

* Consultora de la Corporación Nuevo Arco Iris, Estudiante de doctorado en Sociología, Universidad de Barcelona, España

Plan de consolidación, gobernabilidad y concentración de la tierra en los Montes de María 2002–2011

La implementación de un plan de rehabilitación y consolidación implicó reconfiguraciones del mapa social, político y económico de la región.



Fotografía: Archivo Revista Arcanos.

Los Montes de María han sido reconocidos como una de las regiones en disputa en la dinámica del conflicto armado colombiano, especialmente tras el afianzamiento territorial que iniciaron los grupos paramilitares desde 1996. Las consecuencias de esta disputa han sido evidentes para el país, tras la ejecución de entre 42 y 56 masacres¹¹ y cerca de 8.000 asesinatos selectivos cometidos especialmente por el Bloque Héroes Montes de María de las AUC, por los Frentes 35 y 37 de las FARC y el Frente Jaime Bateman Cayón del ELN, los cuales hacían presencia

en la región. La Infantería de Marina y las Policías Municipales también tuvieron responsabilidad en la violencia que buscaba controlar el territorio, situación documentada en las grandes masacres visibilizadas hasta ahora como las de El Salado, Chengue, Mampuján y Macayepo.

En este contexto de violencia, que para el caso de los Montes de María tuvo la clara intención de cumplir con la es-

¹¹ Existe un debate sobre el número de masacres cometidas en los Montes de María. El dato de 42 masacres es recogido por la CNRR (2009) en *La masacre de El Salado. Esta guerra no era nuestra*. p. 9; y es la cifra que más comúnmente se referencia. El portal de Internet Verdad Abierta referencia un total de 56 masacres. No obstante, un grupo de investigación aún no formalmente constituido, ha registrado desde 1992 hasta el año 2005 un número de 57 masacres cometidas solo en los municipios de Montes de María Sucre y El Carmen de Bolívar.

trategia de “tierra arrasada”, se implementó en el 2002 la Zona de Rehabilitación y Consolidación (en adelante ZRC), cuyo principal objetivo fue el control militar del territorio por parte de las Fuerzas Armadas.

La implementación de un plan de rehabilitación y consolidación implicó reconfiguraciones del mapa social, político y económico de la región. Algunas de estas reconfiguraciones serán el objetivo del presente artículo. En particular las asociadas a los problemas de gobernabilidad, como el surgimiento de lo que se conoce como el “cartel de los embargos”, y a la intensificación de la agricultura comercial tras la llegada de nuevos cultivos con menor uso de mano de obra, muchos de los cuales se asientan en las tierras abandonadas o despojadas en el marco del conflicto.

Estas tendencias descritas no son ajenas a la complejidad territorial y se encuentran delimitadas por dos situaciones macro de contexto: el despojo generalizado de tierras en la región y el mantenimiento de la presencia de grupos paramilitares, llamados por la literatura actual, y por el Gobierno, como nuevas bandas criminales, Bacrim.

Metodológicamente, este artículo recogió información a través de la observación directa de los procesos en la región; de entrevistas estructuradas a campesinos y miembros de diversas organizaciones sociales, funcionarios de instituciones públicas o privadas e investigadores en el ámbito académico que se encuentran en el territorio. También se nutrió de informes, registros de prensa y textos académicos como fuentes secundarias. Tras un análisis de la información señalada se plantea como idea central que los problemas de gobernabilidad y corrupción, así como una nueva fase de concentración de la tierra han sido efectos, quizás no deseados, de la forma de intervención estatal. Son consecuencias que han tenido graves repercusiones en el ámbito de lo político, de lo social y cultural.

Contexto de la violencia y la presencia de grupos armados

Este artículo se ubica geográficamente en los 4 municipios que fueron objeto de intervención por el Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) implementado por el Estado colombiano desde el 2007, a saber: El Carmen de Bolívar y San Jacinto en la jurisdicción del departamento de Bolívar, y Ovejas y San Onofre en el departamento de Sucre. No obstante, en la primera fase del plan de consolidación, denominado “Zona de Rehabilitación y Consolidación”, hubo una intervención que se aplicó desde el 2003 en la subregión de

En la actualidad, se ha declarado a los Montes de María como una zona libre de la presencia de grupos guerrilleros. Esto no es extensible a los nuevos grupos paramilitares que actúan a manera de Bandas Criminales.

los Montes de María (conformada por otros 12 municipios) y en sus alrededores. En total fueron 26 los municipios de Sucre y Bolívar incluidos en esta estrategia de seguridad¹².

En la actualidad, se ha declarado a los Montes de María como una zona libre de la presencia de grupos guerrilleros. Esto no es extensible a los nuevos¹³ grupos paramilitares que actúan a manera de Bandas Criminales. Según el último informe de Indepaz del 2011, en 7 de los 8 municipios de Bolívar que pertenecen a Montes de María hay presencia de estos grupos y en 5 de los 8 municipios de Sucre también. En resumen, en 12 de los 16 municipios de los Montes de María hay presencia de Ban-

12 Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (2003). “Panorama actual de la región de los Montes de María y su entorno”. p. 3.

13 Nuevos de nombre aunque hayan muchos integrantes que actúan en la región y que no se desmovilizaron. También nuevos de configuración.

das Criminales. Los 4 municipios donde el PNCT funciona están siendo afectados por este problema. Según Indepaz en El Carmen de Bolívar hay presencia de “Los Rastrojos”, “Los Urabeños” y “Las Águilas Negras”; en San Jacinto de “Los Urabeños” y “Los Paisas”; en Ovejas de “Los Urabeños”, “Los Paisas” y “Las Águilas Negras” y, finalmente, en San Onofre de “Los Rastrojos”, “Los Urabeños” y “Las Águilas Negras”¹⁴. La banda de “Los Urabeños” se encuentra presente en los 4 municipios.

Una interpretación de la intervención del Estado en la región

Sergio Jaramillo, alto consejero para la seguridad, en entrevista publicada por Newsweek en noviembre del 2010, ubica el problema de la gobernanza como el centro de un conflicto asociado a la existencia de guerrillas y a la producción de droga. Para él, el objetivo debe ser plantearse un plan más estratégico que táctico en el que se busque “integrar” a la población en la sociedad, es decir, “(...) dar un vuelco a regiones enteras, social y económicamente, e integrarlas al país. No hay que olvidar que amplias regiones de Colombia no han sido gobernadas apropiadamente”¹⁵.

Estas declaraciones implican un cambio en la visión de la política de Consolidación en las distintas regiones del territorio colombiano. De la propuesta de la Seguridad Democrática, cuya implementación en los Montes de María funcionó bajo la figura de Zonas de Rehabilitación y Consolidación (ZRC), se pasa a una propuesta del un Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) donde “los retos son más complejos y requieren más coordinación”¹⁶. Jaramillo hace referencia a las zonas de implementación de la política de consolidación como zonas periféricas donde la institucionalidad ha sido históricamente débil y cooptada por los grupos armados.

Dos aspectos deben ponerse de relieve en este análisis. Por una parte, la visión que se tiene de las regiones donde ha habido una alta presencia de los grupos armados y donde éstos se han tomado instancias del poder local. Por otra parte, las consecuencias derivadas de una política de intervención militar, como la dada en las ZRC, en cuestiones como la gobernabilidad y la equidad. En ese sentido,

No deja de ser paradójico que, en el marco de una de las mayores intervenciones del Estado Central en los Montes de María, se presenten también los desfalcos monumentales a los presupuestos de las administraciones locales y una nueva fase de concentración de la tierra.

no deja de ser paradójico que, en el marco de una de las mayores intervenciones del Estado central en los Montes de María, se presenten también los desfalcos monumentales a los presupuestos de las administraciones locales y una nueva fase de concentración de la tierra. Estas dos consecuencias no son ajenas al tipo de intervención que se realizó en el territorio con la política de Seguridad Democrática, manifiesta en la ZRC, entre los años 2002 y 2008.

a) *La discusión sobre el concepto de “periferia” y la integración de esta al Estado*

La palabra “periferia”, dependiendo del punto de vista, puede resultar muy antipática cuando se está en ella. Los Montes de María se han encontrado históricamente al margen de las prioridades presupuestales, sociales y económicas planteadas en Bogotá. La mayor antipatía al término “periferia” radica en

14 INDEPAZ. Sexto Informe. Primer Semestre de 2011.

15 “Get your own house in order”. Entrevista publicada en Newsweek Magazine, 13 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2010/11/13/q-a-with-colombia-s-sergio-jaramillo-caro.html>

16 Entrevista a Sergio Jaramillo. “Hay que recuperar la periferia”. Publicada en El Espectador, septiembre 19 de 2010. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articuloimpreso-225182-hay-recuperar-periferia-sergio-jaramillo>

Por lo tanto, una cosa es generar una intervención en la que el Estado plantea la recuperación del territorio con un modelo impuesto, y otra cuando esto se hace de manera participativa.

desconocer los procesos sociales y a las organizaciones de la sociedad civil que han existido en la región. Implica no reconocer los diagnósticos de estos sectores sobre la forma como el Estado se ha comportado en las regiones, ni las soluciones que se plantean desde el conocimiento de las necesidades locales. Estar en la periferia en ese sentido, puede significar que desde el Estado central se imponga un modelo de modernización por la fuerza y excluyente. Para hacer claridad conceptual, se llamará a este concepto como *concepción excluyente de la periferia*.

De forma alternativa, el carácter de “periferia” podría entenderse como una característica de regiones que se han encontrado históricamente marginadas de la formulación de políticas desde el Estado central, pero sin la cual este último no puede gobernar. Para entender el fenómeno, se puede recurrir a la interpretación que hace Edward Gibson sobre el concepto de autoritarismos subnacionales. Gibson destaca que “si el autoritarismo subnacional persiste a nivel na-

cional en un país democrático es debido no solamente a condiciones locales, sino también a dinámicas más amplias de gobernanza territorial en regímenes democráticos”¹⁷. La principal preocupación de Gibson es la paradójica existencia de regiones autoritarias en Estados dirigidos por gobiernos elegidos democráticamente.

Son dos las suposiciones iniciales de Gibson: en primer lugar, que dentro de los territorios que abarcan los Estados existe una división entre el *centro* de gobernanza y las *periferias* regionales. En segundo lugar, que la presencia de distintos niveles jerárquicos de la esfera política en un país –precisamente la política nacional (*centro*), la política provincial o la política municipal (*periferia*)– se encuentra interconectada de tal manera que la periferia regional no depende exclusivamente de las determinaciones del centro, a la vez que este no puede actuar sin el consentimiento de la periferia. Por ejemplo, la periferia provincial es importante para tareas vitales como el mantenimiento del orden público, la distribución de votos, o la provisión de servicios.

Bajo esta concepción de “periferia”, la forma como se han adaptado las regiones a la política pública central ha sido consentida por el propio centro de gobernanza. Y tanto el tipo de Estado existente como el funcionamiento de las instituciones en el nivel provincial o local, ha sido apoyado o estratégicamente ignorado desde el centro de Gobierno. Esta discusión es importante porque tiene consecuencias sobre las políticas que el Estado central aplica en las regiones. Más cuando se hacen intervenciones como la ZRC y el posterior PNCT. Por lo tanto, una cosa es generar una intervención en la que el Estado plantea la recuperación del territorio con un modelo impuesto, y otra cuando esto se hace de manera participativa. En este sentido, es importante que se entienda y se debata qué significa darle un vuelco total a las regiones para integrarlas al país, tal como lo indica el alto consejero para la seguridad, porque estas regiones ya están integradas de una manera particular.

b) De la Zona de Rehabilitación y Consolidación al Plan Nacional de Consolidación Territorial

El 11 agosto del 2002 el presidente Álvaro Uribe declaró el Estado de Conmoción Interior. Un mes después se estableció el Decreto 2002 del año 2002, en el que se declaró la normatividad de las ZRC, definidas estas como: “el área geográfica afectada por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad

¹⁷ GIBSON, Edward (2006). “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos.” *Revista Desafíos*, 14, p. 213

Según diversas fuentes, en los Montes de María (646 mil hectáreas), se movilizaron 22 mil miembros de las Fuerzas Armadas.

del territorio nacional y la protección de la población civil, resulte necesaria la aplicación de una o más de las medidas excepcionales”¹⁸.

Posteriormente, el Gobierno desarrolló el documento base que incluía a las ZRC dentro de las 5 estrategias de la política Defensa y Seguridad Democrática. La “consolidación del control estatal del territorio”, tenía a su vez, 4 subobjetivos centrales: “la recuperación gradual de la presencia pública en todos los municipios; el incremento de la judicialización de delitos de alto impacto social; la extensión y fortalecimiento de la administración de justicia y de las instituciones del Estado en las zonas en las cuales se ha fortalecido el control estatal y la disminución de las denuncias por violación de los derechos humanos”¹⁹.

No obstante, en noviembre del 2003, la Corte Constitucional decretó inexecutable los de-

cretos 2002 de agosto del año 2002 y el decreto 2929 del Ministerio de Defensa del 4 de diciembre del mismo año. A pesar de ello, los gobiernos locales sí aplicaron el articulado del decreto 2002 hasta el 2008. Su paulatino desmonte se dio tras la muerte de Martín Caballero, comandante del frente 37 de las FARC, el 24 de octubre del 2007.

A partir del 2002 se incrementó el pie de fuerza con la presencia permanente de la Infantería de Marina en 14 municipios de Bolívar, 7 de ellos pertenecientes a la región de los Montes de María. Como lo señala la Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia, PODEC, en su informe del 2011, “Se crearon tres puestos de mando de la Armada Nacional, que son estructuras de apoyo a las operaciones militares contra los grupos armados ilegales: en San Jacinto (2003), El Carmen de Bolívar (2005) y Ovejas (2008). Se destaca además el incremento del pie de fuerza con más policías y soldados campesinos en los cascos urbanos, el restablecimiento de la Fuerza Pública en los municipios de Colosó y Chalán, así como la entrada en operación de 5 escuadrones contraguerilla. Adicionalmente, la activación del Comando del Caribe hacia comienzos del 2005 incrementó el pie de fuerza, al sumarse a la Infantería de Marina, tropas del Ejército y el apoyo aéreo-táctico de la Fuerza Aérea. Teniendo como objetivo lograr el control sobre el territorio de los Montes de María, se introdujo un esquema de coordinación entre las diferentes fuerzas bajo un solo mando responsable de la dirección de las operaciones militares”²⁰.

Según diversas fuentes, en los Montes de María (646 mil hectáreas), se movilizaron 22 mil miembros de las Fuerzas Armadas. Los cálculos del propio Observatorio de la Vicepresidencia de la República, indican que para el 2003 se movilizaban en el territorio 640 miembros de las guerrillas de las FARC, el ELN y el ERP y 170 de las AUC²¹.

Muchas de las instalaciones militares se acondicionaron en las viejas bodegas de tabaco, abandonadas la mayoría en la época más intensa del conflicto, cuando la guerrilla extorsionó a las compañías y secuestró a varios de sus funcionarios. Como lo referencia Clemencia Rodríguez “Las plantas ahora están pintadas de camuflaje y rodeadas de trincheras construidas con sacos de arena. No obstante, al no encontrar suficientes plantas abandonadas, el Ejército se ha tomado hospitales y escuelas. (...) me muestra el caso de un

18 Ministerio del Interior. Decreto 2002 del año 2002. p. 8.

19 Documento: “Colombia. Política de Defensa y Seguridad Democrática”. Junio de 2003.

20 PODEC (2011). “Análisis del Plan de Consolidación de Montes de María. Una mirada desde el desarrollo, la democracia, los derechos humanos y la cooperación internacional”. p. 71.

21 Observatorio de la Vicepresidencia, *Op. cit.* pp. 5 y 6.

edificio dividido en dos partes: una mitad funciona como base militar, y la otra, como hogar geriátrico”²².

Así mismo, la región de los Montes de María experimentó una limitación a la circulación de vehículos y personas. Las carreteras que conectan Sincelejo con Cartagena fueron cerradas de 6 de la tarde a 6 de la mañana en distintos puntos entre 2002 y 2008. Con esta medida se restringía la circulación de particulares en el área y se buscaba encerrar el extenso perímetro de la región para cortar las vías de suministro a las guerrillas.

La intervención dada en los últimos nueve años en la región, basada prioritariamente en el ingrediente militar que se encuentra presente en la vida cotidiana, ha sido fuertemente criticada. La vida civil de los habitantes de estos municipios, discursiva y presencialmente, está permeada de un ambiente militarizado en el que se incumple el principio de distinción entre civiles y actores armados, dado en el Derecho Internacional Humanitario. Si bien en la actual administración del presidente Santos se ha disminuido este tipo de accionar, no ha desaparecido. En El Carmen de Bolívar, por ejemplo, en una sola semana de noviembre del 2011 se dieron 3 tipos de manifestaciones públicas, todas ellas promovidas por la Estrategia Colombia Responde, la Infantería de Marina y la Policía: la celebración del Día Contra de la Violencia de Género; una marcha de sensibilización sobre el Sida –marcha en la que la pancarta principal la llevaban de cada esquina un policía y un infante de marina, y en el centro un representante de la comunidad LGBT, mientras era escoltada al final por miembros de ambas instituciones militares fuertemente armados– y una gran fiesta pública en la plaza central, para celebrar un año de la emisora de la Infantería de Marina. Los dos primeros actos se replicaron en la población vecina de San Jacinto.

La evolución del tipo de intervención sobre el territorio se puede consultar en el documento de la PODEC para profundizar sus particularidades. A grandes rasgos, un primer momento de intervención militar se da en el esquema de consolidación territorial con las ZRC. Posteriormente, se crean los Centros de Coordinación y Acción Integral CCAI, que para el caso de los Montes de María comenzaron a funcionar en abril del 2007, en el marco de la implementación de la Doctrina de Acción Integral, promovida por el Comando Sur de los Estados Unidos. El PNCT, que se implementa en los Montes de María en el 2007, considera la región como Área de Transición y se articula con la gran red institucional del CCAI. Este, a su vez, se integra por un conjunto amplio de instituciones estatales. El enfoque para los

La intervención dada en los últimos nueve años en la región, basada prioritariamente en el ingrediente militar que se encuentra presente en la vida cotidiana, ha sido fuertemente criticada.

Montes de María fue “Retorno y restitución de los derechos de la población desplazada”. Y los 4 municipios a intervenir prioritariamente fueron El Carmen de Bolívar (con atención especial a los corregimientos de El Salado y Macayepo); San Jacinto (corregimientos de Las Palmas y Bajo Grande); Ovejas (corregimiento de Chengue) y San Onofre (corregimiento de Libertad, caserío Cacique y Vereda La Pelona)²³.

Las consecuencias de la intervención sobre el territorio

Muchas son las consecuencias derivadas del tipo de intervención estatal sobre los Montes de María. El estudio de la PODEC, anteriormente referenciado, da cuenta de varias de ellas, incluyendo un capítulo especial sobre registros de detenciones arbitrarias, dificultades para la circulación en las carreteras, problemas para la comercialización de los

22 RODRÍGUEZ, Clemencia (2008) “Lo que le vamos quitando a la guerra”. p. 20

23 Acción Social (2009). “Seminario serie Houston: Institucionalidad y democracia. Diciembre 6 de 2009. Disponible en: www.accionsocial.gov.co

Según el Consejo Superior de la Judicatura, las sanciones por faltas disciplinarias entre el año 2008 y 2009 estuvieron por el orden de 2.610. Según el diario *El Universal*, el Departamento de Bolívar fue uno de los más afectados por la corrupción de jueces y fiscales.

productos, situación de los derechos humanos, entre otras.

En lo que sigue, el presente artículo se centrará en dos de los impactos más fuertes que la ZRC y el PNCT tuvieron sobre la gobernanza y el incremento de la inequidad, particularmente sobre la concentración de tierras.

1) *Consecuencias de la intervención sobre la gobernanza*

En los últimos años Colombia ha visto crecer un elevado número de sanciones y demandas contra funcionarios de la rama judicial. Según el Consejo Superior de la Judicatura, las sanciones por faltas disciplinarias entre el año 2008 y 2009 estuvieron por el orden de 2610. Según el diario *El Universal*, el

departamento de Bolívar fue uno de los más afectados por la corrupción de jueces y fiscales²⁴.

Los municipios objeto de la intervención en el marco del PNCT en los Montes de María fueron de los más afectados. El Carmen de Bolívar, por ejemplo, registró un nivel muy bajo en el balance de gobernabilidad del 2011. Según la evaluación del DNP, todos los factores de medición se encuentran en un estado crítico²⁵. San Jacinto está en un rango bajo, Ovejas entre crítico y bajo y San Onofre, que es el que tiene los mejores resultados, es evaluado como crítico en 3 ítems, bajo en uno y medio en otro.

Existe, de nuevo, una paradójica relación entre la intervención del Gobierno Central y el manejo de las administraciones locales. Por ejemplo, el informe de la PODEC ha indicado que las administraciones municipales se han vuelto más dependientes del Gobierno Central tras la implementación del CCAI. “El Plan Marco es un documento del Gobierno Nacional. Desconoce las acciones que se vienen efectuando en el territorio desde el Programa de Desarrollo y Paz y el III Laboratorio de Paz. Por ejemplo, los ‘pactos políticos municipales’ no guardan correspondencia con las apuestas de la Agenda democrática montemariana, ni tampoco retoman las acciones ya realizadas (...). El CCAI en su propuesta prácticamente asume las responsabilidades de otros entes estatales (...). Todo esto demuestra la imposición de un modelo desde Bogotá”²⁶.

En varias entrevistas adelantadas con funcionarios públicos e institucionales, se planteó justamente esta situación como una de las más contradictorias sobre la forma de intervención territorial.

“Otra crítica que se le hizo al CCAI es que reemplazó la institucionalidad local y eso sí ha sido muy complicado. Muy difícil de manejar. Porque precisamente es lo contrario a lo que propone un Programa de Desarrollo y Paz, que busca precisamente fortalecer la institucionalidad local. De distintas formas. Se encuentran

24 Ver: “Avalancha de investigaciones contra abogados y funcionarios judiciales”. Diario *El Universal*. Publicado el 17 de noviembre de 2009. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/local/avalancha-de-investigaciones-contra-abogados-y-funcionarios-judiciales>

25 La evaluación de gobernabilidad se mide a partir de seis indicadores: la visión estratégica compartida; el liderazgo legítimo y transformacional; la relación constructiva con sujetos formadores de región; el desempeño de la institucionalidad pública; la participación, decisión pública y control social y la superación del conflicto social y armado, garantía de DDHH y respeto a la diversidad ética y cultural. Tabares Pérez, Rodrigo. “Gobernabilidad para el desarrollo local con visión de futuro”. Departamento Nacional de Planeación, Junio de 2011.

26 PODEC (2011), *Op. cit.* pp. 81-82.

El problema no son los militares como personas. Ni su acción en su territorio tampoco lo es porque ellos tienen la responsabilidad constitucional de garantizar la seguridad. El problema es el rol.

entonces a miembros del Ejército que cumplen funciones de la institucionalidad local o miembros civiles del ámbito nacional que reemplazaron a funcionarios de las instituciones locales.

El problema no son los militares como personas. Ni su acción en su territorio tampoco lo es porque ellos tienen la responsabilidad constitucional de garantizar la seguridad. El problema es el rol. ¿De quién es el rol del desarrollo? ¿De quién es la responsabilidad de fortalecer la institucionalidad? La respuesta dada a estas críticas ha sido que en tiempos de paz, los militares se deben dedicar a construir por la paz²⁷.

Así las cosas, tras los años de la intensificación del conflicto armado en los Montes de María y la cooptación del paramilitarismo en las administraciones locales, ha continuado una nueva fase de desinstitucionalización del aparato local de la mano

de la intervención del propio Gobierno Central. Esa desinstitucionalización tuvo una gran responsabilidad en la intensificación de los problemas de gobernabilidad. Se generó un acuerdo básico entre las administraciones locales y la intervención del Gobierno Central para derrotar a la guerrilla en el territorio. No obstante, el funcionamiento de los entes de control y de las administraciones locales fue cooptado por otras dinámicas de corrupción. Hubo una especie de aprovechamiento de los intersticios o rendijas que quedaron expuestos con la desinstitucionalización. Los niveles de corrupción local llegaron a tal punto que un municipio como El Carmen de Bolívar perdió 47 mil millones de pesos en embargos por la corrupción administrativa. En 2010 se intensificó la problemática de los embargos y de las maniobras de la administración local, dejando a 2.900 beneficiarios del SISBEN sin cobertura por haber sido excluidos sin razón de las bases de datos de beneficiarios del municipio²⁸. En octubre del mismo año aún no se habían destinado recursos para las jornadas de vacunación en el municipio. La situación llegó a ser tan compleja, que la Gobernación de Bolívar tuvo que implementar un plan de choque en septiembre de 2011 con jornadas de vacunación masiva²⁹.

1) *El llamado “cartel de los embargos”*

Galo Torres Serra, alcalde en El Carmen de Bolívar para el periodo 2008-2011, fue ido protagonista de múltiples conflictos y escándalos en el municipio. Fue suspendido de su cargo, por lo menos, en 3 ocasiones, e incluso llegó a pagar una detención domiciliaria de 5 días, debido a su negativa para posesionar a dos funcionarias. Torres es reconocido por los pobladores como una persona de comportamientos conflictivos e incluso llegaron a dudar de su condición psicológica. No obstante, la población lo reconoce como el único funcionario que intentó frenar el denominado “cartel de los embargos” y ciertas situaciones de corrupción.

Cuando Galo Torres llegó a la administración, prácticamente encontró las arcas municipales vacías. Los dineros públicos de recaudación municipal y los dineros de las transferencias que la nación enviaba mensualmente eran embargados, en su totalidad, por orden de los jueces municipales.

Esta situación, que fue denominada popularmente como el “cartel de los embargos”, consistió en un conjunto de estrategias para des-

28 Ver: “EPS subsidiadas suspendieron atención a 2.900 beneficiarios en El Carmen de Bolívar”. *El Universal*, 15 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/bolivar/eps-subsidiadas-suspendieron-atencion-2900-beneficiarios-en-el-carmen-de-bolivar>

29 “Plan de choque”. Bolívar busca alcanzar coberturas útiles de vacunación en 23 municipios”. Secretaría de Salud de Bolívar. Septiembre 25 de 2011. Disponible en: http://secsaludbolivar.gov.co/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=6&Itemid=347

27 Entrevista funcionario 1. Noviembre 24 de 2011.



Fotografía: Archivo, Revista Arcanos.

falcar los presupuestos públicos. Las ideas que siguen y el funcionamiento de la cadena de corrupción han sido reconstruidos con base testimonios de funcionarios municipales que conocieron el modus operandi de los desfalcos y que incluso fueron invitados a participar de estos.

Esta anotación es importante porque aún no se han iniciado o cerrado las investigaciones de los organismos de control, en especial de la Fiscalía.

a) El robo de dineros públicos

Al parecer, a partir de la administración de Otomar Lascarro,

Esa desinstitucionalización tuvo una gran responsabilidad en la intensificación de los problemas de gobernabilidad.

Alcalde de El Carmen de Bolívar entre 2001 y 2003, se iniciaron las primeras desapariciones masivas de los dineros públicos. Uno de los casos llamativos es el de la contratación para pavimentar algunas vías. En dicho contrato se hizo un acuerdo para la pavimentación del tramo entre las carreras 68 y 161 del municipio y entre las calles 12 y 16. El volumen en metros cúbicos de cemento que se disponía contratar para realizar estas obras, hubiese alcanzado para arreglar las calles de casi todo el municipio, pero al parecer los dineros fueron desfalcados o usados para otros fines. La comprobación de esta información es bien compleja porque en la Oficina de Planeación Municipal se encuentran desaparecidos cerca del 90% de los contratos ejecutados en este periodo³⁰. Es importante men-

³⁰ Los realizadores de estas supuestas obras buscaron con posterioridad el aval del municipio sobre el cumplimiento del contrato, ello con el objetivo de participar en una licitación en el municipio de Fundación (Magdalena). Al no obtener dicho aval de cumplimiento del contrato, es posible que se hayan falsificado los documentos y las firmas que requerían, según se desprende del hecho de que estos acontecimientos fueron inves-

Los niveles de corrupción local llegaron a tal punto que un municipio como El Carmen de Bolívar perdió 47 mil millones de pesos en embargos por la corrupción administrativa.

cionar además que El Carmen de Bolívar no se extiende hasta las carreras 68 ni 161. Esta supuesta ubicación existiría ya por fuera del casco urbano del municipio.

Varias irregularidades más se cuentan en la gestión pública en ese momento. Por ejemplo, la idea arraigada como cierta, que de todos los contratos públicos se debía dar al alcalde un 10% del valor total. Al respecto, incluso se llegaba a creer que esta máxima popular en El Carmen se encontraba escrita en la ley³¹.

Precisamente en El Carmen de Bolívar recuerdan que en el 2003, en una visita del presidente Uribe al municipio, se anunció la inauguración del Acueducto. El Carmen de Bolívar, así como San Jacinto, llevan 234 años de fundados y aún no cuentan con servicio de acueducto y alcantarillado. En dicha visita, durante la administración de Otomar Lascarro “el alcalde puso a funcionar una

tigos por la justicia y se revocó la licitación que había sido asignada.

31 Entrevista Funcionario No 2. Noviembre 30 de 2011.

fente al lado de la Iglesia de Nuestra Señora de El Carmen (...). Los ojos congestionados de los ilustres visitantes aplaudieron que el agua servida por los primeros tubos del acueducto al fin corriera (...). Fue un engaño ridículo (...). El alcalde y sus secuaces llenaron la alberca con agua de pozo y conectaron una motobomba de tal suerte que el líquido fluía como si, en efecto, estuviera llegando de alguna parte”³².

La administración de Otomar Lascarro ha sido recientemente comprometida y está siendo investigada por vínculos con el paramilitarismo. En septiembre del 2011, Luis Alfredo Argel, alias “mano de trinche” aseguró ante Justicia y Paz que el exalcalde le facilitó los nombres de las personas que se debían asesinar en el municipio. Según la confesión de este paramilitar, Lascarro tenía vínculos con el frente 37 de las FARC, pero se ofreció a entregar listados con nombres de personas que él creía que podían ser guerrilleros a cambio de que no lo mataran a él. En las últimas elecciones municipales la esposa de Lascarro, Blanca Zenith Torres, conocida como Tita, se presentó como candidata a la Alcaldía por Cambio Radical³³.

b) Fraccionamiento de contratos y embargos desde el 2004

En la administración de Amer Alfonso Bayuelo Berrío (2004-2007) se emplean formas poco claras en el manejo de los dineros públicos a partir del fraccionamiento de las contrataciones y de los embargos presupuestales. Esta última es una modalidad con visos de legalidad. El exalcalde se encuentra inhabilitado por la Procuraduría por 20 años para ejercer cargos públicos, aunque no exactamente por estos hechos, sino por delito procesal. El exalcalde no hizo buen uso de unos bienes donados por la propia DIAN para el municipio. La denuncia en su momento fue instaurada por su antecesor Otomar Lascarro³⁴. Ahora bien, lo concerniente a la participación o no del exalcalde en el funcionamiento del “cartel de los embargos” es algo que todavía no parece haber sido investigado por los organismos de control. Por ende, la narración de las posibles modalidades de desfallo de los dineros públicos que sigue no implica ninguna acusación directa contra el exfuncionario público, aunque se especifica que los métodos se desarrollaron durante su gestión.

32 Castaño, José Alejandro (2010). “Montes de María: Pasó la muerte pero no el olvido”. En: Crónicas Premio Nacional de Paz. p. 76.

33 *Verdadabierta.com*. “Excalde de El Carmen de Bolívar señalaba víctimas ‘Mano de Trinche’”. Septiembre 20 de 2011. Disponible en: http://www.verdadabierta.com/index.php?option=com_content&id=3555

34 Ver “Procuraduría inhabilitó por 20 años al exalcalde Amer Bayuelo”. *El Universal*, Julio 15 de 2009. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/bolivar/procuraduria-inhabilito-por-20-anos-al-ex-alcalde-amer-bayuelo>

El fraccionamiento de contratos, prohibido por la ley colombiana³⁵, se dio en el marco de la pavimentación de unos tramos de vías públicas. Se pagó la maquinaria para arreglar vías por un total de 333 km, los cuales debían tener intervención inmediata. En este tipo de intervención es necesario que el contrato abarque la totalidad de la obra. No obstante, la administración municipal fraccionó el contrato de la pavimentación en 5 tramos. De cada contrato existió un porcentaje que posiblemente se desfalcó o bien que no se ejecutó. Es decir, se cumplió solo con algunos de los 5 contratos fraccionados y con otros no. Los tramos no cumplidos fueron justificados por la insuficiencia de recursos. El fraccionamiento de contratos está sancionado por las leyes colombianas.

La segunda modalidad en el periodo abordado es el embargo propiamente dicho. Al parecer fueron 47 mil millones de pesos los embargados desde el 2004 hasta septiembre del 2010. Esta modalidad cuenta con 4 pasos principalmente.

El proceso comenzaba desde la contratación del municipio de un servicio o una obra a partir de los cuales se generaba una cuenta de cobro. De allí se iniciaba la cadena de maniobras irregulares. Un tercero le compraba la deuda al particular o a la firma que hubiera sido contratada para brindar un bien o servicio, pagándole así el valor que el municipio tendría que abonarle, a cambio de que se le transfiriera un poder de facultades amplias para cobrar la deuda. Posteriormente, ese tercero incrementaba a su antojo el valor de lo que se le cobraría al municipio hasta 10 veces del monto original. Esto solo era posible porque se sabía que no habría ningún control sobre dicho incremento.

Acciones como estas solo podrían ser posibles mediante dos formas (segundo paso): o bien se falsificaban los sellos, la papejería y las firmas de las administraciones municipales anteriores, o bien se contaba con la complicidad de estas. En la actualidad, la comprobación de si los contratos se ejecutaron efectivamente es muy difícil porque hay varios que no están en los archivos de la administración. Y no están allí porque por un lado no se entregaba la conformidad de la obra o el informe del servicio prestado, o bien no se hizo un empalme entre las administraciones de Lascarro y Bayuelo, ni entre la de Bayuelo y Torres Serra. A partir del análisis de esta información se puede asumir que, muy probablemente, ante la ausencia de los documentos que comprobaran la contratación con el municipio, se debió contar con la

Los dineros públicos de recaudación municipal y los dineros de las transferencias que la nación enviaba mensualmente eran embargados, en su totalidad, por orden de los jueces municipales.

complicidad de los funcionarios que autorizaron los pagos.

En el tercer paso se buscaba interponer 2 demandas distintas para el cobro de la cuenta. Una demanda ante la justicia ordinaria y la segunda, después de esperar un tiempo, entraba a manera de acción de tutela en otro juzgado. En los procedimientos de las demandas se debían notificar a él o la demandada del fallo. En este caso se debían notificar a la Alcaldía. Pero los juzgados, que presuntamente estaban involucrados en la planeación del desfalcó, al parecer no enviaban las comunicaciones a la administración municipal, por lo que se asumía que esta última aceptaba el pago de la indemnización que se le imponía, dado que no se producía una contestación a las notificaciones. Hubo casos en que los funcionarios de la Alcaldía recibieron las notificaciones de los juzgados y las sellaron en conformidad de recepción y hubo otros en los que probablemente se hayan falsificado dichos se-

³⁵ Sobre el fraccionamiento de contratos ver: http://www.contratacionestatal.com/index.php?option=viewnews&new_id=198&alr=aymsoft

llos y la administración en realidad nunca se dio por enterada de que debía hacer el pago.

El cuarto paso en el proceso de los embargos sucedía en el Banco. Las transferencias nacionales le llegaban al municipio a una cuenta en el Banco de Bogotá. Cuando el juez Silva tenía conocimiento sobre el ingreso de la transferencia, inmediatamente ordenaba el retiro del 100% del dinero depositado y hacía efectivas las demandas que ya se tenía preparadas.

Los dos jueces involucrados en este procedimiento fueron Alí Silva y Luciano España Tovar, ambos inhabilitados por el Consejo Superior de la Judicatura. El primero ha sido destituido 3 veces de su cargo por estos hechos. La última de las destituciones lo inhabilitó por 12 meses³⁶ y, al ser la tercera vez ha quedado impedido para poder ejercer como juez en El Carmen de Bolívar. El caso del juez España Tovar es distinto. Él también ha sido destituido en 3 ocasiones, aunque todas ellas han estado asociadas a faltas de respeto, mas no a situaciones de corrupción³⁷. Los fallos de los embargos exitosos por Acción de Tutela fueron promovidos por el Juez Silva, mientras que los fallos por justicia ordinaria se promovieron por el Juez España. En la actualidad, al parecer solo el Juez Silva tiene un proceso penal abierto en la Fiscalía por su actuación en el juzgado de El Carmen de Bolívar. En el caso del juez España no hay claridad si está siendo investigado.

Se sabe que fueron 47 mil millones los embargados. Se tiene registro exacto de 33'185.105.309 millones. Y por efectos de acciones judiciales se han recuperado 3 mil millones de los dineros embargados en el 2008 y 8 mil millones del 2010. La alcaldesa saliente, encargada tras la destitución definitiva de Galo Torres, Leyla Ortega y su esposo Dagoberto Villanueva Barrios, embargaron al municipio por la suma de 277'473,701³⁸ millones, aunque no se ha establecido si esos embargos corresponden a servicios efectivamente prestados y si los montos son los originalmente determinados. Solamente a

36 Ver: "Se posesiona Juez Primero Promiscuo de El Carmen". *El Universal*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/bolivar/se-posesiona-juez-primero-promiscuo-de-el-carmen-4349>

37 Ver: "Por malos tratos, suspendido juez de El Carmen de Bolívar". Marzo 16 de 2010. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/bolivar/por-malos-tratos-suspendido-juez-de-el-carmen-de-bolivar> y "Declaran insubsistente a juez de El Carmen de Bolívar". *El Universal*, octubre 27 de 2010. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/declaran-insubsistente-juez-de-el-carmen-de-bolivar>

38 Los montos anteriormente registrados son tomados del balance de contabilidad hecho en los últimos años por el municipio, que fueron base para la recuperación de los 11 mil millones de pesos mencionados. En estos aparece la orden de pago a la funcionaria en cuestión y a su esposo.

La idea arraigada como cierta, que de todos los contratos públicos se debía dar al alcalde un 10% del valor total. Al respecto, incluso se llegaba a creer que esta máxima popular en El Carmen se encontraba escrita en la ley.

Leyla le corresponden dos embargos por valor 76'623,514 millones de pesos.

Aquí, es importante señalar que pudieron darse embargos de servicios u obras efectivamente contratados con la administración municipal y que los montos embargados pueden corresponder al valor real de lo pactado originalmente. Algunas personas, por ejemplo, solicitaron el embargo porque la administración municipal no le había hecho el pago correspondiente a la contratación, por la falta de recursos disponibles. La posibilidad de diferenciar cuáles son embargos que parten de contratos reales y cuáles de contratos ficticios o con cobros muy superiores está por determinar por los órganos de justicia.

En todo caso, fue tal la parálisis que debió enfrentar el municipio, compartiendo esta situación con otros más en los Montes de María, que la estrategia Colombia Responde por medio del CCAI y por la exigencia de USAID creó el Programa

Se sabe que fueron 47 mil millones los embargados. Se tiene registro exacto de 33'185.105.309 millones. Y por efectos de acciones judiciales se han recuperado 3 mil millones de los dineros embargados en el 2008 y 8 mil millones del 2010.

Cimientos en el año 2009 con el objetivo de realizar las investigaciones pertinentes con un conjunto de abogados pagados por ellos. Esta medida fue necesaria porque las administraciones ni siquiera contaban con los recursos para la contratación de personal que realizara las investigaciones.

c) Desplazamiento y concentración de la tierra

Los municipios de los Montes de María son reconocidos porque históricamente se desarrollaron en ellos luchas campesinas por la tenencia de la tierra. La línea Sincelejo de la ANUC tuvo una influencia enorme, y la formación política, social y técnica de la ANUC todavía se siente en la región con el liderazgo de los personajes históricos de esta organización. Al día de hoy algunos nuevos liderazgos han surgido.

A pesar de los logros del movimiento campesino en ciertos municipios, la situación de disputa armada dada en sus territo-

rios trajo una contra-reforma agraria derivada del desplazamiento forzado y de la concentración de tierras de manos del narcotráfico –que comenzó a comprar tierras desde mediados de los 80– y del paramilitarismo. Un nuevo periodo de concentración se inicia con la intervención militar del Estado en la región desde el 2002. Esta nueva fase es aún más compleja porque siguen presentes el narcotráfico, el paramilitarismo y, como ingrediente adicional, los recientes compradores de tierras para actividades agroindustriales.

Justamente el caso del municipio de Ovejas es muy dicente porque allí se logró una mayor adjudicación de tierras por el Incora. Como lo señalan Daniel Menco y Amaranto Daniels una medición reciente del índice Gini de concentración de la tierra muestra que Ovejas (0.68), San Jacinto (0.62) y El Carmen de Bolívar (0.61) estaban en el 2008 en el grupo de municipios con menor concentración, por debajo del promedio regional. San Onofre se encontraba en el promedio regional (0.75)³⁹.

Cuando se inicia la intervención del Estado en los Montes de María con la política de la ZRC ya habían salido de los 4 municipios en cuestión 93.050 personas desplazadas⁴⁰. Posteriormente, entre 2003 y 2009, 64.177 personas de los municipios de Montes de María tuvieron que huir por la violencia. De ese número, 35.476 de ellas, es decir el 55.28%, son expulsadas desde el ámbito territorial de los 4 municipios donde funcionó la ZRC y el PNCT⁴¹ (Ver tabla 1). Como se puede apreciar en la gráfica el volumen mayor de desplazamiento se dio hasta el 2006. Parece haber un incremento con la entrada en vigencia de la ZRC y un mantenimiento de esta tendencia hasta la desmovilización del Bloque Héroes Montes de María. Un indicador de la relación entre la política de la ZRC y el desplazamiento lo indica el aumento de las detenciones masivas efectuadas en la región.

Las cifras sobre las detenciones y posteriores liberaciones de civiles son disímiles. En un informe de la Fundación Desarrollo y Paz de los Montes de María, con base en datos brindados por la

39 MENCO, Daniel y DANIELS, Amaranto (2011). “La estructura de la economía de los Montes de María y su importancia para el desarrollo de la región”. En: *Los Montes de María: región, conflicto armado y desarrollo productivo*. Observatorio de Cultura Política, Paz, Convivencia y Desarrollo de los Montes de María. p. 124.

40 Dato construido a partir de la información del informe de la PODEC. *Op. cit.* p. 150. No obstante, la PODEC obtiene esta información de las bases de datos de Acción Social, las cuales para el periodo anterior a 2003 tienen un registro histórico menos detallado que el de CODHES, por ejemplo. Así que es muy probable que el número de desplazados antes del 2003 sea aún mayor.

41 Datos construidos con la información de los registros del Observatorio de la Vicepresidencia de la República. Los datos anteriores a 2003 no son comparables en la gráfica por provenir de fuentes distintas.

Un nuevo periodo de concentración se inicia con la intervención militar del Estado en la región desde el 2002.

Defensoría del Pueblo, se registran 132 detenciones en el año 2003, de las cuales 115 personas fueron dejadas libres; 80 personas capturadas en el 2004, con 60 liberaciones posteriores; y en el 2005 se dieron 39 detenciones y 30 liberaciones⁴². No obstante, estos datos son parciales.

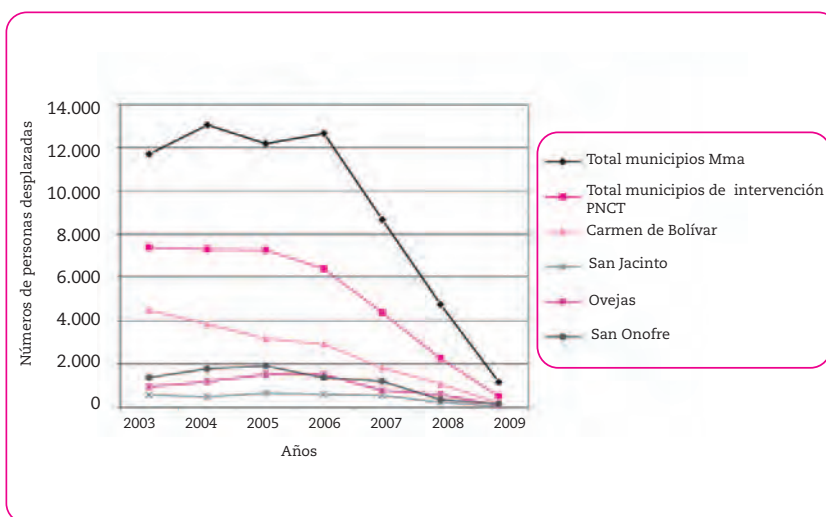
Un informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Colombia, hace referencia a una detención masiva de 156 personas en una sola operación militar en Ovejas en agosto del 2003. En dicha operación se “denunció la utilización de personas encapuchadas y la elaboración de órdenes a posteriori. Un fiscal ordenó posteriormente la puesta en libertad de esas personas por no encontrar elementos que justifiquen su detención”⁴³. Este dato de la detención de Ovejas es superior al total registrado por la Defensoría para el mismo año.

42 Observatorio de Cultura política, paz, convivencia y desarrollo de los Montes de María (2009). *Laboratorio de Paz en los Montes de María. Una aproximación a su contexto*. p. 29.

43 OACNUHD (2004). Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. p. 46.

El informe de la PODEC también hace referencia a 351 detenciones en el 2004 de las cuales fueron liberadas hacia final de ese año 258 personas. La mayoría de esas detenciones se dieron en El Carmen de Bolívar (52%) y San Jacinto (20%)⁴⁴.

Tabla 1. Comparación de desplazamiento entre el total de los municipios de Montes de María y los 4 municipios intervenidos por el PNCT



Fuente: Construcción propia a partir de los datos del Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Vicepresidencia de la República.

Por otra parte, según los cálculos del Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, basados en los datos de RUPD-SIPOD, RUPTA, CTAIPD; la afectación del área municipal en relación con el número de hogares expulsados del territorio es la siguiente: El Carmen de Bolívar registra un área en hectáreas abandonadas del 90.2%, San Jacinto un 53.28%, Ovejas un 41.72% y San Onofre un 28.23%. Se observa cómo en los tres municipios con menor índice Gini fue donde se dio la mayor afectación de tierras abandonadas, en comparación con San Onofre donde la tierra se encontraba más concentrada y, por ende, el abandono fue menor. No obstante, esta generalización dada sobre los 4 municipios que se abordan acá no es aplicable a la totalidad de los municipios de la región.

Lo preocupante de las cifras citadas es que tienen relación con una nueva fase de concentración de la tierra en los Montes de María. Así, mientras en el territorio se estaba dando una confrontación bélica, la población desplazada perdía sus tierras abandonadas en manos de las nuevas inversiones agroindustriales en la región.

44 PODEC (2011). *Op. cit.* p. 43.

El Programa de Protección de Tierras, antes a cargo de Acción Social y ahora bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura, abrió una investigación sobre la concentración que se dio en el marco del abandono y despojo de tierras por parte de las comunidades campesinas en los Montes de María. De nuevo se encuentra una situación paradójica en la que, mientras se está planteando una política estatal de recuperación de la seguridad del territorio en Montes de María con la intervención de la ZRC y el PNCT, simultáneamente inversionistas privados aprovechan el abandono de tierras y despojan a quienes tuvieron que irse por los efectos de la guerra.

Esta situación se agrava aún más si se tiene en cuenta el tipo de cultivos que se implementaron en las parcelas de muchos campesinos que vivían de una agricultura de subsistencia y que comercializaban sus productos a pequeña escala. Por ejemplo, entre 2003 y 2007, el crecimiento del área sembrada en palma aceitera creció un 250%, en detrimento por ejemplo del área sembrada con arroz, la cual ha disminuido en un 35%⁴⁵.

El área de cría extensiva de ganado también ha ido creciendo con los años, incluso teniendo en cuenta que esta ha sido una zona histórica de expansión ganadera. Es llamativo que El Carmen de Bolívar y San Jacinto, justo los dos municipios o con mayor desplazamiento o con mayor registro de tierras abandonadas, coinciden con ser donde más ha crecido el hato ganadero entre 2003 y 2007. En El Carmen de Bolívar ha habido un incremento del 80% y en San Jacinto del 317%. San Onofre tiene un crecimiento modesto del hato ganadero, del 9%, pero es de lejos el municipio con mayor cantidad de cabezas de ganado, concentrando el 27% del total de ganado de los municipios de Montes de María⁴⁶.

Además de lo anterior, la región ha comenzado a evidenciar el ingreso de productos maderables, los cuales son bajo-intensivos en uso de mano de obra y se implementan en el territorio a manera de agroindustria. El principal producto es la teca, un árbol maderable que puede ser comercializado de los 15 a los 20 años de haber sido sembrado. La gran inversionista en la región de la teca es la Reforestadora Caribe S.A., una empresa del grupo Cementos Argos.

Los líderes de estas comunidades están amenazados en la actualidad, por lo que incluso se les hace difícil participar de los debates sobre la reserva campesina, por las implicaciones que eso pueda tener al hacerlos muy visibles.

En un artículo reciente Moritz Tenthoff hace un recuento sobre los vínculos que ha tenido la empresa con personas de la vida política relacionadas con el paramilitarismo. “La empresa ARGOS S.A. ha tenido vínculos directos e indirectos con el paramilitarismo y ha sido beneficiario de esta estrategia en diferentes partes del país. La empresa Tolcemento, que se fusionó con ARGOS en 2005, tuvo a Julio Cesar Guerra Tulena como miembro de la junta directiva de la empresa. Antonio Guerra de la Espriella, sobrino de Julio Cesar, fue elegido como senador por Cambio Radical para el periodo 2006-2010 e investigado por la justicia colombiana por organizar grupos paramilitares en el Golfo de Morrosquillo. Alí Therán Ricardo, alias “Oso-río”, lugarteniente de Cadena declaró en agosto del 2010 que “Guerra era un aliado incondicional de Cadena y recibió 90 millones de pesos de un repar-

45 Menco, Daniel y DANIELS, Amaranto (2011). *Op. cit.* pp. 137-139.

46 *Op. cit.* p. 140.

to que se hicieron los políticos de Sucre por la construcción del acueducto de Coveñas”⁴⁷.

Según Tenthoff, actualmente en los Montes de María se han sembrado más de 3.000 hectáreas de Teca, 2.000 de ellas en San Onofre y 1000 más en la vereda San Francisco en Ovejas. En el artículo referenciado el autor señala que la compra de las fincas hecha por la Reforestadora Caribe S.A. se dio en el momento de la presencia de las estructuras paramilitares en la región, lo cual fue un mecanismo que presionó la venta de tierras por parte de los campesinos. Y la situación es aún más tensa en el sector de Ovejas, donde se dieron desplazamientos masivos de las veredas de San Francisco y Borrachera, y donde algunos de los campesinos retornados denuncian la siembra en predios sin permiso de la secretaría de Planeación Municipal⁴⁸. De hecho, han sido asesinados 3 líderes campesinos de estas veredas en el marco de su defensa por la permanencia en el territorio.

Los líderes de estas comunidades están amenazados en la actualidad, por lo que incluso se les hace difícil participar de los debates sobre la reserva campesina, por las implicaciones que eso pueda tener al hacerlos muy visibles. Esto evidencia que, en efecto, ha habido un mejoramiento de las condiciones de seguridad en cuestiones muy evidentes, pero no está favoreciendo a los campesinos afectados por la nueva concentración de la tierra, los cuales están exigiendo sus derechos sobre esta. Dicha situación lleva a reflexionar sobre el tipo de seguridad aplicada en la región y para quién se está ejerciendo. Más cuando las amenazas contra muchos líderes provienen de las Bandas Criminales que se encuentran proliferando en los municipios de los Montes de María.

Desde el 2009, se viene denunciando que se están asentando en la región empresas y megaproyectos que han servido para la concentración de la tierra. En *Lasillavacia.com* se denunció que frente a la Alcaldía de El Carmen de Bolívar se encontraban con frecuencia intermediarios que compraban las tierras de los campesinos desplazados en la cabecera municipal⁴⁹. Muchos de estos campesinos estaban temerosos de retornar a sus parcelas y tenían deudas acumuladas con el INCODER o el Banco Agrario. En estas

Desde el 2009, se viene denunciando que se están asentando en la región empresas y megaproyectos que han servido para la concentración de la tierra.

condiciones de vulnerabilidad, se han comprado entre 40 y 60 mil hectáreas a precios irrisorios.

Pero la situación en la región es aún más compleja que la compra masiva de tierras. Los Montes de María están inscritos en el marco de la protección de los predios rurales, por lo que hay salvaguardas legales para evitar la compra masiva de títulos. Las tierras declaradas como protegidas solo se pueden vender si el comprador es otro particular u otra Unidad Agrícola Familiar. Esta medida fue asignada con el objetivo de prevenir la concentración de la tierra en el contexto de un desplazamiento de grandes magnitudes. Para poder dar la orden de levantamiento de restricción de venta de un predio, se debía realizar una solicitud por escrito al Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada, integrado por funcionarios de varias instituciones, entre ellas INCODER y representantes de la sociedad civil. Según lo reporta el diario *El Universal*,

47 TENTHOFF, Moritz (2010). “ARGOS S.A. en los Montes de María. La lucha contra el cambio climático como herramienta para la legalización del despojo, el control territorial y la imposición de megaproyectos agroindustriales”. Indepaz. p. 4.

48 *Op. cit.* p. 6-8.

49 LEÓN, Juanita. “Las tierras de la posguerra: los nuevos dueños de los Montes de María”. Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/5346>

en julio del 2009, dicho comité se encontraba preocupado por la llegada de 128 solicitudes de venta, de las cuales un solo comprador acumularía 1600 hectáreas⁵⁰.

En distintas ocasiones, el Comité ha declarado públicamente que solo autorizó el levantamiento de la protección para la creación de un predio de mil hectáreas en El Carmen de Bolívar, cuya destinación estaba en manos de una asociación de población desplazada. Según el Programa de Protección del Ministerio de Agricultura, se presentaron 1600 irregularidades en la venta de predios en Montes de María⁵¹. Así, cuando el representante Iván Cepeda hizo el debate público sobre la concentración de la tierra en Montes de María, en el mes de agosto del 2011, solo tomó una muestra de los 15 mil títulos presentes en el archivo que le entregó la Superintendencia de Notariado y Registro. Encontró, para una muestra de 133 títulos, la concentración de estos en manos de 3 fideicomisos⁵².

En el mismo debate se mostraron las declaraciones del exministro de Agricultura Andrés Fernández quien, en una reunión en el municipio de María la Baja, se mostró contrario a las medidas de protección que tenían las tierras en Montes de María, e instó a algunos funcionarios asistentes para que se realizaran las gestiones pertinentes con miras a facilitar la venta de tierras en la región⁵³.

Aún con las restricciones de compra masiva, en un primer periodo de la acumulación, entre 2003 y 2009 se dieron transacciones por parte de personas naturales y jurídicas. Posteriormente, tras las restricciones de acumulación de tierras se concentraron a través de fideicomisos. La Tabla 2, elaborada a partir de la información que ha revelado *Lasillavacia.com*⁵⁴, indica cuáles fueron los 3 fideicomisos que se dieron en la región.

Pero la situación en la región es aún más compleja que la compra masiva de tierras. Los Montes de María están inscritos en el marco de la protección de los predios rurales, por lo que hay salvaguardas legales para evitar la compra masiva de títulos.

50 Ver: “Gobernación se opone a venta indiscriminada de tierras en Montes de María”. *El Universal*, 28 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/bolivar/gobernacion-se-opone-venta-indiscriminada-de-tierras-en-montes-de-maria>

51 Ministerio de Agricultura-Programa de Protección de Tierras y Patrimonio. (2011) “El libro blanco de las irregularidades en la tenencia de la tierra en Colombia”. p. 2.

52 OSORIO, Camila. “Así se concentró la tierra en los Montes de María” Julio 4 de 2011. Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/node/25534>

53 Declaración disponible en: http://www.wilsonarias.com/index.php?option=com_content&view=article&id=848:fuerte-debate-en-la-camara-sobre-la-manera-como-empresarios-y-paramilitares-se-apoderaron-de-tierras-itecnicas-de-despojo&catid=64:medios&Itemid=158

54 OSORIO AVENDAÑO, Camila. *Op. cit.*

Tabla 2. Compras y concentración a través de fideicomiso

Compradores 2003-2009	Fideicomiso 2009-hoy
Tierras de Promisión S.A.	Fideicomiso 732-1249
Álvaro Ignacio Echavarría	Fideicomiso 732-1249 y
	Fideicomiso 732-1359
Agropecuaria Montes de María	Fideicomiso 732-1359
Paula Andrea Moreno	Fideicomiso 732-1359
Luis Alberto Moreno	Fideicomiso 732-1359
Ana Patricia Serani	Fideicomiso 732-1359
Manuel José Medina Muñetón	Fideicomiso 732-1359
Raúl Andrés Mora Pérez	Fideicomiso 732-1359
Carlos Augusto Estrada	Fideicomiso 732-1359
Agropecuaria Génesis	Fideicomiso 732-1359
Ivercampo Alyal S.A.	Fideicomiso 732-1359
Claudia Moreno Ángel	Fideicomiso 732-1359
David Alejandro Saldarriaga	Fideicomiso 732-1435

El informe de la Superintendencia, citado por *Lasillavacia.com* señala que “desde el punto de vista registral, se observa la adquisición masiva de tierras en los Montes de María de aproximadamente 37.273 hectáreas, la mayoría de ellas corresponden al círculo registral de El Carmen de Bolívar”. Hay que recordar que justo en este municipio se encuentra el 90.2% de hectáreas abandonadas.

Allí mismo tiene también su sede la Corporación Amigos de los Montes de María, una asociación de empresarios que oscila entre los 73 y 92 miembros según las diversas fuentes. A ella pertenecen las distintas agropecuarias encargadas de la compra masiva de tierras y productos Colanta también. En la región se cree que también la Reforestadora Caribe S.A. se encuentra en este grupo, pero sus directivas han dado declaraciones públicas en dirección contraria.

El Ministerio de Agricultura, en su informe sobre las irregularidades de la venta de tierras en la región, está investigando a la empresa Tierras Promisión, cuyo representante legal es Álvaro Echavarría y quien en su conjunto ha acumulado más de 4.600 hectáreas. Así mismo, la Agropecuaria Génesis, representada por Manuel Medina Muñetón, tiene en su haber 4.023 hectáreas. En el informe *Libro blanco sobre las irregularidades de la tenencia de la tierra en Colombia*, se señala que el INCODER adelanta una revisión interna para varios casos en los que pudieron presentarse irregularidades en la venta. En total se está evaluando la venta de 6.065 hectáreas en los municipios de San Jacinto, El Carmen de Bolívar, San Juan Nepomuceno y El Guamo. Para el caso de El Carmen de Bolívar hay una inspección sobre el predio Santander, que agrupa 21 parcelas (492 hectáreas) y sobre el predio Roma de 15 parcelas (720 hectáreas). En San Jacinto la revisión se efectúa sobre

El Ministerio de Agricultura, en su informe sobre las irregularidades de la venta de tierras en la región, está investigando a la empresa Tierras Promisión, cuyo representante legal es Álvaro Echavarría y quien en su conjunto ha acumulado más de 4.600 hectáreas.

los predios Loma de Vásquez de 12 parcelas (1421 hectáreas) y El Encanto de 19 parcelas (680 hectáreas). Estos 4 predios han sido comprados por Tierras Promisión S.A.⁵⁵. El asunto de fondo en estos casos, y en otros tantos, es cómo se pudo concentrar la tierra que se encontraba bajo la protección de venta si el Comité Departamental solo dio levantamiento de la orden para 3 predios.

Finalmente, la problemática de la compra masiva de tierras en los Montes de María indica que hubo un aprovechamiento de la situación de desplazamiento en la región para presionar a los campesinos sobre la venta a unos precios muy bajos. Hay zonas donde la hectárea de tierra se pagó a tan solo 300 mil

⁵⁵ Ministerio de Agricultura-Programa de Protección de Tierras y Patrimonio. *Op. cit.* p. 10.

pesos, un valor 10 veces inferior al real. Según el marco jurídico, incluido en la nueva ley de tierras, se incurre en el delito de “lesión enorme” si el predio se compra por la mitad o menos del valor real.

Al momento de cierre de este artículo, ya se han ordenado las investigaciones pertinentes para 23 funcionarios de la región. El motivo son las múltiples irregularidades en que incurrieron las administraciones locales para falsificar los documentos que eliminaran las restricciones de venta de las tierras protegidas⁵⁶.

Reflexiones finales

La panorámica presentada en este artículo sobre la intervención estatal con un énfasis militar en la región entre el periodo 2002-2010, a manera de ZRC y PNCT, muestra que hubo dos dinámicas complejas presentadas en ese periodo y por medio de las cuales se promovieron situaciones de corrupción y profundización de la inequidad. Los desfalcos a las administraciones municipales y una nueva fase de concentración de las tierras no son situaciones al margen del tipo de intervención hecha desde el Estado central. En los dos gobiernos del presidente Uribe Vélez fue tanta la insistencia exclusiva al tema de la seguridad que se abandonó el fortalecimiento de las instituciones locales en la región y el apoyo a las veedurías ciudadanas. Los entes de control difícilmente pudieron frenar el robo de los dineros públicos, y la concentración de la tierra, a manera de despojo en muchos casos, contó con la complicidad de funcionarios de notarias, oficinas de instrumentos públicos locales y a nivel departamental, funcionarios del INCODER y hasta de las oficinas de registro de desplazamiento.

Así las cosas, es inevitable plantearse el debate de por qué estas situaciones se desarrollaron en el marco de la mayor intervención de Estado en la región. Y también es necesario preguntarse si la continuación de una tercera fase de intervención, con las políticas públicas planteadas desde el 2010, está teniendo en cuenta las críticas hechas por las instituciones, las organizaciones sociales y, en general, los distintos actores sociales en el territorio.

Es pertinente establecer si el modelo de construcción del Estado en la periferia regional, que ha sido de alguna manera funcional al Gobierno Nacional, se está pensando de una manera participativa o excluyente. Si el modelo de desarrollo, que se está gestionando

Finalmente, la problemática de la compra masiva de tierras en los Montes de María indica que hubo un aprovechamiento de la situación de desplazamiento en la región para presionar a los campesinos sobre la venta a unos precios muy bajos.

para los Montes de María, está contemplando la existencia de un conflicto de intereses entre la implantación de empresas agroindustriales y los proyectos de restitución de tierras a la población desplazada, siendo esta incluso uno de los focos de atención de PNCT en Montes de María.

Quedan en la mesa discusiones más amplias sobre el tipo de intervención estatal ejercida sobre los Montes de María. Más preguntas, cuestionamientos a lo sucedido, reflexiones de fondo por hacer sobre la construcción de un Estado participativo, incluyente y con propuestas de justicia para la región. Muchos indicadores de seguridad han mejorado en la región, tales como la disminución de la tasa de secuestros, del número de enfrentamientos armados, la cantidad de víctimas de minas antipersona. Pero, los indicadores sobre inequidad no registran

56 Ver: “A interrogatorio 23 personas por despojo de tierras en Montes de María”. Septiembre 14 de 2011. *El Tiempo*. Disponible en: <http://m.eltiempo.com/justicia/venta-irregular-de-predios-en-los-montes-de-mara/10363010>

mejoras significativas que permitan a la población de los Montes de María reducir su vulnerabilidad. La respuesta del Estado central al día de hoy está asociada a mecanismos paliativos de asistencialismo, como Familias en Acción, sin los cuales la situación social sería insostenible. Pero estos mecanismos, de disminuir la conflictividad social, son insuficientes si se proyecta, a largo plazo, una situación que promueva una paz sostenible.

El Carmen de Bolívar ha visto crecer su área urbana sin ningún control de Ordenamiento Territorial. La corrupción de los últimos tiempos ha traído como consecuencia que de los 57 proyectos presentados hace diez años en el Plan de Ordenamiento Territorial, solo se hayan realizado dos de ellos. El municipio pasó de 39 barrios en 1999 a 52 barrios que existen en la actualidad. Los márgenes de crecimiento de estos asentamientos se enfrentan a situaciones de conflictividad social muy complejas. Han crecido la delincuencia común, el reclutamiento de jóvenes para las Bandas Criminales, el trabajo informal, los problemas de escolaridad, etc. Entre El Carmen de Bolívar y San Jacinto se encuentran los 10 municipios del país con el porcentaje de población más alto de necesidades básicas insatisfechas: un 96.19% y un 95.35% respectivamente.

Y además, prácticamente no existen oportunidades laborales, porque la población no tiene como regresar a sus tierras, muchas de ellas sembradas ahora con grandes proyectos agroindustriales. Plantearse un desarrollo de la región deberá contemplar esta problemática social derivada de más de 18 años de conflicto armado. Sobre todo hay que evitar que ese desarrollo se plantee desde una *concepción excluyente de la periferia*.

Los desfalcos a las administraciones municipales y una nueva fase de concentración de las tierras no son situaciones al margen del tipo de intervención hecha desde el Estado central.