, el CCAI se concentró en cuatro municipios de los Montes de los María. El Carmen de Bolívar y San Jacinto, pertenecientes al departamento de Bolívar, y Ovejas y San Onofre en el departamento de Sucre. Desde el punto de vista de la Política de Consolidación de la

Seguridad Democrática -PCSD-, el fortalecimiento de los gobiernos locales con la participación de la ciudadanía y acompañados de la llegada de los servicios públicos esenciales, permiten una garantía sostenible de los derechos ciudadanos, y en últimas, un incremento del bienestar y el desarrollo de la región. Todo esto llevaría al fortalecimiento del Estado de Derecho.

Con el fin de darle protagonismo al componente social, y con el precedente a nivel nacional de la creación del Centro de Coordinación de Acción Integral<sup>56</sup>, la infantería de Marina designó la “Oficina de Coordinación Militar”. Esta dependencia está encargada de *contribuir, colaborar y apoyar los planes y programas que el gobierno nacional implementa a través del Centro de Acción Integral de los Montes de María*<sup>57</sup>.

Según el Capitán de Fragata Carlos Alberto Serrano, la “Oficina de Coordinación Militar” está bajo el cargo de un oficial en actividad, con una variación significativa: si bien el oficial a cargo es un amplio conocedor del área de operaciones, procedimientos y doctrina militar, su función principal no es administrar las armas, ni ejercer control militar, su función varió hacia un nuevo rol: ser un “facilitador” de las actividades militares en las áreas recuperadas en donde pretende llegar con una real oferta estatal<sup>58</sup>.

Entre el 2007 y el 2010 el CCAI ha invertido 44.696.788.052<sup>59</sup> millones de pesos en los Montes de María. Entre el 2007 y 2008 se ejecutaron 10.598.379.750 millones de pesos en proyectos de atención humanitaria de emergencia, desarrollo económico y social y ordenamiento a la propiedad<sup>60</sup>. Esta cifra aumentó en el año 2009, en el cual se invirtieron 16.304.625.498 millones de pesos con un porcentaje del 72% destinado a proyectos de desarrollo económico para la zona. Por el contrario durante el 2010 los proyectos de desarrollo social en la región contaron con un presupuesto del 67% del total de la inversión.

Dada la situación de desplazamiento vivida durante los 90 y parte del 2000 como consecuencia de las masacres perpetradas por los grupos paramilitares, uno de los prime-

<sup>55</sup> Presidencia de la República, *Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI)*, Disponible en: [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co).

<sup>56</sup> Creado en mayo del año 2004 como un esfuerzo para complementar las acciones militares y policiales con inversión social y programas de generación de ingresos para reconstruir el tejido social y recuperar la confianza de la población (PCSD: *Notas sobre sus antecedentes, formulación e implementación*. Gerson Arias, mayo 2010).

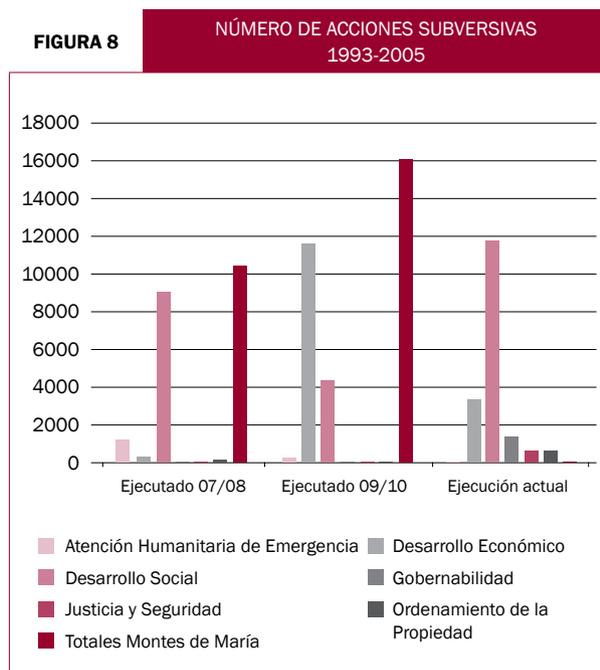
<sup>57</sup> Capitán de Fragata Carlos Alberto Serrano Guzmán. *Compromiso Institucional en los Montes de María*. Armada Nacional. 20 de octubre de 2009. Disponible en: Web: <http://www.armada.mil.co/?idcategoria=544189>

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Durante este año se han ejecutado o se están ejecutando proyectos por un monto de 17.793.782.804 pesos en las líneas estratégicas de desarrollo económico y social, gobernabilidad, justicia y seguridad y ordenamiento de la propiedad.

<sup>60</sup> Ver: *Informe del Centro de Coordinación Regional de Montes de María, 2010*

ros proyectos movilizados del CCAI fue el retorno de la población desplazada y la protección efectiva de sus derechos. Para ello, se impulsaron proyectos productivos a través de recursos de cooperación internacional y del estado colombiano, con la finalidad de ofrecer un sustento de vida distinto a los cultivos ilícitos.



Fuente: Informe Centro de Coordinación Regional de Montes de María, 2010.

**TABLA 5** PROYECTOS PRODUCTIVOS EN LOS MONTES DE MARÍA

Proyectos productivos	Lugar	Costo
Yuca	Chinulito	\$ 125.122.273
Ovino	Colosó	\$ 72.418.434
Aguacate	Carmen de Bolívar y Ovejas	\$ 979.615.500
Ñame	San Rafael, Municipio de Ovejas	\$ 255.279.000
Patios productivos	Las Piedras	\$ 120.354.000
Cacao con los campesinos	Colosó y Chalán	\$ 141.215.239
Cacaos con las asociaciones de víctimas de la violencia	Paraíso y San Cristobal	\$ 178.105.239
8 iniciativas productivas de comunidades víctimas de la violencia	Cinco municipios de los Montes de María	\$ 167.314.915

Fuente: Informe Centro de Coordinación Regional de Montes de María, 2010.

#### 4.1.1. Organización y funcionamiento del CCAI

El Centro de Coordinación Regional de los Montes de María -CCR- tiene una línea bastante clara de distribución

**TABLA 6** NUEVA INVERSIÓN APROPIADA 2009 PNC-MONTES DE MARÍA

LINEAS ESTRATÉGICAS DE CONSOLIDACIÓN	NUEVA INVERSIÓN APROPIADA 2009 PNC-MONTES DE MARÍA		
	Ejecutado	En Ejecución	TOTAL
Atención Humanitaria de Emergencia	\$128.000.000		\$128.000.000
Desarrollo Económico	\$11.716.087.688	\$270.000.000	\$11,986.087.688
Desarrollo Social	\$4.217.277.261	\$5.302.125.128	\$9.519.402.389
Gobernabilidad	\$562.754.586	702.000.000	\$1.264.754.586
Justicia y Seguridad	\$589.000.000		\$589.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$17.213.119.535</b>	<b>\$6.274.125.128</b>	<b>\$23.487.244.663</b>

de las responsabilidades entre los miembros. A nivel organizacional esto es una ventaja enorme dado que, en principio, se evita la duplicidad de esfuerzos y los conflictos en términos de quién hace qué. Como se puede observar en el organigrama, por un lado, el Coordinador del Plan de Consolidación de los Montes de María (Coordinador PCMM) concentra las tareas de fortalecimiento de gobernabilidad, generación de ingresos, titulación de tierras, construcción de infraestructura y construcción de tejido social. Por otra parte, el coordinador militar es responsable de los asuntos cívico-militares, acciones psicológicas y de estar tanto de la situación de seguridad en las zonas de intervención de los delegados de las instituciones civiles.

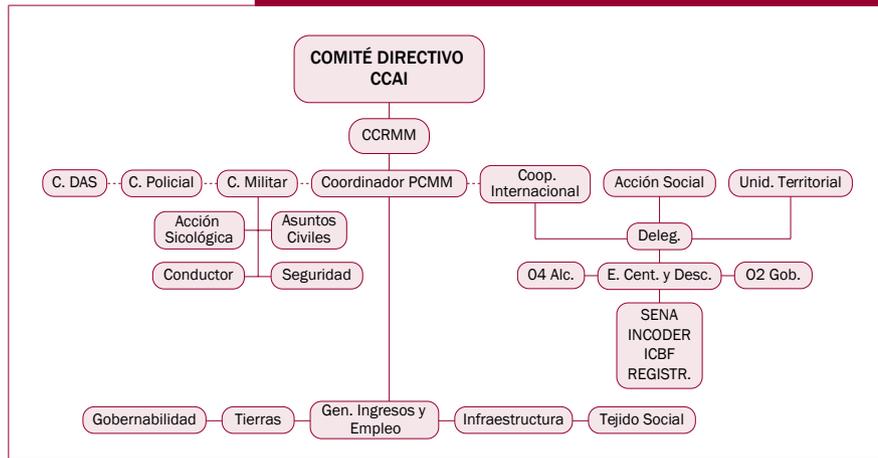
La llegada de la oferta institucional por parte del Estado permitió ocupar espacios que eventualmente la guerrilla pudiese recuperar. En este sentido, el CCAI ha hecho una labor de canalización de los recursos hacia proyectos de inversión y desarrollo económico prioritarios. Con base en las evaluaciones de los trabajadores de campo de las entidades reunidas bajo el CCAI y algunas iniciativas surgidas en la población, se distribuyen recursos para ello.

En este sentido, la lógica de la política funciona desde el Gobierno nacional hacia los gobiernos locales en un sentido *top-down*, de tal modo que la implementación de la misma está estrechamente ligada con los lineamientos establecidos desde el CCAI. Vale la pena decir que la presencia de operadores a nivel local permite descargar la ejecución de los proyectos. Los recursos de la PCSD que ejecutan dichos operadores están atados a la matriz de prioridades del CCAI, con lo que limita la autonomía -aunque no totalmente- de esas entidades a la hora de tomar iniciativas. Esto permite enfocar los dineros hacia las necesidades más inmediatas y prioritarias y así evitar el despilfarro de recursos escasos en obras o proyectos de poco impacto.

Si se mira la implementación, los gobiernos locales parecen tener un grado de involucramiento relativamente bajo en las discusiones con el personal del CCAI, y las agendas locales parecieran estar supeditadas a la agenda nacional

FIGURA 9

ORGANIGRAMA DEL CENTRO DE COORDINACIÓN REGIONAL DE LOS MONTES DE MARÍA



Fuente: Informe Centro de Coordinación Regional de Montes de María, 2010.

de intervención en la zona. En principio, el diseño de los planes de desarrollo económico y social nacería a instancias de las autoridades locales, principalmente alcaldes. Pero en la práctica, se terminan ajustando a los diseños que vienen del CCAI, aunque por supuesto, los proyectos aprobados pasan por una suerte de *visto bueno* de los alcaldes que están en la zona. Dicho de otra forma, la estructura institucional de la Política permite que a través del CCAI existan negociaciones en lo que a recursos se refieren,

pero existe una asimetría de los actores en cuanto a la toma de decisiones.

Esas limitaciones para las instituciones locales podrían tener dos explicaciones: por un lado, debido a la configuración centralista de la PCSD y a la disposición nacional de las instituciones que componen y lideran el CCAI y la implementación de sus políticas. Es decir, que la naturaleza de la PCSD, por ser gubernamental, está ligada a las decisiones del Gobierno nacional. Segundo, por

TABLA 7

CAPACIDAD INSTITUCIONAL EN LOS MONTES DE MARÍA

Departamento Municipio	Eficacia	Eficiencia	Requisitos legales	Capacidad Administrativa	Indicador de desempeño fiscal	Gestión	Índice Integral	Posición Nacional	Posición departamental	Medición Índice Integral
<b>BOLÍVAR</b>										
San Juan	85,03	15,03	89,78	67,33	52,9	60,11	62,49	544	1	MEDIO
El Guamo	0	25,23	97,18	64,09	52,68	58,38	45,2	864	8	BAJO
San Jacinto	0	39,28	81,66	56,92	58,06	57,49	44,61	875	9	BAJO
Zambrano	0	33,03	92,17	37,31	62,51	49,91	43,78	890	11	BAJO
María La Baja	0	39,91	85,38	51,86	35,35	43,6	42,22	923	16	BAJO
Córdoba	0	30,19	84,6	42,69	57,75	50,22	41,25	936	18	BAJO
El Carmen	0	28,11	72,08	5,58	49,93	27,75	31,99	1047	35	CRÍTICO
<b>SUCRE</b>										
Palmito	86,06	33,48	89,45	56,83	57,51	57,17	66,54	429	3	MEDIO
Colosó	44,97	30,5	92,29	50,87	64,77	57,82	56,4	678	6	BAJO
Los Palmitos	0	28,25	97,91	63,18	56,74	59,96	46,53	841	11	BAJO
Tolú Viejo	0	35,87	89,68	19,71	71,54	45,63	42,79	911	14	BAJO
Ovejas	0	37,98	65,13	56,27	62,31	59,29	40,6	946	17	BAJO
Morroa	0	26,21	68,19	52,45	58,73	55,59	37,5	983	21	CRÍTICO
San Onofre	0	54,86	0	60,77	65,24	63,01	29,47	1056	23	CRÍTICO
Chalán	0	21,53	0	0	57,47	28,73	12,57	1088	26	CRÍTICO

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

la precariedad de las instituciones locales, debido a sus limitados recursos, su precariedad técnica y su naturaleza clientelar y en ocasiones ligadas a intereses privados o mediadas por presiones armadas. Una evaluación de la capacidad institucional de los Montes de María, realizada por el Departamento Nacional de Planeación, muestra resultados preocupantes (Tabla 8).

Otro elemento importante para considerar es la doble conceptualización, o por lo menos la doble percepción que existe del concepto o doctrina de Acción Integral por parte de la Infantería de Marina y el CCAI. Mientras que para la Infantería de Marina la Acción Integral es la versión colombiana de las acciones complejas dentro de la doctrina contrainsurgente, es decir la combinación de acciones cívicas y militares, para el CCAI la Acción Integral no es otra cosa que la armonización de la oferta gubernamental existente en un territorio específico. Esto supone dos percepciones estratégicas distintas. Para la Infantería de Marina es un concepto de estrategia militar ligado a la lucha contrainsurgente. Para el CCAI es la armonización de la oferta civil, luego o mientras se desarrollan, de manera autónoma pero subordinadas, acciones militares.

<b>Tabla 8</b>		<b>AVANCES ESTRATEGIA DE CONSOLIDACIÓN</b>
<b>LÍNEA ESTRATÉGICA</b>	<b>Resultados de Gestión</b>	
Seguridad y convivencia	Dinamización de procesos de retorno en la región, en condiciones de dignidad.	
	Indicadores sociales por encima de los promedios nacionales: salud y educación.	
	Ampliación cobertura acceso a educación superior y modelos flexibles.	
	Avance general d 106.9% en metas fijadas de proyecto movilizador para 2009.	
Desarrollo económico	Articulación de recursos para productos clave de la región.	
	Alineación de la cooperación internacional con apuestas productivas locales. Búsqueda de alineación con iniciativas privadas (Fundación Semana).	
Ordenamiento de la propiedad	Investigación de compras masivas.	
	365 predios titulados.	
	Protección de tierras.	
Gobernabilidad	Fortalecimiento gobiernos locales y comunidad, generando relación bidireccional.	
Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional		

## 5. Principales logros de la PCSD

Es indudable que la PSD y la PCSD han tenido importantes y positivos resultados sobre la situación de violencia en la región de los Montes de María. Fundamental ha sido la recuperación del monopolio de la violencia en manos del Estado, al desestructurar los frentes 35 y 37 de las FARC. También se destaca la desmovilización del Bloque Héroes de los Montes de María.

Esas políticas lograron la superación de la violencia de las FARC y de las AUC, pero no han logrado desestructurar las profundas redes del narcotráfico y sus tentáculos en instituciones políticas y económicas. Indirectamente se ha logrado, en ese escenario de no violencia, propiciar las denuncias de las víctimas, generar la apertura de procesos por parapolítica y otros delitos relacionados con las dinámicas de violencia surtidas durante más de tres décadas.

Sin embargo, la consolidación como meta está aún lejana, mucho más si se mira en la perspectiva de la “Prosperidad Democrática” augurada por el Presidente Juan Manuel Santos. Es necesario superar la problemática de tierras, depurar las instituciones locales y las prácticas políticas premodernas, y erradicar definitivamente el narcotráfico y sus recursos corruptores. Una “nueva sociedad”, consolidada, será aquella que no solamente haya superado la violencia sino que como escenario de posconflicto logre superar también la pobreza y la corrupción institucional.

## 6. Problemas y limitaciones

Muy a pesar de los buenos resultados que se han obtenido a través de los planes de consolidación, sobre terreno, la PCSD tiene unos problemas y una serie de limitaciones que repercuten en la eficacia y eficiencia del programa.

Para empezar, aunque sobre el organigrama los roles y funciones de los participantes están muy bien distribuidas, algunos de éstos se solapan en el proceso de implementación. Así, en los Montes de María el coordinador militar -perteneciente a la Infantería de Marina- ha ido tomando el liderazgo en la consecución de proyectos para la generación de ingresos y empleo para la población. Esto resulta comprensible y podría tener dos explicaciones. Por un lado, teniendo en cuenta la presencia creciente de la Infantería de Marina y de las campañas de acercamiento a la población, se han producido unas dinámicas en las relaciones autoridades-población que tienden a darle mucho más protagonismo al estamento militar. Más allá de que haya sido esta fuerza la involucrada en las tareas de recuperación de la población, la mayoría de habitantes de la región tienen una desconfianza histórica hacia otro tipo de autoridades. Así, tanto los alcaldes como la policía, por ejemplo, han sido asociados permanentemente a casos de corrupción o de colaboración con grupos paramilitares o de guerrilla.

Dicho esto, las “Casas de Almirante” han ayudado a canalizar las demandas, quejas y reclamos de los habitantes, las cuales son transmitidas al coordinador militar en las permanentes visitas a la zona.

El protagonismo militar en la PCSD, por lo menos en la zona, no es un problema o una limitación per sé. Es un indicador de que se siguieron los parámetros clásicos de recuperación de zonas bajo dominio insurgente, en la medida en que los militares son la primera autoridad que llega a hacer presencia. Sin embargo, en el caso de los Montes de María, no hay claridad en la delimitación entre la finalización de la *recuperación* y el comienzo de la *consolidación*, en términos de la implementación. En otras palabras, la primera etapa es el momento en el cual el protagonismo militar no solo es necesario sino deseable, mientras que en la segunda, las riendas las toman las autoridades civiles. Sin embargo, la radiografía de la zona arroja que los militares siguen teniendo un protagonismo relativamente alto en comparación con las autoridades civiles.

Una posible explicación estaría relacionada con la resistencia institucional del ente castrense a perder protagonismo en un país donde siempre lo han tenido. Visto con la óptica militar, esto equivale a perder los recursos que han

tenido. Pero visto más en detalle, se podría argumentar que se trata, en el fondo, de una diferencia de percepción.

En efecto, si bien es cierto que la desmovilización de los paramilitares y la baja de ‘Martín Caballero’ hicieron descender casi verticalmente las acciones armadas, quedan amenazas latentes -un posible retorno de las FARC o ingreso de Bandas Criminales, por ejemplo- frente a las cuales, las autoridades militares no están dispuestas a ceder, y por lo tanto, consideran que las condiciones de seguridad, si bien han mejorado, pueden cambiar repentinamente. Esto implica que la consolidación territorial debe permanecer en manos militares tanto como ellos consideren necesario. Por el lado de los civiles, el asunto toma un matiz distinto, pues entre más temprano tomen las tareas de consolidación las autoridades estatales de corte civil, más oportunidades hay de que la población se sienta acogida por el Estado.

Ahora bien, vale la pena decir que si hay algo que afecta la implementación de las políticas públicas son los celos institucionales. Y no es el caso de la zona montemariana. No se percibe una tensión entre civiles y militares. Muy por el contrario, ambos apuntan hacia un objetivo común ante el cual es indispensable la cohesión de esfuerzos y la interacción entre los actores.

Una segunda limitación tiene que ver con las repercusiones del enfoque *top-down* de la política. En primer lugar, dado que la PCSD es implantada a través de una serie de negociaciones con autoridades locales, la poca intromisión de éstas en el diseño, implementación y evaluación no permite un margen de aprendizaje. Si bien es cierto que el CCAI ha sido indispensable en esta importante etapa, su permanencia en el tiempo está limitada. No solo porque se trata de una entidad que consume recursos, sino porque su existencia por muy largo plazo es indeseable por cuenta de lo anteriormente dicho.

Es decir, el propósito de la política no puede estar ligado a que todo el proceso de diseño, implementación, evaluación y cambios surja desde el plano nacional. La transmisión de *know-how* hacia las instancias locales garantiza que se apropien del proceso, y por ende, que permanezca.

## 7. Desafíos a futuro y recomendaciones

Los principales desafíos y retos que enfrenta la región de los Montes de María tienen como referentes la reconstrucción de la institucionalidad local y la recuperación de la actividad económica con oportunidades para la mayoría de sus habitantes. Este propósito debe apuntarle a tres asuntos problemáticos específicos, pero históricos y ligados a las dinámicas de violencia y deterioro institucional: a) la superación de la problemática de tierras, b) la depuración y fortalecimiento de las instituciones locales; y c) la erradicación del narcotráfico.

Obviamente esa apuesta depende de voluntad política y de una capacidad institucional local de gran envergadura y altos niveles de transparencia y eficacia. A mediano plazo, y en relación directa con la PCSD, es necesario superar los siguientes cuellos de botella:

### 7.1. El desbalance entre las iniciativas militares y civiles

Debido al protagonismo militar de la Infantería de Marina y al liderazgo de su interpretación de la Acción Integral, como estrategia basada en la combinación de acciones cívico-militares, las demandas sociales giran alrededor de la capacidad de respuesta de esa instancia militar. De cierta forma, y sin pretenderlo, la dinámica contrainsurgente proveyó de una autonomía grande a la Infantería de Marina hasta el punto que algunas demandas comunitarias en territorios con presencia insurgente fueron solucionadas por ellas.

Hasta cierto punto, en algunos municipios, la autoridad militar ha sustituido la institucionalidad civil. Obviamente no solo debido al liderazgo militar sino también a la incapacidad de esas instituciones civiles de carácter local. La legitimidad social y política ha rodeado a la Infantería de Marina gracias a sus propios esfuerzos. Caso contrario al de las instituciones locales que son continuamente señaladas de ineficientes, corruptas e incapaces.

En teoría, el tránsito de la recuperación hacia la consolidación debería medirse, entre otros factores, por la cesión del control militar a las autoridades civiles. Pero si bien esto es lo más deseable, no es lo más conveniente, por lo menos para los Montes de María. De alguna manera ceder el control militar a las instituciones civiles, en las condiciones actuales, sería ceder y retroceder en términos de las relaciones entre el Estado y la población.

Es menester entonces hacer un proceso paulatino de revisión de las capacidades institucionales, depurando

prácticas administrativas no deseables y abriendo espacios para la emergencia de nuevos actores políticos no ligados con intereses privados cuestionados antaño. Es sumamente difícil y toma tiempo, pero es una reforma necesaria tanto en términos técnicos y administrativos, como políticos.

Un escenario recomendable sería la construcción de un plan de trabajo que permita la cesión paulatina de autoridad, en la medida que se fortalezcan las capacidades de las instituciones locales sobre la base de criterios técnicos y políticos específicos. En ese escenario debe existir una veeduría ciudadana permanente y un control riguroso desde el Gobierno nacional, aunque sin vulnerar las autonomías relativas de las agendas locales. De alguna manera el CCAI sentó unas bases de coordinación institucional y de perspectivas y prioridades políticas, sobre las que se pueden alinear las instituciones locales.

### 7.2. La tensión entre centralismo y agendas locales

Sin duda que las agendas locales están mediadas por otro desequilibrio: el del peso de la agenda política nacional que introdujo la PSD. No obstante, la PCSD hizo un intento por definir estrategias interinstitucionales en relación con contextos y problemáticas específicas. En ese sentido, habría un primer escenario de afinidad entre lo local y nacional.

Sin embargo, las cuestionadas capacidades de las instituciones locales pueden reñir, si se las deja solas, con las prioridades definidas desde el Gobierno nacional. En tal sentido es importante abrir espacios de diálogo permanentes y cada vez más horizontales entre las autoridades nacionales y locales, en la medida que se fortalezcan estas últimas.

### 7.3. Bacrim y narcotráfico como nuevas amenazas

Evidentemente, y gracias a la experiencia de tres décadas de violencia, el reto más importante en materia de seguridad es la erradicación del fenómeno del narcotráfico. Esto involucra no solo iniciativas tendientes a la confrontación de las BACRIM, sino también a la recuperación de la institucionalidad local, a la confrontación frontal de la corrupción política y administrativa, y al agotamiento de los espacios de reproducción del narcotráfico como fenómeno social y económico complejo, que solo se sustituye en la medida que se construya un Estado local sólido y transparente y se brinden oportunidades de ingreso sostenible a las comunidades. En muchas ocasiones la oferta ilegal es más atractiva que la oferta legal. Esta situación hay que revertirla.