

PLAN DE CONSOLIDACIÓN EN EL BAJO CAUCA

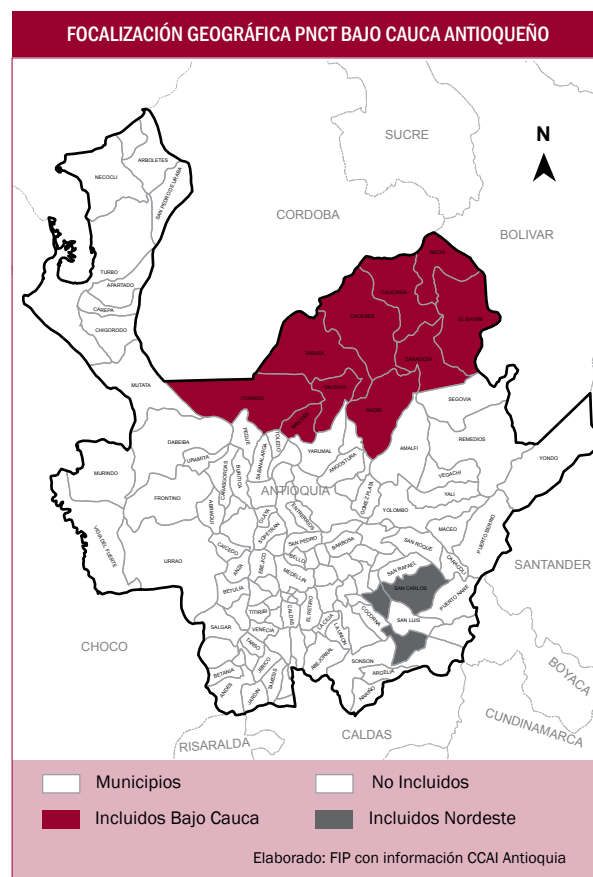
1. Antecedentes y ubicación del Centro de Coordinación Regional del Bajo Cauca, Norte y Nordeste Antioqueño

El Bajo Cauca es una de las nueve regiones de planificación en las que está dividido el Departamento de Antioquia. Esta subregión, compuesta por seis municipios -Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí, Tarazá y Zaragoza - más tres municipios del Norte de Antioquia -Briceño, Ituango y Valdivia - y uno del Nordeste- Anorí - conforman el área del Plan de Consolidación que se administra a través del Centro de Coordinación Regional (CCR) del Departamento de Antioquia. En el vecino Departamento de Córdoba, colindando con la zona del Bajo Cauca, se encuentra otro Centro de Coordinación Regional que incluye cuatro municipios del sur de ese departamento: Puerto Libertador, Valencia, Montelíbano y Tierralta.

Muchos factores le confieren unidad a estos Centros Regionales de Antioquia y Córdoba, empezando por su cercanía al Parque Natural Nudo de Paramillo, que articula el proyecto movilizador de ambos Centros Regionales bajo el lema de “Nudo de Paramillo Cero ilícitos”. La escogencia de los 10 municipios Antioqueños está justificada de manera general en la Circular 233 de 2 de septiembre de 2009 expedida por el Gobernador de Antioquia, mediante la cual se crea el Centro de Coordinación Regional del Bajo Cauca, Norte y Nordeste Antioqueño. Allí se afirma que la subregión del Bajo Cauca y sus municipios aledaños tienen una importancia geoestratégica. Además se señala que las variables o factores considerados para seleccionar a los municipios del CCR como áreas de consolidación fueron “la presencia de grupos insurgentes y de bandas criminales, cultivos ilícitos altos y tasas de homicidio y de criminalidad, entre otros”.

1.1. Antecedentes históricos: oro, inestabilidad demográfica y aislamiento¹

La región del Bajo Cauca entra en la historia del país desde la época de la colonia, con la fundación de dos ciudades importantes que son Cáceres (1576) y Zaragoza (1580), ambas dedicadas fundamentalmente a la produc-



ción de oro. En la época republicana, por diversos motivos, la región pierde importancia, disminuye su población y desaparece del panorama nacional. Su poblamiento vuelve a reactivarse en las primeras décadas del siglo XX, por la llegada de campesinos que huían de la violencia producida por la Guerra de los Mil Días (1899-1902). La explotación del oro también atrae algunas compañías mineras (Compañía Francesa del Nechí, La Pato Consolidated, La Frontino Gold Mines) y su presencia se acompaña de la apertura de algunos caminos. Un truncado proyecto de Pedro Nel Ospina de construir un ferrocarril que supuestamente uniría a Cali con la Costa Atlántica –proyecto que nunca se realizó– impulsó la titulación de muchas tierras entre Cáceres y Caucasia².

El Bajo Cauca, durante gran parte del siglo XX, estuvo marginado de la vida política nacional y departamental. En primer lugar, tratándose de una zona rica en minerales, so-

¹ La información histórica de esta primera parte es tomada, en su mayor parte, del texto de Clara Inés García. “El Bajo Cauca antioqueño: cómo ver las regiones” En *Colección Sociedad y Conflicto*. (Medellín: Instituto de Estudios Regional, Universidad de Antioquia, 1993).

² Pedro Nel Ospina fue Presidente de Colombia durante el periodo de 1922-1926.

bre todo de oro, las políticas del Estado central tendían a delegar el manejo del área a empresas o individuos que asumían la tarea de desarrollar allí actividades económicas o sociales. Aunque los historiadores reconocen que esta zona, como proveedora de capitales por la vía de la explotación minera, fue determinante para el desarrollo de la industria antioqueña, su funcionalidad la convertía en un caso típico de economía de enclave. Este modelo económico implica que las áreas productoras, ricas en recursos naturales, sean sometidas a una fuerte explotación pero los recursos extraídos no se reinvierten en ninguna forma en la región objeto de extracción.

El departamento de Antioquia, por su parte, se mantuvo al margen del desarrollo institucional y social del Bajo Cauca durante gran parte del siglo XIX. Siendo la antioqueña una cultura cerrada y auto centrada, la composición poblacional proveniente mayoritariamente de la Costa Atlántica creaba distancia idiosincrásica entre Medellín y el Bajo Cauca. Adicionalmente, mientras Antioquia se desarrollaba en función de la llamada colonización antioqueña, basada en el minifundio cafetero y orientada hacia el sur del departamento, el Bajo Cauca se comprometía con el desarrollo del gran latifundio ganadero.

A finales de la década de 1930 y principios de la década de 1940 se produce otra oleada de colonización en la región. Muchos colonos llegan hasta ella guiados por la expectativa de hacerse a una mejor vida con base en la explotación aurífera. Los precios internacionales del metal se incrementaron como consecuencia de la Gran Depresión, pasando de US \$ 18,50 por onza troy a US\$ 35. Este precio se mantuvo desde 1934 hasta 1970. Tales valores permitían una buena rentabilidad para la actividad minera y por ello se incrementó la población asentada en el Bajo Cauca. El origen de los colonizadores era variado, pero en general siguieron llegando desde las sabanas de Bolívar, Sucre o Córdoba, y en menor medida desde las regiones deprimidas de Antioquia. Más adelante, cuando los precios del oro tuvieron otro incremento (1974) llegó población desde los departamentos de Chocó, Cauca, Risaralda, Caldas, Quindío y Tolima, aunque siempre en cantidad menor que la proveniente de la Costa Atlántica.

La carretera que va desde Antioquia hacia la costa Atlántica colombiana, llamada la Troncal del Norte, y los ríos Cauca y Nechí son las principales arterias por medio de las cuales la colonización penetra en este territorio; así pues, los colonos se establecieron primero en la vera de los ríos o al borde de la carretera, y lentamente llegaron a habitar los baldíos mas retirados de estas vías de comunicación³. El proceso de colonización del Bajo Cauca tiene la particularidad de que las zonas donde primero se asientan los migrantes, es decir, los predios aledaños a los ríos Cauca y Nechí y a la carretera principal ya habían sido ocupados y estaban siendo explotados económicamente por compañías mineras o por haciendas ganaderas. Así pues la dinámica típica de colonización es aquí diferente a la de otras regiones de colonización, pues implica una dinámica de invasión de predios privados y no de ocupación de baldíos nacionales. La fundación de los cascos urbanos de El Bagre y Tarazá son ejemplos emblemáticos de esta realidad presente en todo el territorio. Tarazá se fundó tras una invasión a una hacienda ganadera perteneciente al doctor Manuel Ospina Vásquez, mientras El Bagre se fundó y expandió gracias a varias invasiones al territorio de una empresa minera, (en ese entonces La Pato). En cuanto a las urbanizaciones del Bajo Cauca no son planificadas y son por tanto asentamientos irregulares que carecen de servicios públicos (agua y electricidad) y altamente vulnerables frente a las inundaciones. En los cascos urbanos se encuentran ciudadelas que expresan la extrema fragmentación social⁴.

Desde finales de los 70 y principios de los 80 el Bajo Cauca antioqueño empieza a articularse a la economía y a la política nacional. La iniciativa de esta incorporación se puede atribuir al Estado central que empieza a valorar los recursos auríferos que se encuentran en la zona y la importancia de su ubicación geográfica como punto de articulación de la red vial nacional⁵. El cambio en la política del Estado se explica, por una parte, por la transformación del modelo de desarrollo, que empieza a asumir una orientación más exportadora. La necesidad de comunicación del centro productor hacia los puertos revaloriza muchas áreas de la geografía nacional.

³ "El flujo de migrantes de los cuarenta comenzó a poblar el Bajo Cauca se asentó en la zona rural. Los poblados ya existentes (Caucasia, Cáceres, y Zaragoza) no fueron en ese entonces polo de atracción. En 1964, estos solo contaban en conjunto con 8.161 habitantes; el resto, 46.584, se distribuían en caseríos y veredas.". Ver: Op.Cit. García. P.56

⁴ Las ciudadelas son sectores segregados del resto del asentamiento urbano por medio de mallas y vigilantes. En estos viven ejecutivos, profesionales, técnicos, y obreros calificados que trabajan para compañías mineras. Dentro de las ciudadelas existen lujos y comodidades (como agua potable y luz eléctrica entre otras) que no están presentes en las "invasiones". Estas ciudadelas se caracterizan por tener un alto grado de inversión privada.

⁵ El precio del oro tiene un aumento importante desde el año 1974 y en el año 80 la onza troy estaba por encima de los US \$ 600.

Por otra parte, la presencia de grupos guerrilleros en el Bajo Cauca, aunada a la demanda de protección y seguridad por parte de las empresas auríferas y de los ganaderos, también determinan la decisión de intervención del Estado en el área. De hecho, el Estado comienza a hacer presencia en la región por medio de su aparato armado efectuando operaciones antiguerrilleras⁶. Al mismo tiempo, la intervención incluía previsiones para responder a las necesidades de los colonos a través del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), entidad encargada de efectuar titulación de tierras y construcción de carreteras⁷. Adicionalmente los centros urbanos de la región habían tomado dimensiones que ameritaban una atención mayor por parte del Estado colombiano⁸. Para este último objetivo se definieron planes de inversión pública que incluían, en mínima proporción, las dimensiones de salud, escuelas, acueductos, alcantarillados y fomento agropecuario⁹.

1.2. Las políticas de Estado a fines del siglo XX

En un documento elaborado por el Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia se hacen una serie de consideraciones sobre las políticas aplicadas durante dos décadas (1980-2000) por el Estado en la zona del Bajo Cauca que parecerían prefigurar los fundamentos de la política de consolidación de la seguridad democrática para esta región¹⁰. Según dicho documento la incorporación de la región al Plan Nacional de Rehabilitación desde 1982 hasta 1994, produjo magros resultados tanto en materia de aclimatación de la paz como en la mejoría de las condiciones de bienestar de la población. Ese reconocimiento, unido a la revaluación de una serie de tácticas y estrategias aplicadas por el Estado para enfrentar los altos niveles de violencia, la ausencia de gobernabilidad y el arraigo de grupos armados ilegales en el

Bajo Cauca, parecen ser una guía para entender los alcances de la actual política de consolidación. Por considerarlo de interés para llevar a cabo este balance, haremos una síntesis de la argumentación allí contenida.

Como es sabido, el Plan Nacional de Rehabilitación fue diseñado por el Gobierno de Belisario Betancur para acompañar los procesos de diálogo y negociación que inició desde 1982 con los grupos guerrilleros. La función del PNR era modificar las “causas objetivas” del conflicto entendiendo por tales aquellas condiciones políticas, sociales y económicas que imposibilitaban el bienestar de la población y la superación de la pobreza y la desigualdad. En la práctica, el programa intervenía en aquellas zonas del país en las que hubiera presencia de grupos guerrilleros, enviando el equívoco mensaje de que dicha presencia era el indicador de la intensidad de las “causas objetivas” del conflicto.

El efecto perverso e imprevisto, tal como lo describe el documento de Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia, consistió en que “... en el ámbito regional se afianzó la percepción de que la presencia del actor armado irregular era sinónimo de progreso, de manera que la expectativa de mejoramiento de las condiciones de vida en el corto plazo terminó incrementando el apoyo social, expresado en una especie de “demanda” por presencia guerrillera”¹¹.

El mismo documento asegura que la guerrilla obtuvo en gran medida su legitimidad del apoyo y promoción que hace de los intereses de la población ubicada en zonas de colonización o de cultivos ilícitos¹². Para lograrlo fomenta movilizaciones sociales en demanda de inversión social por parte del Estado, ofrece a los colonos garantía de los derechos de propiedad y posesión de la tierra en contextos de ausencia institucional y funge como juez y responsable del orden social en el seno de las comunidades. La realidad

⁶ Tarazá y Nechí se convierten en el centro de operaciones antiguerrilleras del Bajo Cauca. Estas acciones están enmarcadas dentro de una política global de orden público que abarca el Urabá, el Bajo Cauca y el Magdalena Medio. La operación militar más sobresaliente de esta época fue la “Operación Anorí” que en 1973 desarticula la presencia del ELN en la región, desde entonces las FARC entran a remplazar el vacío de poder en la región. Sin embargo, con la llegada de los 80's renace la presencia del ELN en este territorio.

⁷ A lo largo de la década de los setentas los funcionarios del INCORA señalan las grandes limitaciones que tienen a la hora de cumplir con sus deberes debido a las intervenciones de los grupos guerrilleros, especialmente el ELN. Además, el INCORA se muestra incapaz de cumplir sus funciones a cabalidad en el Bajo Cauca, la cantidad de demandas por titulación superaban la capacidad de respuesta de la institución. “Por ejemplo, para 1983 el INCORA había titulado en el Bajo Cauca 825 unidades, y en los dos primeros meses de 1984 ya tenían en tres municipios 210 solicitudes...”. Op.cit. García. 1993.

⁸ El aumento de la producción aurífera en el Bajo Cauca se dispara desde 1972 atrayendo gran número de colonos al Bajo Cauca. Entre 1978 y 1982 se constituyen en municipios El Bagre, Tarazá, y Nechí

⁹ Sin embargo, la electrificación de los municipios no se concreta sino tras grandes movilizaciones sociales que buscan la llegada de los servicios públicos hasta los hogares. La luz llega a Caucasia, Tarazá, Cáceres y El Bagre en 1985 y a Zaragoza en 1987, los demás servicios públicos llegaron lenta y pausadamente a la región.

¹⁰ Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos. *Panorama Actual del Bajo Cauca Antioqueño*. Serie Geográfica No. 29, 2006

¹¹ Ibid. P.4

¹² Ibid. P.4

de estos niveles de penetración de la guerrilla, fueron respondidos por el Estado a través de operaciones militares de represión y persecución que terminaron por afectar a la población. Hasta tal punto fue esto así en el Bajo Cauca que entre los años de 1985 y principios de la década del 90 se produjeron fuertes movilizaciones cívicas que tuvieron por objetivo, en muchos casos, exigir la desmilitarización del territorio y la terminación de las confrontaciones entre el ejército y la guerrilla.

Entre los años 1986 y 1988 la Unión Patriótica tuvo una fuerte influencia política y electoral en la zona del Bajo Cauca y, la estrategia utilizada por el paramilitarismo para disolver tal poder, consistió en realizar las conocidas masacres de Segovia, el Bagre, Cáceres y Valdivia. Podemos añadir nosotros que el Estado no reaccionó con el vigor suficiente para impedir ni mucho menos aclarar y judicializar estos hechos, incluso ante evidencias de que se habían producido con la anuencia o abierta complicidad de miembros de la Fuerza Pública.

Los grupos paramilitares, por su parte, intentaron legitimarse en la zona, a mediados de la década de los 90, presentándose como los proveedores de “protección” a la población amenazada por la presencia de los grupos guerrilleros. Algunos sectores sociales y políticos creyeron ver en esta presencia violenta la esperanza de una “pacificación” de la región. El Observatorio afirma que hay abundante evidencia empírica que demuestra que tal oferta de protección no era más que la retórica para ocultar intenciones criminales;

La conclusión fuerte del análisis del Observatorio es que los altos niveles de violencia en la zona se deben a “la existencia de una fuerte disputa entre organizaciones irregulares por el dominio de la región, en razón a la elevada *valoración estratégica* que le asignan, poniendo de presente el muy limitado alcance del enfoque basado en la supe-ración de las *causas objetivas* como condición para reducir la violencia”. Lo anterior explica que el “Gobierno haya dado prioridad en la Política de Defensa y Seguridad Democrática al restablecimiento del orden público como requisito indispensable para asegurar el control eficaz del territorio, garantizando la protección efectiva de la población civil, el monopolio exclusivo de las armas por parte del Estado y las condiciones que favorezcan el desarrollo regional”.

En últimas, la concepción del Observatorio se inscribe en la tónica de una corriente de pensamiento de la acade-

mia y la política colombianas que niega la relación “lineal” entre pobreza, desigualdad y violencia política. Igualmente, rechaza la tesis opuesta según la cual son las regiones más prósperas las que se ven afectadas por la violencia, pues “(según esta hipótesis, existiría una correlación entre el grado de actividad económica de la región y la intensidad de la violencia, incurriendo en una simplificación no menos considerable”. Finalmente el Observatorio acoge el planteamiento de Daniel Pecaú según el cual “es importante reconocer que estas zonas dinámicas, como el Bajo Cauca, presentan otras tres características: 1) Atraen numerosos migrantes y la distribución de ingresos es muy desigual, 2) La ausencia de regulación de las bonanzas locales conduce a inversiones anárquicas; 3) La presencia de las instituciones estatales es precaria y la infraestructura es insuficiente”.

Este último diagnóstico del Observatorio se acerca al propuesto en el trabajo de un equipo consultor contratado por la Gobernación de Antioquia en el año 2009, con el fin de “formular un diagnóstico único, una visión compartida y una estrategia común que sirva como referencia para la ulterior elaboración de un plan”. Este plan sería la base para que diversas entidades públicas y privadas intervinieran en la zona del Bajo Cauca¹³. La caracterización que este documento hace de la zona del Bajo Cauca, es la de estar determinada por dos condiciones esenciales: **su riqueza natural y su pobreza de reglas sociales**. Estos rasgos se corresponden con lo que la literatura económica ha tipificado como la “maldición de los recursos”. No hay peor situación que aquella en la que habiendo abundante riqueza natural, se carece de las reglas que determinan cómo se accede al aprovechamiento de esa riqueza, cómo se distribuyen los beneficios del aprovechamiento, cómo se aseguran los derechos de propiedad y los contratos entre actores económicos. La consecuencia es que “la no adopción de reglas sociales equitativas abrió paso al dominio de la fuerza y a un ámbito de relaciones bajo pautas antojadizas y variables...”. Esta situación generó un contexto de “insolidaridad en lo social, inequidad en lo económico e imposición en lo político”.

De acuerdo con este diagnóstico, el Bajo Cauca es una de las zonas con mayor riqueza natural en el mundo y, simultáneamente, es la región de Antioquia más débil en reglas sociales o instituciones (reglas morales, legales y culturales). Este diagnóstico de clara estirpe “neo institucional” asegura que la ausencia de instituciones es el resul-

¹³ Centro de Coordinación de Acción Integral –CCAI-, USAID Colombia, Oportunidad Estratégica, Crea –Colombia y Secretaría de Gobierno Departamental Antioquia. *Los problemas Críticos de la Zona del Bajo Cauca en Antioquia*, Octubre de 2009.

tado de la **cultura del azar**, determinada por el predominio de la actividad minera no regulada ni organizada. En este contexto se produce “un mundo propio que se caracteriza por eventos impredecibles atribuidos a la suerte”. Ese rasgo cultural se ve reforzado por la poca integración de la zona al Departamento de Antioquia y la consecuente ausencia institucional de dicha entidad territorial. La desordenada afluencia de personas atraídas por la riqueza natural conduce a que desarrollen sus actividades económicas y sociales sin un entorno institucional y de regulación.

La iniciativa contenida en la mencionada consultoría de la Gobernación de Antioquia, se inscribe en la lógica del Plan de Consolidación y en ese sentido empieza por proponer una definición del concepto de consolidación, que es la siguiente: *“Se entiende por **consolidación territorial** un proceso de asentamiento de garantías plenas al bienestar y el desarrollo emprendido en una región asolada por la acción de actores armados ilegales. Mediante este proceso se brinda a una comunidad determinada (y se expande gradualmente a otras) la protección de las fuerzas militares que la resguardan perimetralmente de la acción de los actores armados ilegales, simultáneamente con la protección permanente dentro de ese perímetro brindada por la policía a la vida, los derechos básicos y los bienes de las personas. Este contexto de protección básica permite establecer un entorno de justicia mediante la implantación de garantías judiciales para todos los ciudadanos y una democracia participante basada en un gobierno local legítimo, responsable ante todos y vigilado por todos. En la medida en que se consolidan la protección básica, la justicia y la democracia participante, se emprende gradualmente la provisión de un conjunto de garantías en materia de ingresos, servicios sociales básicos, derechos de propiedad y facilidades de crecimiento económico que permita crear una dinámica sostenible de desarrollo con bienestar colectivo en un marco de derechos”.*

En la anterior definición está implícita la teoría contra-insurgente de la “mancha de aceite” consistente en que se focaliza la acción militar sobre un territorio y una comunidad afectadas por la presencia de grupos armados. La intervención está liderada por la fuerza militar que debe establecer la seguridad perimetral. Una vez constituida esa seguridad vendrá la policía que proporcionará la protección a la ciudadanía y permitirá, con el tiempo, el ingreso de las demás instituciones públicas. El proceso se irá extendiendo a otras comunidades a medida que se va logrando mejorar las condiciones de seguridad. También se corresponde con los objetivos generales y específicos que presenta la Consejería de Seguridad Nacional, aunque desde una óptica nacional.

Para dicha entidad los objetivos generales de la política son: integrar territorios a la vida económica y social del país, garantizar la seguridad a todos los habitantes de Colombia y establecer la presencia institucional en todo el territorio.

No sobra señalar que en la descrita definición del concepto de consolidación, se focaliza la intervención en función de la existencia de actores armados que ponen en riesgo la seguridad de comunidades regionales o locales. De manera que el criterio de focalización coincide con el del PNR, aunque la propuesta de consolidación se diferencia de éste en que la intervención es prioritariamente militar y, posteriormente, social o desarrollista.

2. Las condiciones de seguridad del Bajo Cauca¹⁴

Considerando que son las condiciones de seguridad las que determinan la focalización de los Planes regionales de consolidación, se hace necesario analizar la dinámica de la inseguridad en el Bajo Cauca.

2.1. Los grupos armados

La presencia de los grupos armados en el área data de los años sesenta. Según el observatorio de DD HH de la Presidencia de la República “la guerrilla consideró la zona por su posición privilegiada en términos de permitir la comunicación con el Urabá, la Serranía de San Lucas y el Magdalena Medio. Fue en la reserva ubicada en territorios de Cáceres y Zaragoza, en el Bajo Cauca, y Anorí, en el Nordeste antioqueño, donde el ELN y las FARC lograron desarrollar sus bases y establecer sus zonas de refugio, asentamiento y avanzada”¹⁵.

El ELN fue el primer grupo en hacer presencia en la zona del bajo Cauca a fines de los años sesenta, través del frente Camilo Torres. La razón de su presencia se explica por la preferencia de este grupo guerrillero por las áreas de economía minera, pues en ellas podían desarrollar su política de combatir la explotación inequitativa (“saqueo”) de los recursos naturales no renovables del país. Según algunos recuentos históricos, el ELN intentó involucrar a las comunidades en una estrategia orientada a contrarrestar las consecuencias de la economía de enclave. Para ello promovieron la discusión comunitaria y la aplicación de un reglamento de uso racional de las minas, de distribución de la tierra y de control y manejo del ambiente¹⁶.

El EPL aparece en el año 1967 con el *frente Francisco Garnica*. Aunque surge en el nordeste antioqueño, llegó a ubicarse en el Bajo Cauca, en el Alto Sinú y en el San Jorge. Participaron en movilizaciones campesinas que reivindicaban el acceso a la tierra. La ubicación de sus frentes era estratégica para la comunicación entre el Urabá y las montañas de Antioquia.

Aunque el ELN, en el año 1973, sufre el fuerte revés de Anorí que prácticamente lo desmanteló, logró reorganizarse y reaparecer en los años 80. A partir de ese momento, en el área actúan los tres grupos el ELN, el EPL y las FARC. Estas últimas habían hecho presencia con los frentes 5, 18 y 36 en la región que había abandonado el ELN como consecuencia de su desbandada de 1973. La acción de los tres grupos es tanto política como militar, urbana y rural. Las acciones de extorsión y secuestro se dirigen contra las entidades financieras, ganaderos, comerciantes y las militares contra el ejército. También en esta época se inician los ataques contra la Empresa Mineros de Antioquia y contra sectores de población urbana. Se configura así el núcleo del conflicto central en el Bajo Cauca durante las décadas de los 80 y 90: “guerrilla-empresa-ejército”¹⁷.

A mediados de la década de los 90, el ELN sufre un fuerte debilitamiento debido a su enfrentamiento con las AUC. Además incurre en uno de los actos que más desprestigio político le ha traído. En efecto, “integrantes de la compañía “Cimarrón” del frente José Antonio Galán dinamitaron un tramo del Oleoducto Central de Colombia, ubicado a 34 kilómetros de Segovia, ocasionando el derrame de petróleo por el río Pocuné, muy cerca de la población de Machuca”¹⁸. La acción terminó en un incendio del pequeño poblado en el que murieron 84 personas y resultaron heridas 30. Aunque el grupo inicialmente aseguró que el responsable era el ejército, más tarde tuvo que admitir que había sido un acto de imprevisión los ejecutores del atentado. En todo caso, el costo político de esa catástrofe reforzó su debilitamiento militar. La protocolización de este proceso culminó con la desmovilización del frente Héroes de Anorí en el año 2005. Algunos analistas atribuyen la derrota militar relativa en el área, a la posición política del ELN de no involucrarse en actividades de narcotráfico¹⁹. La baja actividad militar del ELN en el Bajo Cauca se ha mantenido, pero información reciente obtenida por la FIP apunta a que en los últimos meses el ELN ha llegado a acuerdos de negocios con la banda criminal de Los Rastrojos. Este acuerdo confirmaría el cambio en su política frente al narcotráfico, como lo han evidenciado frentes de esa agrupación en otras regiones de Colombia. Lo cierto es que en la zona del Bajo Cauca hacen

¹⁴ Gran parte de la información sobre las bandas criminales y los grupos armados, está basada en el trabajo de campo llevado a cabo por Insight -FIP durante 2010 y 2011 (Mimeo), por trabajo de campo del equipo de consolidación de la FIP y de otras fuentes que se mencionarán en su oportunidad.

¹⁵ Op.Cit. Observatorio de Derechos Humanos. P.7.

¹⁶ Ibid. P.7.

¹⁷ Op.Cit. García. P.81.

¹⁸ Op.cit. Observatorio de Derechos Humanos. P.8.

¹⁹ Véase: *La derrota de la coca*, Siguiendo el Conflicto, No. 17, 2005 Fundación Ideas para la Paz (FIP).

presencia cuatro cuadrillas del ELN, cuya cantidad de integrantes se estima entre 60 y 95 individuos. Adicionalmente, se trata de una guerrilla que sigue teniendo vínculos con la población civil del área y conserva una importante capacidad de acción militar.

El EPL, por su parte, se desmovilizó en 1991 y las FARC coparon el espacio dejado por esa guerrilla. Las FARC se legitimaron en la zona apoyando inicialmente las demandas de los colonos en materia de tierras y luego promoviendo y apoyando los cultivos de coca. Sin duda, esta es la organización guerrillera que conserva una mayor presencia y actividad en el área, si se las compara con el ELN. De hecho, algunos estimativos le atribuían la cantidad de 750 hombres a finales del año 2008²⁰. Sin embargo, la ofensiva del ejército durante los años 2009 y 2010 debilitó fuertemente a este grupo, hasta el punto de que se logró la desmovilización individual de Alberto de Jesús Morales Morales, alias 'El Pájaro', segundo comandante del frente 36, quien se había convertido en el hombre fuerte en la zona rural de Anorí. Por otro lado, se han detectado algunas alianzas entre los frentes de las FARC y algunas Bacrim, como por ejemplo entre el Frente 36 y Los Rastrojos o con la Bacrim que dirigía 'Don Mario' antes de ser capturado y que se denomina *Los Urabeños* o *Autodefensas Gaitanistas de Colombia*.

2.2. Los otros actores de la violencia: de los paramilitares a los nuevos grupos armados ilegales y las bandas criminales

El paramilitarismo se asienta en el Bajo Cauca desde mediados de los años 80, cuando aparece el grupo Muerte a Revolucionarios del Nordeste (MNR) que es él que inaugura en el país la modalidad de las masacres como instrumento de acción. Una de las más renombradas fue la del municipio de Segovia en 1988. En la década del 90 surgió otro grupo de vida efímera llamado Autodefensas del Nordeste Antioqueño. El proceso de penetración y asentamiento de los paramilitares en el Bajo Cauca, corre por cuenta de las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá, bajo el mando de Fidel y Carlos Castaño. Esta organización aparece a mediados de los 90, se ubica en Caucasia, Cáceres y Tarazá. Según el Observatorio *"la acción de las autodefensas en el Bajo Cauca se inscribe en un plan más amplio de dominio territorial, funcional a la dinámica del*

*narcotráfico, que busca encadenar zonas de producción de coca y resguardar las rutas de transporte y los puertos de exportación del alcaloide. Entre 1997 y 2001, se registraron masacres, que se explican por la lógica de la expansión de los grupos de autodefensa, inscrita en el propósito de crear un corredor que comunique las regiones de Urabá, Bajo Cauca, sur de Bolívar y Catatumbo, para que una vez se consiga el dominio sobre el norte del país, se inicien las incursiones y la penetración de las retaguardias de la guerrilla en escenarios de producción de coca en el sur y el oriente"*²¹.

Con la creación de las AUC en el año 1997, se profundiza la penetración del paramilitarismo. En el año 2000 se crea el Bloque Mineros, pero el mando del mismo es asumido por alias 'Cuco Vanoy' en el año 2002. Este bloque tuvo influencia en los municipios de Tarazá, Cáceres, Ituango, El Bagre, Remedios, Zaragoza, Anorí y el Sur de Bolívar. Se calcula que en los municipios controlados por esta estructura hubo unas 4.000 hectáreas de cultivos ilícitos. Compartiendo el control del Bloque Mineros sobre el bajo Cauca, estaba el Bloque Central Bolívar (BCB), bajo el mando de alias 'Macaco'. Este tenía un área de influencia en el que había unas 2.176 hectáreas de coca. Las negociaciones de paz entre el Gobierno de Uribe y las AUC, iniciadas en el año 2002, condujeron a la desmovilización formal de estos dos bloques paramilitares. El primero se desmovilizó el 20 de enero de 2006, con 2.789 combatientes que entregaron las armas en la hacienda la Ranchería, ubicada en la vereda Pecoralia de Tarazá. Las estructuras Nordeste, Bajo Cauca y Magdalena Medio del Bloque Central Bolívar se desmovilizaron el 12 de diciembre de 2005, en la finca La Colombina, de la vereda San Cristóbal del corregimiento de Santa Isabel del municipio de Remedios. Los desmovilizados fueron 1.922 personas.

Según la Alta Consejería de Reintegración (ACR), después de las desmovilizaciones llegaron al Bajo Cauca 1544 excombatientes de estructuras paramilitares que operaban en diferentes zonas del país²². En informes de la comisión de Antioquia de Seguimiento al DDR se señalaba que "(las) demandas por la seguridad siguen estando al orden del día y, en este punto, las viejas prácticas de control social desplegadas por los paramilitares antes de la desmovilización están muy presentes. Con la desmovilización no se apre-

²⁰ Ávila Martínez, Ariel Fernando y Núñez Gantiva, Magda Paola. *Expansión Territorial y Alianzas Tácticas*. En Arcanos No. 14. 2009.

²¹ Op.cit. Observatorio de Derechos Humanos. P.11.

²² Gisela A. Aguirre, *Trayectorias del paramilitarismo tras los acuerdos de Paz*. Corporación Conciudadanía (Medellín: Corporación Conciudadanía, Octubre 2010).

cion cambios significativos en la disposición de estructuras dedicadas al control social, el trabajo político, el trabajo de base con las comunidades a través de organizaciones comunitarias y el control de la delincuencia. Por ejemplo, en la zona urbana de Cauca, el control y vigilancia se da a través de aproximadamente 5.000 mototaxistas que permanentemente informan sobre cualquier novedad. En términos de la garantía de la seguridad y en términos del ejercicio del control social el gran cambio se aprecia en la inexistencia de actores armados en los municipios, sin embargo, aún perviven muchas de las prácticas desplegadas por los combatientes de las AUC. Al respecto un entrevistado señala que *“los temas de seguridad continúan siendo manejados de la misma forma, esto no ha cambiado, se ven los jóvenes haciendo sus rondas. Sin embargo, los jefes han bajado su perfil (...) En el Bajo Cauca las instituciones no funcionan si no es bajo las decisiones de los ex comandantes de las autodefensas”*²³.

2.3. Las Bacrim

El término bandas criminales – BACRIM- fue acuñado por el Gobierno Nacional para describir los grupos armados al servicio de narcotráfico que surgieron después de la desmovilización paramilitar y actúan en muchas regiones de Colombia²⁴. El Bajo Cauca muestra una densa presencia tanto de grupos armados ilegales como de bandas criminales. Durante el año 2010, los actores armados y delincuenciales de la zona, a diferencia de otras regiones del país, estaban fuertemente divididos y eran muy numerosos. Además, las confrontaciones que se daban a nivel rural eran paralelas e interdependientes de la guerra urbana que se desplegaba en Medellín.

En términos generales, la racionalidad que explica el comportamiento de estos actores es el control de las distintas etapas del negocio del narcotráfico. Sin embargo, es también claro que incursionan en otro tipo de delitos (extorsión, secuestro, abigeato, etc.) con la finalidad de financiar su operación o por simples móviles de lucro. En principio se podría afirmar que carecen de proyecto político o social y de intención contrainsurgente, rasgos estos que se atribuían a los paramilitares. Sin embargo, es también claro que desarrollan algunas de las estrategias o tácticas que carac-

terizaban en el pasado a los paramilitares o a la misma guerrilla: control social sobre sectores de población asentados en su zona de influencia, cooptación de autoridades del Estado, sean estas de la Fuerza Pública nacional o del nivel local (Alcaldes, Concejales, etc), interferencia en los procesos de inversión pública municipal y en los procesos políticos y electorales. En algunos casos también asumen funciones de justicia o policía local. Sus actos de violencia no son tampoco demasiado diferentes a los de los paramilitares (masacres, asesinatos colectivos, desapariciones, secuestros y actos de terrorismo contra la población o contra posibles competidores).

La verdad es que en el Bajo Cauca nunca existió un mando central unificado, pues incluso cuando existían las AUC el poder estaba dividido entre Ramiro Vanoy, alias ‘Cuco Vanoy’, en Tarazá, Carlos Jiménez, alias ‘Macaco’, en el Sur de Bolívar, y ‘Los Traquetos’ de Diego Fernando Murillo, alias ‘Don Berna’, en el Sur de Córdoba. También la casa Castaño tenía muchas tierras y apoyo en la zona. Aún después de la desmovilización de las AUC, que terminó en 2006, existían acuerdos informales que establecían cuáles territorios y rutas del narcotráfico pertenecían a cada actor y siempre estuvo claro con quién se debía negociar qué. La desintegración de las AUC, rematada con la extradición de sus líderes en 2008, creó un vacío de poder intensificado por la volátil jerarquía criminal.

La violencia actual en que incurren estos grupos se explica por la necesidad de dirimir quiénes serán los herederos del poder paramilitar. Se trata de una guerra por la hegemonía criminal, que es difícil de lograr. Hasta hace poco, el número de grupos era demasiado alto y eso dificultaba que uno solo se convirtiera en la fuerza dominante del territorio. Los liderazgos que los caracterizaban eran inestables, pues los segundos o terceros al mando estaban continuamente compitiendo entre ellos para reemplazar a sus líderes o para crear sus propios combos independientes. Los bloques paramilitares eran mucho más disciplinados y ‘Macaco’ o ‘Cuco Vanoy’, tenían un liderazgo respetado en el que cada combatiente comprendía su posición y responsabilidades.

Otro aspecto que, en principio, dificulta el establecimiento de una autoridad unificada es que estos grupos

²³ *Paramilitarismo en Antioquia*. Área de Dinámicas del Conflicto. Fundación Ideas para la Paz (Citando un Informe de la Comisión Departamental de Seguimiento y Acompañamiento al Proceso de DDR en Antioquia). Mimeo.

²⁴ La denominación de Bacrim se originó en la Policía Nacional, que quiso con ello señalar que no se trataba de paramilitares. La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR- los definió originalmente como los grupos armados ilegales emergentes, rearmados o disidentes. También ha dicho la policía que existen las redes criminales articuladas al narcotráfico y a las bandas, pero estas últimas son altamente descentralizadas, con un tamaño y poder de fuego reducido y con un sesgo claramente delinencial.

cuentan con un bastión principal que les puede proporcionar apoyo cuando enfrentan una situación de debilidad. Cada vez que un grupo se da cuenta de que está perdiendo territorio, pide apoyo a su principal bastión regional. En el caso de *Los Rastrojos*, será el Norte del Valle; en el de *Los Urabeños*, será Urabá, para *Los Paisas*, será Medellín. De esta manera, durante un tiempo ningún grupo podía salir dominante sobre otro, ni consolidar un control territorial definido. No obstante, en un informe especial reciente del periódico *El Tiempo*, se afirma que se están empezando a ver la tendencia a la articulación de tres grandes carteles de la droga. Esas serían unas fuerzas “centrípetas” que apuntarían a crear oligopolios en el uso de la violencia: *Los Rastrojos* que absorberían a *Los Paisas* y a los que actúan en la Guajira (se estima que este grupo cuenta con 1850 personas), el cartel de *Los Urabeños* que absorberían a las *Águilas Negras* (con 1.300 hombres) y el ERPAC del ‘Loco Barrera’ (con 690 hombres)²⁵.

A pesar de los estimativos arriba mencionados, es difícil definir el número de delincuentes con que cuenta cada banda por su carácter móvil y fluido²⁶. En lugar de ejércitos paramilitares grandes y uniformados, se presentan como grupos pequeños –de máximo 50 combatientes–, que entran y salen de la región, comprando y vendiendo base de coca o cuidando laboratorios que se ubican con carácter provisional en ciertos territorios. Ahora bien, las autoridades están alertando sobre el hecho de que el tamaño de esos grupos puede estar creciendo, tanto en el Bajo Cauca como en otras zonas del país. Así por ejemplo, en marzo de 2010, hubo una confrontación entre BACRIM en Córdoba, en la que se involucraron más de 200 combatientes. La Policía también le contó a la FIP que han descubierto campamentos de las BACRIMS, que pueden albergar hasta 200 personas.

En el país, según la Policía Nacional, estos grupos actúan en 17 departamentos y 159 municipios. En el Bajo Cauca actúan *Los Urabeños*, *Los Rastrojos*, *Los Paisas* y la *Oficina de Envigado*.

2.3.1. Los Urabeños

Este grupo surge bajo el mando de ‘Don Mario’, hermano del ex jefe paramilitar ‘El Alemán’, que se rearmó tras

la desmovilización en Urabá e inició en 2006 la penetración del bajo Cauca Antioqueño. *Los Urabeños* también se denominaron las *Autodefensas Gaitanistas de Colombia* (AGC) y tienen una clara confrontación con *Los Rastrojos*. Se dice que los hermanos Úsuga, actuales comandante de este grupo, sacrificaron a ‘Don Mario’ entregándolo a la Fuerza Pública y forzando a sus propios hombres a abandonarlo. Los Úsuga mejoraron la disciplina y organización de *Los Urabeños*, pues habían formado parte del EPL y transfirieron sus destrezas militares a la organización. En contraste con *Los Paisas*, *Los Urabeños* están expandiendo rápidamente su territorio gracias a su unidad interna y lo que buscan ahora es ocupar otra vez el espacio que tenían en el Magdalena Medio. El sur de Córdoba sigue siendo su centro de operación, aunque hacen presencia en Puerto Valdivia, Cauca, Nechí y, notablemente, en la Comuna 8 de Medellín. Alias ‘Valenciano’, miembro de la Oficina de Envigado, mantuvo el pasado una breve alianza con *Los Urabeños*, que ya se rompió.

2.3.2. Los Paisas

Los Paisas en el Bajo Cauca son, en general, reductos del Bloque Mineros, que se desmovilizó en 2006. Sus líderes fueron alias ‘Mono Vides’, alias ‘Chepe’ y alias ‘Puma’. Es imposible decir dónde queda su centro de operaciones, ya que la mayor parte de sus miembros están muy dispersos y móviles, aunque, según la Policía, Puerto Berrio es considerado como el centro logístico del grupo. Entretanto es también difícil decir cuántos combatientes pertenecen a *Los Paisas*, pues estuvo profundamente fracturado. Reflejó la misma dinámica de fraccionamiento que afectaba a la *Oficina de Envigado* y que enfrentó a ‘Valenciano’ y ‘Sebastián’ por el control de Medellín. Entre febrero y abril de 2010, por lo menos dos células grandes de *Los Paisas* abandonaron la organización y se fueron con rivales como *Los Rastrojos* o *Los Urabeños*. Una de estas células es liderada por Ángel Pacheco, alias ‘Sebastián’ (que no es el mismo sujeto que disputa el control de Medellín) quien dejó el grupo después de confrontaciones con ‘Mono Vides’ y ‘Chepe’. Ahora ‘Sebastián’ es aliado de *Los Rastrojos* contra *Los Urabeños*, y a su vez sigue adelantando ofensivas contra *Los Paisas*. Estas confrontaciones prevalecieron en

²⁵ “Bandas, la gran amenaza”. *El Tiempo*, 26 de marzo de 2011.

²⁶ Antes del mencionado Informe Especial del Tiempo a nivel nacional, los estimativos sobre la cantidad de miembros que integran los grupos armados ilegales iban desde 3.700 (Policía Nacional), 4.500 (Misión de Acompañamiento al Proceso de Paz, MAPP-OEA) y 10.200 (Corporación Nuevo Arco Iris). La CNRR ubica su estimativo en 5000 hombres, con base en los informes de sus oficinas regionales. A ello habría que agregarle los miembros de las redes o bandas delincuenciales, que son entre 1000 y 2000 (II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – Área de Desarme, Desmovilización y Reinserción, Julio 2010. Mimeo)

el corregimiento El Jardín, en el municipio de Tarazá. *Los Paisas* se encuentran en una posición vulnerable, y por ello se supo que algunos de sus capos habían solicitado apoyo en materia de seguridad a miembros del Frente 18 de las FARC. Así mismo, *Los Paisas*, al igual que *Los Rastrojos*, le compran base de coca a las FARC: Se trata de relaciones de negocios, sin compromiso de defender al otro militarmente.

2.3.3. Los Rastrojos

En el Bajo Cauca, la mayor parte de *Los Rastrojos* son ex miembros del Bloque Mineros. Aunque ahora están reclutando más a la población local, muchos combatientes todavía vienen desde Nariño y el Norte del Valle. La Fuerza Pública aseguraba que era difícil identificar cuál era el líder de *Los Rastrojos* en esta región, aunque finalmente fue señalado 'Sebastián', antes miembro de *Los Paisas*, quien ya estaba dirigiendo muchas de las operaciones²⁷. Sus centros de poder se encontraban en los municipios de Cáceres y Tarazá. La prioridad de *Los Rastrojos* es desplazar a *Los Urabeños* y controlar mejor las rutas de narcotráfico. Este mismo conflicto también se dio en Barrancabermeja y Aguachica (Cesar), zona en la que *Los Rastrojos* salieron triunfantes cuando pudieron conseguir el apoyo de Daniel Barrera, alias 'El Loco Barrera'. Se cree que pueden llegar a acuerdos con las FARC para imponerse en la zona.

2.3.4. Oficina de Envigado

Tras la desaparición de 'Don Berna', la *Oficina de Envigado* entró en una confrontación fuerte por la sucesión del poder. Se calcula que hay aproximadamente 3,650 miembros de la *Oficina en Medellín*. Dentro de ese número de miembros están incluidos entre 250 o 300 combos menores, que muchas veces operan con independencia. La fuerza principal, integrada por cerca de 2,000 combatientes, es controlada por Erick Vargas, alias 'Sebastián', junto con su segundo al mando, Felix Alberto Isaza, alias 'Beto'. Las autoridades no sabían en donde operaba 'Sebastián' pero era muy probable que se encontrara fuera de Medellín. Su rival, Maximiliano Bonilla, alias 'Valenciano' controlaba los combos más pequeños, estimados en 1,650 combatientes. A pesar de esta diferencia en hombres, 'Valenciano' era económicamente más fuerte porque controlaba las rutas de exportación de cocaína hasta la costa y había consolidado alianzas con el cartel mexicano de *Los Zetas*. Conse-

cientemente, el control sobre el micro-tráfico en el capital antioqueño se disputaba entre 'Valenciano' y 'Sebastián'. Éste último era más vulnerable económicamente porque dependía de las fuentes financieras del área de Medellín. Este conflicto, sin duda, contribuyó al alto nivel de homicidios en la ciudad.

Se dijo a finales del año anterior que esa guerra había terminado. Por lo menos esa era la opinión de los ciudadanos. Así lo registraba la Revista Semana: "las broncas se pararon" desde hace dos meses y [...] "todo está mejor". Es un "secreto a voces que las autoridades no confirman, pero que, al menos en los barrios, se da como noticia cierta: la guerra entre aspirantes a capo de la ciudad terminó con el triunfo de Erick Vargas, 'Sebastián', quien ya controla la mayoría de las bandas que operan en los barrios, entre 250 y 300 grupos, según la Alcaldía"²⁸. Al parecer 'Valenciano', que opera en Barranquilla, optó por seguir expandiendo su poder hacia el norte. 'Valenciano' también ha afianzado su poder a través de una alianza con desmovilizados del grupo paramilitar *Los Nevados*. Este se formó cuando el grupo armado liderado por 'Los Mellizos' se trasladó desde Arauca hacia la costa, para capturar parte del territorio de alias 'Jorge 40'. La organización de 'Los Mellizos' desapareció después de la muerte y la captura de los hermanos Mejía en el 2008. Esta ambiciosa expansión de 'Valenciano' alarmó a *Los Rastrojos* que, al parecer, decidieron que era necesario asesinar a 'Valenciano' lo más pronto posible. Se dice que ya han movilizado algunos hombres hacia Medellín y así esperan su próxima oportunidad. Varios combos de sicarios en Medellín también lo persiguen activamente, seguramente motivados por la recompensa de USD\$5 millones, suma ofrecida por Estados Unidos. Así, la presión sobre 'Valenciano' es muy alta.

²⁷ "Alias Sebastian fue asesinado por sus propios guardaespaldas a mediados de julio de 2011". Ver: A 'Sebastián' lo mataron sus propios hombres, Noticias Caracol. 25 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=1513667>

²⁸ "Un mal remedio". *Revista Semana*, Bogotá, 15 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/mal-remedio/150189.aspx>

3. Actividades económicas, legales, ilegales y criminales

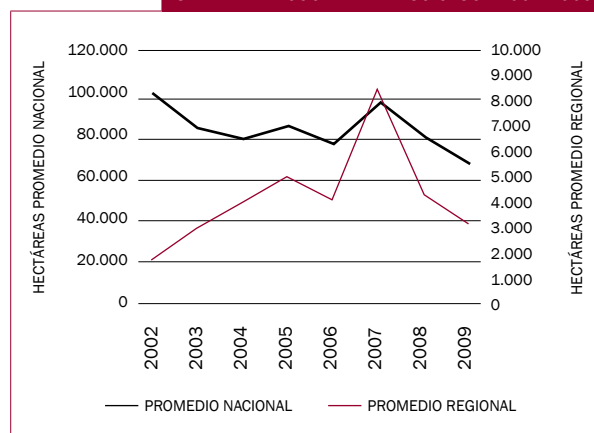
Como ya se dijo, el Bajo Cauca es una región que tiene una gran riqueza natural y debido a ello se realizan muchas actividades económicas. Algunas de ellas son abiertamente delictivas, como el cultivo de coca, otras son ilegales porque se adelantan sin las debidas licencias o autorizaciones que exige la ley, como es el caso de algunas explotaciones mineras de oro y el aprovechamiento del bosque natural; otras más son informales pues aunque se trata de actividades lícitas, omiten cumplir con las exigencias de la legislación laboral de protección social y salud. Nos detendremos en el análisis de cada una de las actividades relacionadas.

3.1. Cultivo de coca y tráfico de cocaína en el Bajo Cauca

Se dice que la coca llegó a la zona del Bajo Cauca en los años 80, impulsada en el municipio de Cáceres por los hermanos Ochoa, miembros del Cartel de Medellín. Después llegaron las FARC y más tarde los paramilitares que continuaron con la tarea de ampliar las áreas de cultivo. La zona cumple con los requisitos identificados por Thoumi como precondiciones para la inserción de esta actividad ilegal: se trata de una zona de colonización, en donde los grupos armados ilegales ejercen un fuerte control social y las condiciones socioeconómicas de la población son de desempleo y precariedad en el ingreso²⁹.

De hecho el departamento de Antioquia, a partir del 2001, había incrementado su participación en la producción de coca a nivel nacional. En efecto, en ese año ocupaba el noveno puesto en el número de hectáreas cultivadas y en el año 2007 llegó a ocupar el cuarto puesto con 9.926 has, que equivalían al 10% del total nacional. La zona del Bajo Cauca y municipios aledaños produce el 90% de la coca del departamento de Antioquia. Los municipios con mayor cantidad de hectáreas son Tarazá, Cáceres, Anorí, El Bagre, Valdivia y Zaragoza. En Tarazá los frentes 18 y 36 de las FARC ejercían un fuerte control sobre los cultivos ilícitos y sobre el proceso de compra-venta de base de coca. No obstante, a partir del año 2007 se inició una fuerte caída en las hectáreas de coca en Antioquia y en el Bajo Cauca en particular, como se observa en la siguiente gráfica:

COMPARACIÓN NACIONAL Y REGIONAL DE SIEMBRA DE COCA EN EL BAJO CAUCA 2002-2009

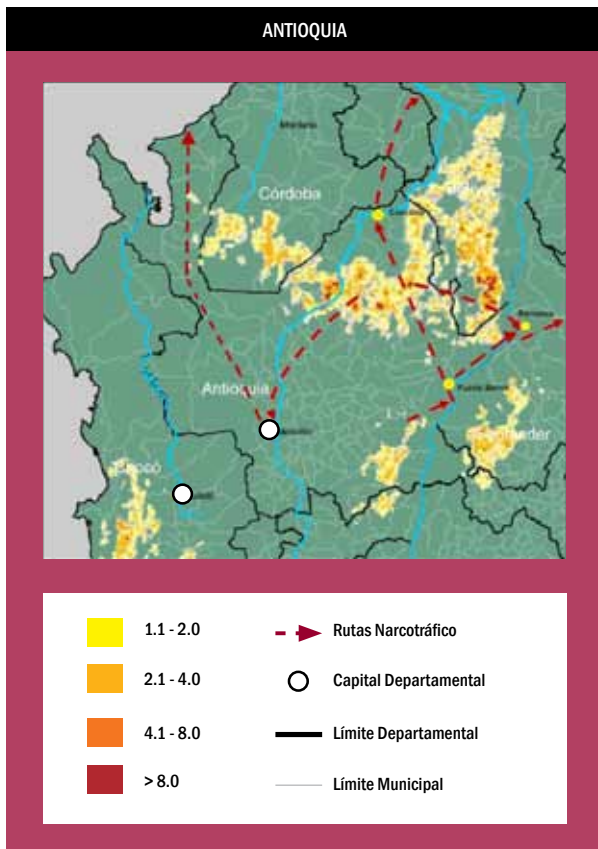


Lo cierto es que en el Bajo Cauca se producen todos los momentos del proceso de transformación de la coca en cocaína así como del tráfico hacia los mercados consumidores. En general, el procesamiento primario se encuentra en las mismas zonas de cultivo. Esto es, el productor primario en general transforma la coca en pasta o base de cocaína. Los cristalizaderos, en los que se desarrolla el proceso más complejo para extraer el clorhidrato de cocaína, han tendido a ubicarse más en la denominada Carretera al Mar que conecta Medellín con Urabá, aunque también se han producido desplazamientos hacia el Chocó. Al estar situados en las rutas del narcotráfico, los municipios de Cáceres, Tarazá y Caucaasia son duramente afectados por las consecuencias de ese mercado ilícito. Caucaasia es el lugar en donde se hacen las negociaciones de la droga, aunque antes era el municipio donde se encontraba la mayoría de los laboratorios de procesamiento. En el siguiente mapa se pueden ver las principales rutas de la cocaína.

El control de las rutas hacia los puertos es fundamental para los narcotraficantes y explica en gran medida el comportamiento de los grupos encargados de garantizar el control armado de esos corredores. El Magdalena Medio es desde hace mucho tiempo el centro de acopio para la base de coca que se produce en la región, y desde allí la droga se puede mover en varias direcciones, hacia Venezuela, hacia el Pacífico hacia la Costa Atlántica hacia Medellín o Bogotá. El General Sergio Mantilla, Comandante del Comando Conjunto del Caribe, asegura que las rutas cambian perma-

²⁹ *Economía Criminal en Antioquia y Valle de Aburrá: una aproximación*. Jorge Giraldo, Coord. Research in Spatial Economics (RISE). (Universidad EAFIT. Centro de Análisis Político, Octubre 2010).

³⁰ *Bajo cauca: pasa el invierno y vuelven las muertes*. 24 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.bajocauca.com/bajocauca/bajo-cauca-pasa-el-invierno-y-vuelven-las-muertes.aspx>. (Consultado el 13 de Febrero de 2011).



Tomado de informe elaborado por Insight FIP en Mayo 2010, MIMEO

mentemente y recientemente incluyen el transporte por río. “Muchas de esas rutas se han cerrado, pero entra en juego la malicia del colombiano y han encontrado otras rutas. Hay una ruta que viene por el río Atrato, desde el departamento del Valle, pasando por Risaralda, hasta llegar a Turbo y salir al Golfo de Urabá. ...Es un triángulo entre Urabá, Bajo Cauca y Medellín, en cuyo centro está el Nudo del Paramillo”³⁰.

Para la interdicción del tráfico por los ríos Ayapel, San Jorge, Sinú, Loricá y Cauca se creó la Fuerza Conjunta de Ayapel, el 7 de marzo de 2010. Debido a la intensa presencia policial, estas “cocinas” (que producen base de coca) y los laboratorios (que cristalizan o refinan la pasta base de coca produciendo el clorhidrato de cocaína) se están volviendo cada vez más pequeñas y evasivas. La práctica ha consistido en ubicar los laboratorios de manera transitoria en un determinado lugar, nunca más de algunos meses, al cabo de los cuales las instalaciones se destruyen y se trans-

fieren rápidamente a otro lugar, para evitar así su detección. En la zona rural de Tarazá es común que los cocalleros produzcan la base en cocinas privadas, antes de venderla en el casco urbano del municipio. Cada vez con más frecuencia la cocaína es procesada hasta casi alcanzar los puntos de exportación. Los laboratorios grandes están migrando hacia el Chocó y el norte de Córdoba. Esta tendencia también se ha presentado en otras regiones del país. La FIP fue informada que en el Bajo Cauca se está volviendo más común empacar la coca sellada al vacío, para así disminuir la descomposición del producto. Y no hay duda que la cocaína sigue trayendo fuertes ganancias: un kilo de droga de buena calidad se está vendiendo entre COL\$2 millones hasta COL\$2.5 millones; un kilo de droga de mala calidad se vende aproximadamente en COL\$1.8 millones. También es usual que entre las FARC y las BACRIMS se intercambien kilos de cocaína por armas³¹. Según EAFIT para entender el verdadero alcance de la producción de coca en el Bajo Cauca, es necesario integrarla al área más amplia de producción que incluye el sur de Córdoba y Sur de Bolívar. Al hacer esa aproximación, el impacto del mercado de la coca sobre el total nacional pasa del 7% (Antioquia) al 17,4% (área de la región central)³².

3.2. La minería legal e ilegal

El departamento de Antioquia produce el 75% del oro del país y el foco de dicha producción son las regiones del Bajo Cauca y del Nordeste, que aportan más del 50% de la producción departamental. Se trata de minería de aluvión que va desde la altamente tecnificada, como la que desarrolla la empresa MINEROS SA, pasando por la semi-tecnificada a cargo de empresas de mediano tamaño, hasta llegar a la minería artesanal de la cual derivan su sustento muchas familias del Bajo Cauca. Al igual que otras actividades económicas del Bajo Cauca, la minería es en general ilegal, en el sentido de que se ejerce sin ningún control de la autoridad minera (Secretaría de Minas del Departamento, bajo control operativo de los municipios) y con graves consecuencias desde el punto de vista ambiental y sanitario. De hecho se reconoce que cuando ‘Macaco’ tuvo presencia en el área, era el dueño de muchas de las explotaciones auríferas. Hoy han sido heredadas por sus sucesores igualmente ilegales. El uso indiscriminado y negligente del mercurio produce graves daños en la salud, no sólo de los directamente

³¹ Tomado de informe elaborado por INSIGHT FIP en Mayo 2010, MIMEO.

³² Op.cit. Giraldo.

³³ Op.cit. CCAI, USAID Colombia, Oportunidad Estratégica, Crea -Colombia y Secretaría de Gobierno Departamental Antioquia. P.23.

involucrados en la actividad minera, sino también de los habitantes de las riberas de los ríos que transportan los residuos tóxicos. El mal manejo de los cauces de los ríos produce periódicamente desbordamientos e inundaciones que tienen serias consecuencias sociales y económicas para los pobladores. “Carente de regulaciones y mecanismos de distribución adecuados, el oro no ha sido en el Bajo Cauca un motor de acumulación, de generación productiva ni de distribución de la riqueza. La Zona tiene mínima capacidad para generar valor agregado, carece de vínculos comerciales sólidos con el resto del país y tiene los mayores índices de pobreza del departamento de Antioquia”³³.

En la actualidad la onza troy de oro está cotizada en el mercado en US \$ 1.400 cuando en el año 2005 no superaba los US \$ 900³⁴. Esto ha implicado, por una parte, una gran atracción de población, pero por otra ha propiciado que algunos capitales que en el pasado se destinaban al cultivo de coca, en la actualidad se destinen a la actividad minera. De manera que los grupos ilegales, guerrilla o bandas criminales, encuentran en la explotación aurífera una fuente importante de ingresos. Máxime en la medida en que la fumigación de cultivos ilícitos se ha aplicado de manera bastante intensa.

Una investigación periodística de *El Colombiano* identificó por lo menos cinco formas de inserción del crimen organizado en la minería: “La primera es la explotación legal y directa de minas mediante la solicitud (y obtención) de contratos de concesión. La segunda, es a través de contratos de asociación con empresas privadas, como el caso de un personaje ligado a la banda de *Los Paisas*, contratista a su vez de la Frontino Gold Mines. La tercera modalidad es la expropiación violenta y explotación directa de la minas, como sucedió con el ex jefe paramilitar Carlos Mario Jiménez según un estudio del Observatorio del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Una cuarta modalidad, tal vez más tradicional, es el contrabando de oro de Panamá como mercancía política para que algunos alcaldes “lo reportaran como producido en sus territorios y cobraran las jugosas regalías. Así lo hacían en el Bajo Cauca, en Ayapel, Buenavista, Montelibano y Planeta Rica”. Finalmente, la extorsión a la minería ilegal”³⁵.

El frente 36 de las FARC es uno de los principales beneficiarios de la extorsión a los mineros. Por la entrada de cada

máquina retroexcavadora, el frente cobra entre cinco y ocho millones de pesos (entre \$10.000 y \$16.000 dólares). A los grandes mineros las FARC les deben pagar entre tres y cinco millones de pesos cada mes para poder operar las máquinas. En regiones como Amalfi, el número total de máquinas alcanza entre 70 y 80 máquinas, lo que significa ingresos entre \$30 y \$56 millones de pesos (entre \$14.000 y \$15.000 dólares) en una sola porción de la región. Las BACRIM tienen sus propios focos de extorsión a la minería, tanto legal como ilegal. Inclusive, como ya dijimos, algunas operaciones mineras están manejadas directamente por ellas o la guerrilla³⁶.

3.3. Agricultura, ganadería, explotación forestal y otras actividades económicas

El área del Bajo Cauca tiene también un buen potencial para las actividades agropecuarias, aunque se considera que es un sector económico poco desarrollado. El principal producto agropecuario que los municipios del área aportan al departamento es el arroz, respecto del cual el Bajo Cauca es el segundo productor departamental después de Urabá. También se encuentran algunos cultivos de pan coger como yuca, platano y algunas frutas. Los cultivos de largo rendimiento, tales como el cacao y el caucho, han empezado a adquirir importancia “debido a los programas de sustitución de cultivos y a los proyectos productivos de los desmovilizados”

La ganadería es una actividad extendida en el Bajo Cauca, particularmente de bovinos. En 2009 existían 420.000 cabezas, equivalentes al 15% de los bovinos de Antioquia y ocupan el 17% de las tierras dedicadas a pasto en el Departamento, al tiempo que producen el 8% de la leche de Antioquia. Es una actividad funcional para la reinversión de los excedentes provenientes de los cultivos ilícitos y el narcotráfico. El municipio con mayor presencia de actividad ganadera es Caucaasia³⁷.

La actividad forestal muestra también una importante dinámica, aunque se trata de la explotación de bosques de origen natural que deberían someterse a procesos más racionales de aprovechamiento. En general el aprovechamiento forestal es ilegal, debido a que la madera se extrae del área de reserva forestal establecida en los municipios de Nechí, El Bagre, Zaragoza (Ley 2ª, de 1959) y recae sobre variedades de madera cuya comercialización está prohibida.

³⁴ La cotización del oro en Julio de 2011 fue de US 1700 por onza troy.

³⁵ Op.cit. Giraldo. P.18

³⁶ Tomado de informe de Insight-FIP. Diciembre de 2010. MIMEO.

³⁷ Op.cit. CCAI, USAID Colombia, Oportunidad Estratégica, Crea -Colombia y Secretaría de Gobierno Departamental Antioquia.

4. La tenencia de la tierra

En el Bajo Cauca, al igual que en muchas otras regiones de Colombia, existe una alta informalidad en la tenencia de la Tierra. Son cinco las razones para que esto sea así: Se trata de una zona de colonización, en la que existen muchos ocupantes de baldíos; la actividad minera predominante en la zona, implica ocupaciones transitorias de terrenos, mientras se desarrolla la explotación; la ganadería extensiva preponderante en el área tiende a ampliar la frontera agraria, sin mayor consideración por la legalización de la tenencia de la tierra; existe la reserva forestal de la ley 2 de 1959, que limita la posibilidad de titular pero sin que exista capacidad de control para evitar los asentamientos en la reserva; la presencia de grupos armados y violentos, produce despojos y otras formas de expulsión o traspaso de la posesión de tierras³⁸. En todo caso, la informalidad en la tenencia de la tierra y los conflictos de ella derivados deben ser abordados por la importancia decisiva que tienen para poder aclimatar condiciones de normalidad y legalidad. El primer escollo es que el 53% de los predios carecen de matrícula inmobiliaria y ellos equivalen al 30% de los predios en el área rural tal como se describe en el siguiente cuadro.

ZONA DEL BAJO CAUCA- DATOS CATASTRALES SOBRE ÁREAS CON Y SIN MATRÍCULA INMOBILIARIA (2009)							
MUNICIPIOS	Total de Predios	Predios sin matrícula (Posibles Baldíos)	Predios con folio de matrícula inmobiliaria	Predios con Escritura sin Matrícula	Posibles Mejoras	Posibles Posesiones Suma 2 Columnas anteriores	% Predios sin matrícula Total Predios
Anorí	3.559	1.558	2.001	18	685	703	44
Briceño	2.234	871	1.363	31	8	39	39
Cáceres	2.232	1.138	1.094	82	350	432	51
Caucasia	3.290	1.089	2.201	11	533	544	33
El Bagre	2.230	1.981	249	1	362	363	89
Ituango	4.999	2.167	2.832	81	447	528	43
Nechí	1.628	1.193	435	83	597	680	73
Tarazá	2.228	1.403	825	9	314	323	63
Valdivia	2.736	1.485	1.251	28	603	631	54
Zaragoza	2.848	1.866	982	96	993	1089	66
Total	27.984	14.751	13.233	440	4892	5.332	53

Fuente: Dirección de Sistema de Información y Catastro- Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Antioquia (la noción de mejora o edificación sobre predio ajeno es tomada de la resolución No. 2555 de 1988 del IGAC)

³⁸ Ibidem.

5. El Plan de Consolidación en el Bajo Cauca

Tal como ya se dijo, la particularidad del Plan de Consolidación en el Bajo Cauca es que su dirección y orientación es asumida directamente por el departamento de Antioquia. De hecho, en la resolución 233 de septiembre de 2009, expedida por la gobernación de Antioquia, que crea el *Centro de Fusión del Bajo Cauca, Norte y Nordeste Antioqueño* se señala que en el Plan de Desarrollo Departamental, 2008-2011, Antioquia Manos a la Obra, en la línea de Desarrollo Político, se encontraba previsto el Programa denominado Centro de Acción Integral. En dicha resolución se establece el objetivo de la siguiente manera: *“una vez garantizadas las condiciones de seguridad por parte de la fuerza pública, la Gobernación de Antioquia apoyará la ejecución de una Política Integral de Consolidación Territorial, la cual busca restablecer el funcionamiento normal de la administración de Justicia, fortaleciendo la democracia local, la atención de las necesidades más urgentes de la población, la extensión de los servicios del Estado y el inicio de los proyectos productivos sostenibles de mediano y largo plazo”*. Más adelante, la misma resolución plantea que la creación del Centro de Fusión fue dispuesta por el Presidente Álvaro Uribe, “por gestiones de la gobernación de Antioquia y debido a la importancia geoestratégica de la subregión del Bajo Cauca”.

El Centro de Fusión (hoy, Centro de Coordinación Regional -CCR-) fue instalado en Caucasia el 29 de Abril de 2009, antes de la expedición de la mencionada resolución 233, con la presencia de autoridades nacionales y departamentales. Se estableció que el objetivo principal del Centro de Fusión era el de propiciar la presencia integral y permanente del Estado en zonas específicas a fin de establecer las condiciones necesarias que hagan posible el desarrollo económico y social e institucional de los municipios focalizados, consolidar la Política de Seguridad Democrática y lograr la vigencia del Estado de Derecho en los municipios foco de intervención.

En cuanto a la estructura de funcionamiento del Centro de Fusión, la resolución 233 señala que depende del Centro de Coordinación de Acción Integral y que su estructura regional dispone de un gerente civil, un enlace policial, y un

enlace Militar. La población cubierta por el Plan Regional de Consolidación es la siguiente:

POBLACIÓN CRC BAJO CAUCA (2009)	
MUNICIPIOS	Población
Anorí	15.812
Briceño	8.779
Cáceres	32.178
Caucasia	96.871
El Bagre	47.514
Ituango	23.362
Nechí	22902
Tarazá	36.682
Valdivia	19.076
Zaragoza	28.477
Total	331.653

Lo cierto es que en las presentaciones oficiales del Plan de Consolidación se hace mención al Centro de Coordinación del Sur de Córdoba, que está a su vez integrado por cuatro municipios a saber: Puerto Libertador, Montelibano, Tierraalta y Valencia. Con base en ello, es posible afirmar que se trata de una serie de entidades territoriales cuya dinámica económica y social está determinada por el Nudo de Paramillo” que es a su vez una zona altamente productora de cultivos ilícitos. Es por ello que el denominado “proyecto movilizador” es el de “Paramillo Cero ilícitos”³⁹. Por otra parte, se hace énfasis también sobre el carácter geoestratégico de la región, no sólo para el desarrollo de actividades lícitas (circulación de bienes, personas y capitales) desde el interior hacia la Costa Atlántica sino también como área en donde se encuentran todos los eslabones de la cadena del narcotráfico.

5.1. La Estrategia de la Fuerza Pública como antecedente y marco del Plan de Consolidación⁴⁰

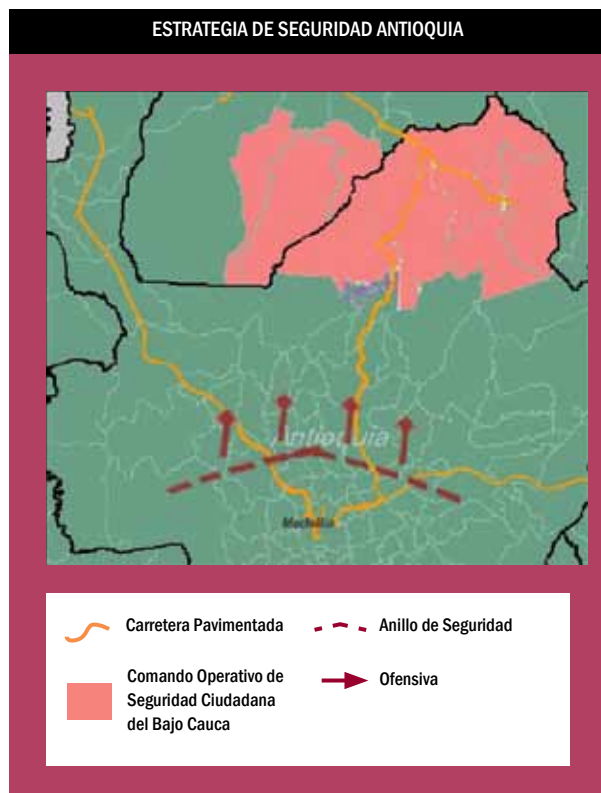
Desde la óptica de la seguridad, vale la pena revisar cuál fue el diseño de la estrategia que buscó aplicar la Fuerza Pública en Antioquia durante el gobierno del presidente Uribe. Sobre señalar que, aunque gran parte de los procesos de inversión social y de desarrollo del Plan de Consoli-

³⁹ Se entiende por “proyecto movilizador” la definición de un propósito que determina la convergencia de los esfuerzos institucionales y sociales y las dinámicas de la intervención del plan de consolidación en cada una de las regiones focalizadas.

⁴⁰ La versión de la estrategia de seguridad está basada en la investigación que llevaron a cabo Douglas Porch y Jorge Eduardo Delgado para la FIP y que está contenida en un *Mimeo* de Diciembre de 2010. La virtud de esta lectura es que proviene de expertos en asuntos militares y fue obtenida confidencialmente de oficiales activos de la fuerza pública.

dación corren por cuenta del presupuesto departamental, el grueso del gasto en seguridad es asumido por la Fuerza Pública que tiene carácter nacional. En ese sentido no puede olvidarse que Antioquia es la “patria chica” de Uribe y él se encargó de que dos zonas fueran incluidas en el “Salto Estratégico”: el Oriente Antioqueño, como “zona en transición a la consolidación” y el Bajo Cauca, como una “zona para iniciar la consolidación”.

Desde el punto de vista operativo, la 4ª. Brigada es la responsable principal del orden público en Antioquia y contaba con una fuerza de 12.000 hombres. La estrategia de comando era establecer un escudo protector alrededor de Medellín para separar a las Bacrim del Bajo Cauca de los “combos” de Medellín. De esa manera, se lanzarían operaciones ofensivas en el Norte y el Occidente de Antioquia y se establecería un control de área en la ciudad de Medellín, en conjunción con la PONAL. En el siguiente gráfico se ilustra las líneas generales de la Estrategia descrita.



Pero para poder aplicar rigurosamente esta estrategia, el ejército debía contar con una reserva estratégica de hombres para poder actuar ofensivamente. Sin embargo, la interferencia de los políticos y de personajes influyentes que canalizaron su presión a través del mismo Uribe, amarran las tropas al territorio en el sur y el oriente del departamento, custodiando instalaciones que tienen pocas probabilidades de ser atacadas.

De todas maneras, el ejército desplegó cuatro batallones de la 4ª. y la 11ª. Brigadas para controlar el Bajo Cauca. El peso recaía en las Brigadas Móviles (BRM 11 y BRM 29), conformadas por soldados profesionales, acompañadas por el apoyo de la llamada Fuerza Conjunta de Acción Decisiva (FUCAD), la cual fue importada desde Córdoba para atacar a las Bacrim desde el Norte. La Policía Nacional por su parte creó el Comando Especial del Bajo Cauca (COEBA). En total, en el año 2010, se estimaba que había un total de 14.000 hombres de la Fuerza Pública. Estos tenían el apoyo de la Estructura de Apoyo Judicial (EDA) compuesta por dos fiscales y seis policías judiciales especializados en bandas criminales, lo cual representa un número mínimo dada la magnitud del problema⁴¹.

En los siguientes dos cuadros (página siguiente) se puede observar cómo desde el año 2002, se empieza a notar la ofensiva militar del Estado y la disminución de acciones de iniciativa de los grupos armados ilegales⁴².

Es claro que la iniciativa de las Fuerzas militares se incrementa en el año 2008, previo a la conformación del Centro de Fusión del Bajo Cauca. Esta ofensiva que puede entenderse como la etapa de alistamiento y posterior recuperación del territorio, no se detiene con posterioridad a la creación del CCR en el 2009.

En cuanto a la tasa de homicidios, el siguiente cuadro (página siguiente) muestra cómo el cese al fuego paramilitar produce una caída notable del homicidio en los primeros dos años, hasta que en el año 2004, justo antes de la desmovilización de los dos mayores Bloques de la zona (BCB Mineros - 2005 y BCB - 2006) se observa una fuerte tendencia ascendente que vuelve a disminuir a partir del año 2008. En el año 2010, la tasa estaba en el orden de 59 homicidios por cada 100.000 habitantes.

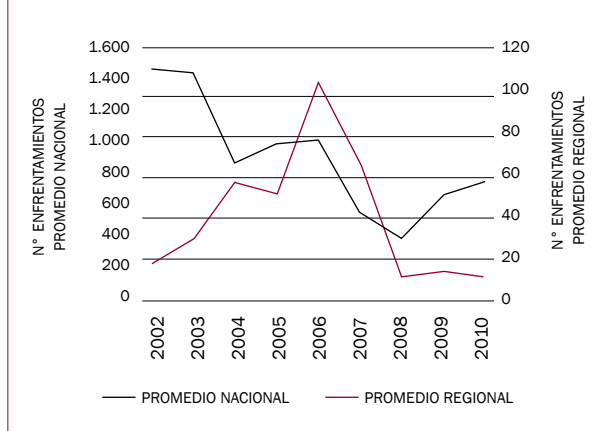
Al contrario de la señalada mejoría en las tasas de homicidio es notable el incremento en el desplazamiento. Los incrementos coinciden con los periodos en los que se inten-

⁴¹ Estas cantidades deben haber cambiado, luego del despliegue de la Operación Troya que se desplegó en el Sur de Córdoba después del asesinato de cuatro estudiantes de Bogotá y Córdoba

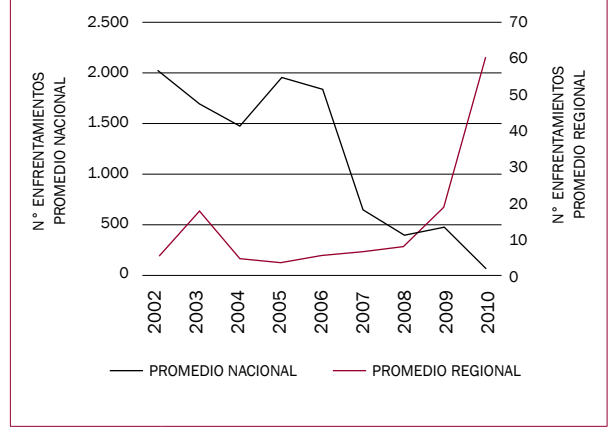
⁴² Información tomada del Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia y procesada por la FIP.

sifica la ofensiva militar y la fumigación de cultivos, por lo cual se podría hablar de los “costos sociales de la recuperación del territorio y la erradicación de cultivos”.

TOTAL ENFRENTAMIENTOS ANUALES EN BAJO CAUCA, 2001-2010 (POR INICIATIVA DE GRUPOS AL MARGEN DE LA LEY)

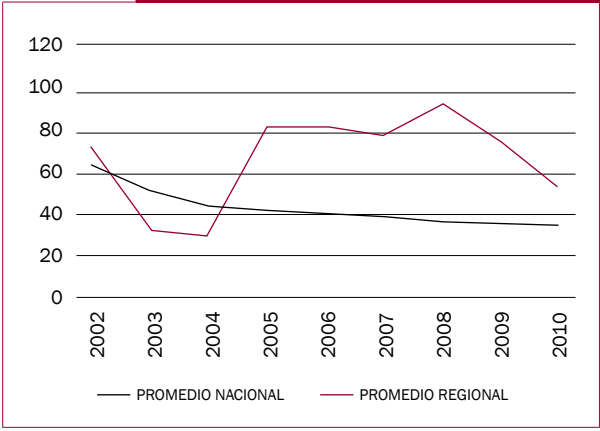


TOTAL ENFRENTAMIENTOS ANUALES EN BAJO CAUCA, 2001-2010 (POR INICIATIVA DE FUERZAS MILITARES)

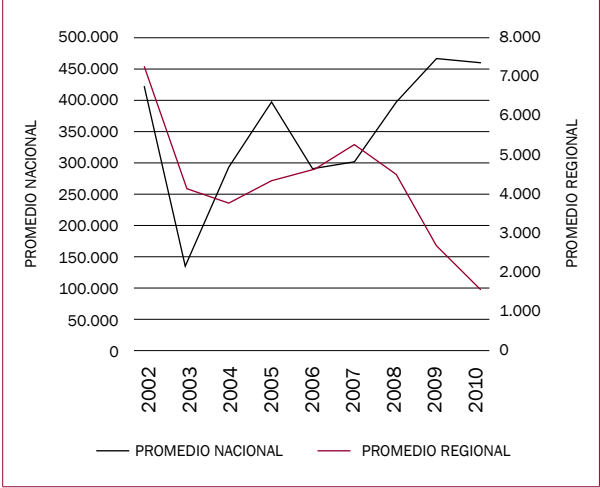


Otro componente de la estrategia de seguridad es que estén claramente definidos los roles y misiones del modo de operar de la Fuerza Pública. De acuerdo con ello, la Policía Nacional es la responsable de proteger a los ciudadanos y de investigar, arrestar y judicializar a los miembros de las bandas criminales. Igualmente, tiene la responsabilidad de la erradicación aérea y manual forzosa de los Cultivos ilícitos. En principio el Ejército solo intervenía en la confrontación con los actores armados ilegales y asistía a la Policía cuando la capacidad de fuego de la amenaza criminal desbordara la de esa institución. Hoy ambas instituciones tienen que enfrentar a las bandas criminales, pero siempre bajo la lógica de aplicar el derecho de los DD HH y no el DIH⁴³. Sin embargo, aunque a nivel nacional las relaciones y la capacidad de coordinación se dan con mayor fluidez, en el terreno operativo se presentan muchos contratiempos para lograr la cooperación. En general, lo que se observa es una tónica de mutuas recriminaciones en el sentido de que las otras instituciones no cumplen con sus roles y misiones. Esto se presenta en Medellín, pero también en la zona del Bajo Cauca.

PROMEDIO ANUAL TASA DE HOMICIDIOS BAJO CAUCA, 2002-2010



TOTAL DESPLAZAMIENTO EN BAJO CAUCA, 2001-2010



tación con los actores armados ilegales y asistía a la Policía cuando la capacidad de fuego de la amenaza criminal desbordara la de esa institución. Hoy ambas instituciones tienen que enfrentar a las bandas criminales, pero siempre bajo la lógica de aplicar el derecho de los DD HH y no el DIH⁴³. Sin embargo, aunque a nivel nacional las relaciones y la capacidad de coordinación se dan con mayor fluidez, en el terreno operativo se presentan muchos contratiempos para lograr la cooperación. En general, lo que se observa es una tónica de mutuas recriminaciones en el sentido de que las otras instituciones no cumplen con sus roles y misiones. Esto se presenta en Medellín, pero también en la zona del Bajo Cauca.

⁴³ Esto está contenido en la Directiva Permanente del Ministerio de Defensa Nacional No. 14 de 27 de Mayo de 2011.

Adicionalmente, hay que decir que en general la Fuerza Pública tiene dificultades para ganarse la confianza de la ciudadanía. En parte debido a que la Fiscalía y los jueces que deberían penalizar a los miembros de las bandas criminales y a los delincuentes en general, tienden a rechazar a las personas arrestadas invocando irregularidades en el procedimiento. Esto es debido a que están amedrentados o son cómplices de las bandas criminales o a que efectivamente se cometen errores de procedimiento en los procesos de judicialización. Por otra parte son muchas las quejas que la gente expresa espontáneamente contra la Policía o el Ejército, aunque en pocas oportunidades llegan a oficializar una denuncia. Los rumores sugieren que algunos miembros de la policía protegen a miembros de bandas criminales y que están involucrados en el negocio ilícito. El mismo rumor existe respecto de miembros del Ejército. De hecho, al caer asesinado por sus propios guardaespaldas, alias 'Sebastián', jefe de *Los Paisas* en el Bajo Cauca se encontraron pruebas que involucran a policías, miembros del ejército y funcionarios municipales en una suelta nómina del delincuente⁴⁴.

5.2. El proyecto Movilizador del Bajo Cauca

El proyecto movilizador se estructura a partir de un secuencialidad que, sin ser idéntica, se corresponde con la planteada por el Ministerio de Defensa para la Política Nacional de Consolidación. La secuencialidad se explica en el siguiente cuadro:

ETAPAS DE LA INTERVENCIÓN PROYECTO CERO ILÍCITOS
Seguridad y Control Territorial
Línea de base de Cultivos ilícitos
Erradicación Forzosa y Voluntaria
Asistencia y Seguridad Alimentaria
Generación de Ingresos y Desarrollo ALternativo
Fortalecimiento Organizacional
Ordenamiento Territorial y Titulación

Tomado presentación Coordinación del CCR (Octubre de 2010)

Bajo el rótulo de “combo” de Desarrollo Alternativo, se presentan las siguientes prestaciones:

Otras líneas de intervención forman parte del plan en la región:

- 1- *Intervención Humanitaria de Emergencia*: atención de 6 desplazamientos de 2024 personas en Ituango, Ta-

PRESTACIONES “COMBO” DE DESARROLLO ALTERNATIVO
Seguridad Alimentaria
Encadenamiento Productivo
Asistencia Técnica, Social y Empresarial
Titulación y Legalización de Tierras
Crédito

Tomado presentación Coordinación del CCR (Octubre de 2010)

razá, Nechí y Medellín durante el año 2010 (octubre) y apoyó la elaboración de 10 Planes Municipales y uno Subregional de Prevención y Contingencia;

- 2- *Seguridad y Justicia*: se construyeron y pusieron marcha Casas de Justicia en el Bagre, Zaragoza, Caucasia, Anorí, Cáceres, Tarazá y Nechí. Se apoyó a la Fuerza Pública y a los organismos de seguridad y Justicia mediante el mejoramiento de bases y comandos, así como en aspectos logísticos y de movilidad; Se creó la Estructura de apoyo a la Justicia (EDA)
- 3- *Desarrollo Social*: Se desarrollaron seminarios de Liderazgo Motivacional, Trabajo en Equipo y Cultura del Buen Gobierno. (En el Bajo Cauca y Valdivia). 180 funcionarios atendidos; Se llevaron a cabo dos Jornadas Deportivas y Culturales en Cáceres y Santa Rita (Ituango) y 6 Jornadas Interinstitucionales. (Tarazá, Valdivia, Puerto Valdivia, Briceño, Ituango y Santa Rita) con cobertura de 22 mil personas atendidas; Se proporcionó asesoría a funcionarios municipales, organizaciones de mujeres y líderes comunitarios en aspectos organizativos, de formulación e implementación de proyectos y políticas públicas en El Bagre, Tarazá, Nechí y Cauca.

Los indicadores de resultados que presenta el CCR son los que se muestran en los cuadros de la página siguiente.

Un aspecto que debe resaltarse de la información presentada, es que los llamados Núcleos Básicos de Consolidación -NBC- son 249, de los cuales a junio del 2010, ninguno aparecía en recuperación o en emergencia (color rojo), 200 estaban en Transición (color amarillo) y 49 en fase de estabilización (color verde). Esta información aportada por el CCR no coincide con la presentada por el Consejero de Seguridad Nacional en Diciembre de 2010, en Washington. En efecto, la versión de este último funcionario es que los NBC son 194, de

⁴⁴ Investigarán supuesta aparición de integrantes de la Fuerza Pública en nómina de alias 'Sebastián'. Colprensa. *El Colombiano*. 1 de agosto de 2011. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/l/investigaran_supuesta_aparicion_de_integrantes_de_la_fuerza_publica_en_nomina_de_alias_sebastian/investigaran_supuesta_aparicion_de_integrantes_de_la_fuerza_publica_en_nomina_de_alias_sebastian.asp

PROGRAMAS	Familias	Familias Potenciales	Inversión
Programas anteriores MIDAS, ADAM, FUPAD, USAID	1031		
ReSA	651	1300	\$ 500.000.000
OIM.GOB ANT	759	1050	\$ 3.932.000.000
TRANSICION	781	1300	\$ 3.000.000.000
UNODCT-GOB ANT	795	1300	\$ 6.000.000.000
Familias Guardabosques	4915	4915	\$ 37.000.000.000
MAPP-OEA	150	150	\$ 300.000.000
Total Familias	9082	10.150	\$ 50.732.000.000
Transición complemento 500 Familias Programas anteriores USAID			
Veredas Focalizadas	297	173	58%
Familias Potenciales	16.000	9.082	57%

los cuales 45 están en recuperación, 148 en transición y 1 en estabilización.

Aparte de la diferencia cuantitativa en términos de número de núcleos básicos, que determina la cobertura tanto geográfica como poblacional del Plan en el Bajo Cauca, es más preocupante la discordancia en cuanto a la fase del proceso en que se encuentran los diferentes núcleos básicos. Si tal como lo plantea el Plan de Consolidación, la secuencialidad es la esencia del proceso,

pues cada etapa pretende reflejar no sólo las condiciones de seguridad y control territorial que se han logrado en una determinada zona sino también la composición del esfuerzo estatal que debe desplegarse en ella, resulta preocupante que en esa materia existan divergencias. Como es sabido, la calificación de la etapa en la que una zona se encuentra (recuperación, transición, estabilización) está atribuida a los Centros de Coordinación Regional, que están integrados por un representante de la autoridad Civil, en este caso de la Secretaría de Gobierno del Departamento de Antioquia, y dos representantes de la Fuerza Pública, en este caso, un coronel de la Policía y un coronel del Ejército.

En nuestra percepción, el proceso de evaluación de las condiciones de seguridad de una determinada zona, es un ejercicio cerrado, cuyos criterios no son difundidos ni discutidos más allá del estrecho círculo arriba descrito. No cabe duda de que en ello incide el hecho de que se trata de circunstancias cuyo conocimiento tiende a manejarse con secreto o cuando menos con una justificable discreción, pues apunta a identificar la presencia de actores armados, determinar su capacidad de perturbar la tranquilidad y la seguridad ciudadanas además de evaluar el nivel de control alcanzado por los organismos del Estado sobre las amenazas de la criminalidad organizada. Pero teniendo en cuenta el impacto que esa evaluación tiene

REGIÓN	NBC en Emergencia		NBC en Transición		NBC en Estabilización		TOTAL	Número total de familias
	Junio 09	Junio 10	Junio 09	Junio 10	Junio 09	Junio 10		
Bajo Cauca	115	0	134	200	0	49	249	5324

BAJO CAUCA			
INDICADORES	AVANCE DE GESTIÓN	INVERSIÓN GESTIONADA	META A DICIEMBRE 2010
ERRADICACIÓN MANUAL (desde ene 2010) (Ha.)	2.800	\$ 23.030.396.584	7.000 hectáreas erradicadas
ASPERSIÓN (desde ene 2010) (Ha.)	2.758		
SEGURIDAD ALIMENTARIA (Programas de autosubsistencia o subsidio alimentario) (flias)	2.313	\$ 1.966.050.000	3.500 familias
SEGURIDAD ALIMENTARIA FAO -MANÁ	1.770	\$ 1.000.897.000	Esfuerzo Adicional
PROYECTOS PEQUEÑOS DE GENERACIÓN DE INGRESO Y CAPITALIZACIÓN (familias)	200	\$ 500.000.000	Mujeres ahorradoras
PROYECTOS PRODUCTIVOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO (Desarrollo alternativo)(Flias.)	2397	\$ 9.588.000.000	1.700
ASISTENCIA ALIMENTARIA (Raciones y mercados) (Familias.)	1.838	\$ 128.660.000	Acción Social Cooperación
CREACIÓN O FORTALECIMIENTO DE ASOCIACIONES PRODUCTIVAS (No de asociaciones beneficiadas)	13		
TITULACIÓN DE TIERRAS (predios)	1.021	\$ 900.000.000	1.500
CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE OBRAS COMUNITARIAS	17 OBRAS COMUNITARIAS	\$ 2.308.866.152	

sobre las posibilidades de intervención de las entidades estatales que deben ofrecer servicios a la ciudadanía y sobre la vida ciudadana misma, convendría que el proceso fuera más abierto y plural. De entrada, consideramos que las autoridades locales así como los representantes de organizaciones sociales y ciudadanas deberían cuando menos ser consultadas a la hora de calificar la situación de los Núcleos Básicos de Consolidación, sin detrimento de reservarse aquella información que convenga mantener en secreto (inteligencia). Son ellos, las autoridades locales y la ciudad en porcentaje...danía, los principales beneficiados o perjudicados con tal decisión. La ampliación del número de agentes que participan en dicha evaluación podría producirse gradualmente, pues además implicaría reconocer un incremento de la confianza de los miembros del CCR respecto de las autoridades locales y viceversa.

Por otra parte si se analiza la composición del gasto, tal como lo presenta el Coordinador del CCR, se puede observar el enorme peso que tiene el componente de erradicación manual de cultivos ilícitos (\$23.030.396.584) sobre los otros rubros de inversión que se refieren al desarrollo de los aspectos sociales y económicos de la población (\$14.426.423.152). El 60% de la inversión se destina a la destrucción de cultivos ilícitos, lo cual corresponde al denominado proyecto movilizador de "Nudo de Paramillo Cero ilícitos". Cuando se observa la información sobre proyectos productivos se puede también constatar que la mayor cantidad de recursos invertidos (\$37.000.000.000) está en el programa guardabosques, que se deriva del Programa gubernamental de Cultivos Ilícitos. Este énfasis antidrogas de la política en la zona del Bajo Cauca, se ve reforzado por la intensa fumigación aérea, cuyos costos no están recogidos en la información del Coordinador Civil del CCR, pues se trata de gastos asumidos por el presupuesto de la Dirección Antinarcóticos (DIRAN) de la Policía Nacional. No obstante, según información oficial de UNODC en el Bajo Cauca la reducción del área dedicada a los cultivos de coca entre el año 2007 y 2009 fue de 38,4%. Esto implicó que se pasó de 8.604 has a 3.306 has⁴⁵. El impacto de tal estrategia se ha hecho notar, tal como lo evidencian la crónicas publicadas por *verdadabierta.com* en el mes de Marzo de 2011, en las que no sólo se describe el impacto económico que la disminución de los cultivos de

coca ha tenido en la zona, sino los innumerables conflictos que se presentan debido a algunas consecuencias de la fumigación⁴⁶. Además de que el apoyo del Estado a los campesinos en el proceso de sustitución de los cultivos ilícitos es lento y precario, la fumigación, en algunos casos, afecta a los mismos proyectos productivos financiados con recursos públicos nacionales, departamentales o de cooperación internacional.

El malestar con la política de fumigación produjo, desde el año 2008, cuatro movilizaciones campesinas que afectaron a los municipios de Valdivia, Tarazá y Anorí. Estas movilizaciones involucraron a unas 10.000 personas cuya demanda era que se revisara la política de fumigación pues estaba afectando los cultivos lícitos de las familias campesinas. Como ocurre siempre en este tipo de eventos, la descalificación de las movilizaciones por las autoridades públicas se basó en que ellas estaban propiciadas por la guerrilla o por las bandas criminales como una estrategia para detener las fumigaciones de los cultivos ilícitos. De esa forma se estigmatiza a los campesinos y se incrementa la dificultad de comunicación y construcción de confianza entre el Estado y la comunidad. Desde luego, nadie afirma que en territorios controlados por la guerrilla y las bandas criminales, esos hechos de movilización masiva se produzcan sin su intervención, autorización o incluso promoción. Sin embargo, la presencia de esos actores ilegales tampoco excluye totalmente la validez de las reivindicaciones esgrimidas por los manifestantes. De hecho, la última movilización llevada a cabo entre los días 17 y 27 de febrero de 2011, culminó con el acuerdo "en el que se incluyó la creación de una comisión "para verificar en terreno afectación de cultivos lícitos, conformada por alcaldías municipales, Secretaría de Agricultura, Asocbac, Diran (Dirección de Antinarcóticos) Defensoría y Procuraduría". Según lo estipulado, "se le dará vocación de permanencia a la comisión de verificación". También se convino finalizar con la fase de erradicación vía aspersión "por tardar el 18 de marzo"⁴⁷. Este acuerdo fue posible debido a que en la zona existe la Asociación de Campesinos del Bajo Cauca – ASOCBAC- que, al decir de su presidente, cobija a 3000 afiliados y es producto de las marchas cocaleras del año 2008. Esto muestra que de las movilizaciones pueden surgir factores positivos: una asociación campesina que implica un incremento de

⁴⁵ "Naciones Unidas está informada de daños a cultivos lícitos en el Bajo Cauca". Portal Verdad Abierta. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/conflicto-hoy/50-rearmados/3088-naciones-unidas-esta-informada-de-danos-a-cultivos-licitos-en-el-bajo-cauca>

⁴⁶ "La guerra por la coca que no deja en paz al Bajo Cauca". Portal Verdad Abierta. Disponible en: www.verdadabierta.com/conflicto-hoy/rearmados/3093-la-guerra-por-la-coca-que-no-deja-en-paz-al-bajo-cauca

⁴⁷ Ibid.

capital social y una instancia de interlocución permanente, que favorece las posibilidades de diálogo y creación de confianza⁴⁸. También respecto de esta asociación, algunas autoridades piensan que está manejada o manipulada por las FARC. Nuevamente, las FARC puedan intentar tal manipulación, el Estado tiene recursos y facultades para incrementar la autonomía de la organización frente a los poderes de facto que tratan de imponerle objetivos que no son los propios del campesinado involucrado en los cultivos ilícitos.

Por lo demás, aunque la existencia de cultivos ilícitos en el área explica y alimenta la presencia de actores armados ilegales tales como la guerrilla y las bandas criminales, es necesario recordar que en el Bajo Cauca se encuentran la totalidad de las etapas del narcotráfico, por su ubicación geográfica privilegiada. De manera que aún en el evento de que se lograra la erradicación sustancial de los cultivos de coca –meta que parece avanzar según lo certifica la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés)– subsistirían las condiciones que hacen que la zona sea estratégica para el narcotráfico y otros mercados ilegales como el comercio ilegal de armas. Además, tal como lo plantearemos adelante, el éxito en la erradicación se logra con serio detrimento de la confianza de los campesinos en las instituciones estatales.

6. ¿Existe realmente una estrategia específica para consolidar el Estado de Derecho en el Bajo Cauca?

La Política de Consolidación en Colombia se expresó, en primera instancia, en el plan que se ha venido aplicando en el área de influencia de la Reserva de la Macarena, Departamento del Meta. Esta experiencia se denomina Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM) y es el plan regional de consolidación más avanzado (iniciado desde el año 2007) y el que mejores resultados ha producido, tal como lo analizamos en otro capítulo de este documento. Se diferencia de los Planes regionales que se aplican en las otras áreas, en que el control operativo de aquel ha recaído más directamente en el Ministerio de Defensa, mientras que los otros 11 planes regionales dependen de Acción Social, a través del Comité Ejecutivo del Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI). Por su parte, la zona de consolidación del Bajo Cauca, depende operativamente de la Gobernación de Antioquia tal como lo establece la ya mencionada Resolución 233 de 2009, aunque en la misma disposición se dice que el CCR “dependerá” del CCAI que está presidido por el Presidente de la República.

En nuestra opinión el PCIM responde a una estrategia típicamente contrainsurgente (COIN) en los términos explicados en el capítulo correspondiente de este documento. Se trata de una intervención orientada a desalojar de manera permanente a las FARC de uno de sus bastiones históricos e impedirles el acceso a los recursos provenientes de los cultivos ilícitos. Aunque se trata de un área relativamente cercana a Bogotá y a Villavicencio (Meta), no es fácil lograr de manera sostenible su integración socioeconómica y política al territorio nacional. El aislamiento, la ausencia de vías de comunicación y una larga historia de marginalidad, conspiran y encarecen fuertemente ese proceso de articulación. No obstante, ha tenido importantes apoyos financieros de la cooperación internacional y del presupuesto nacional que difícilmente podrán ser replicados en todas y cada una de las zonas de consolidación.

En el Bajo Cauca la gobernación reivindica que está aplicando una metodología diferente a la de las otras áreas de consolidación, no sólo porque el Plan está bajo la responsabilidad del departamento sino porque la mayor parte de los recursos proviene del presupuesto de Antioquia. Sin embargo, más allá de este rasgo diferencial, institucional

⁴⁸ Ibidem

y financiero, la información presentada públicamente por el Coordinador Civil del CCR muestra que, en términos generales, la intervención conserva la misma estructura secuencial, el orden de las etapas y los mecanismos de intervención previstos para las otras zonas de consolidación.

En el diagnóstico de la situación social y económica de la zona, por el contrario, se hace un aporte original al caracterizar la zona del Bajo Cauca, como “rica en recursos materiales y pobre en reglas sociales”. Con base en ese rasgo, la región se tipifica como sometida al patrón que los economistas denominan “la maldición de los recursos”. A esa primera aproximación habría que incorporar el análisis de las condiciones de seguridad y otros aspectos del contexto social que permitirían precisar cuál es la estrategia de intervención que mejor se adecuaría a la región y si tal estrategia es la que se está aplicando.

6.1. Las fronteras del conflicto, la guerra y el crimen

En primer lugar cabe señalar que en el Bajo Cauca la frontera entre la guerra o el conflicto armado y el crimen se ha desdibujado casi completamente. Por un lado, los grupos armados que hacen presencia en la zona derivan el grueso de sus ingresos de los cultivos ilícitos, del procesamiento y comercialización de la hoja de coca y del desarrollo de tareas funcionales al narcotráfico (control de corredores, cuidado de laboratorios y otros).

La situación en esta materia es parecida a La Macarena, en donde también existieron extensos cultivos de coca que alimentaban las finanzas de la guerrilla de las FARC, pero es necesario recalcar algunas diferencias. En el BC además de las FARC y el ELN existen por lo menos cuatro bandas criminales que se disputan el control del territorio y los cultivos ilícitos. Algunos informes sugieren que la pugna entre ellas ya se ha estabilizado a partir de la distribución y reparto del territorio.

Así lo señalaba el periódico *El Tiempo* afirmando que la Troncal del Norte, que comunica a Medellín con la costa Atlántica, hace las veces de frontera. En el costado oriental se ubican *Los Paisas* y *Los Urabeños*, en el costado Occidental, *Los Rastrojos* (y *Las Águilas Negras*, absorbidas por aquellos). Por lo demás, se han establecido alianzas entre el frente 36 de las FARC y alias ‘Sebastián’ de *Los Rastrojos*. En los municipios de Tarazá, Ituango, Valdivia el frente 18 de las FARC actúa con *Los Paisas* y *Los Urabeños*. Pero

esta apreciación de estabilidad no es recogida por otras fuentes como *verdadabierta.com*, la cual, tras una visita realizada en febrero del año 2011 concluía que “ninguno de esos grupos armados tiene el control total del territorio, sólo lo tienen de manera parcial en uno y otro municipio”⁴⁹.

Por lo demás, las alianzas o acuerdos de negocios entre facciones criminales y frentes de las FARC en torno a la gestión del narcotráfico y los cultivos ilícitos, muestran lo que algunos han llamado la era “post-ideológica” del conflicto colombiano. Por lo demás, en lo que al modo de operar se refiere, las bandas criminales que se disputan el poder, no tienen grandes estructuras de encuadramiento militar como los bloques paramilitares. Muchos de sus miembros actúan en la misma forma que los combos de Medellín y están altamente descentralizados. Contratan tareas específicas con los jefes de las bandas criminales, pero mientras no estén al servicio de ellas delinquen por cuenta propia. Esa circunstancia ha incrementado delitos como la extorsión que puede provenir de las bandas criminales o de los delincuentes en su actividad independiente.

Las confrontaciones violentas han conducido a que la tasa de homicidios de la subregión sea una de las más altas del departamento de Antioquia, que a su vez supera el promedio nacional. “Según cifras de la Secretaría de Gobierno Departamental, de Antioquia, en el 2008, se presentaron 200 homicidios; en el 2009, 277; y en el 2010, 221. Los promedios de muertes violentas están por encima del departamental”⁵⁰.

Algunas personas entrevistadas por la FIP, afirmaron que mientras existió el control paramilitar las desapariciones eran más usuales que los homicidios, lo que reflejaba el ánimo que tenían esos grupos de ocultar sus acciones violentas. Las actuales bandas criminales son bastante menos cuidadosas en esa materia, pues no les importa que los cadáveres aparezcan a la luz pública. Es probable que ello responda al interés de mostrar su disposición al uso de la violencia y, probablemente, a la necesidad de enviar mensajes amedrentadores a sus competidores y a las víctimas de la extorsión. Así por ejemplo, el día 15 de marzo de 2011, *El Espectador* registraba la existencia de un cementerio a campo abierto, en la vereda la Arenosa, Corregimiento de Cuturú, municipios de Caucasia. En un área de un kilómetro cuadrado fueron encontrados 12 cuerpos descuartizados. El Secretario de Gobierno Municipal, dijo desconocer “si fue una masacre o un enfrentamiento entre estructuras crimi-

⁴⁹ Op.cit. *La guerra por la coca que no deja en paz al Bajo Cauca*, *Verdadabierta.com*

⁵⁰ *Ibidem*.

nales de la zona”⁵¹. Verdadabierta.com aporta una creíble versión, según la cual un narcotraficante tenía problemas con alguna banda criminal (se dice que con Los Rastrojos) y ésta le hizo pagar la desavenencia con su asesinato y el del grupo de empleados que trabajaban para él (obviamente en cultivos ilícitos), aunque estos últimos no tuvieran nada que ver con el problema⁵².

Ahora bien, ese mundo fluido e inasible de las bandas criminales, incluye rasgos que eran propios del comportamiento de los antiguos paramilitares. Es el caso del control social sobre la población o la movilidad entre municipios o veredas que están bajo el dominio de bandas enfrentadas. Así por ejemplo, entre los cascos urbanos de Cáceres y Tarazá hay una distancia de 8 kilómetros, pero los mototaxistas no pueden traspasar una línea imaginaria que divide esas dos poblaciones. Lo anterior constituye un claro recorte a la libertad de movimiento de los ciudadanos⁵³.

6.2. Crimen, Corrupción y Economías Violentas⁵⁴

En un artículo con el mismo título de este capítulo, James Cockayne, después de recurrir a la ya clásica distinción entre los comportamientos predatorios, parasíticos y simbióticos del crimen organizado frente a la sociedad, sugiere que en contextos de conflicto los grupos armados tienen una ventaja comparativa estructural: corren un bajo riesgo por el uso de la violencia al tiempo que acceden con mucha facilidad a los mercados globales, sean estos de armas, diamantes o drogas. La violencia es en estos casos “un factor de producción”.

En esas condiciones, ya no se trata de que los grupos armados se involucren en el crimen para financiar sus objetivos políticos sino que buscan el conflicto como un perfecto entorno para lograr sus objetivos de enriquecimiento. Basado en investigaciones llevadas a cabo en Colombia y Afganistán, sugiere que la conducción de las hostilidades en determinados territorios tiene el efecto de normalizar la

violencia, imposibilitar el desarrollo de actividades económicas lícitas y obligar a la economía a volver a las etapas de la depredación y la acumulación primitiva de capital.

La anterior descripción, que se corresponde bastante con la situación prevaleciente en el Bajo Cauca, podría explicar el porqué, según investigación de la FIP, “algunos oficiales (del ejército) creen que en Antioquia han encontrado una cultura de la criminalidad inmune a los arreglos operacionales y tácticos ofrecidos por la doctrina contrainsurgente”⁵⁵. Esta lectura parece asumir que la legitimidad y la cultura de la comunidad están claramente del lado de la insurgencia o de quienes alimentan y protegen los mercados criminales, ilegales o informales.

Esto puede ser cierto, en la medida en que el denominado crimen organizado en Antioquia y en el Bajo Cauca en particular “puede algunas veces reflejar un profundo sistema económico y social que satisface la supervivencia, la resolución de conflictos y otras necesidades básicas e intereses de extensas poblaciones (constituencias) que gravitan a horcajadas en las fronteras entre el Estado y la sociedad civil”⁵⁶. De manera que luchar contra las actividades o mercados ilegales, puede implicar, como consecuencia inmediata, poner en riesgo las condiciones de reproducción y vida de amplias masas de población. Y esto es más que evidente, cuando nos referimos a una actividad ilícita, intensiva en trabajo humano, como son los cultivos ilícitos⁵⁷. De manera que, en esas condiciones, la aplicación de la ley tiene la consecuencia inmediata de hacer perder legitimidad a los funcionarios del Estado que intentan hacerla efectiva.

También es un hecho, en el caso colombiano, que la política antinarcóticos, uno de cuyos ejes es la erradicación de cultivos ilícitos, está asociada al objetivo de derrotar a la insurgencia. Es decir, se parte de la idea de que eliminar la fuente ilícita de recursos es el camino cierto para derrotar a la guerrilla o, más genéricamente, a los grupos armados

⁵¹ “Cementerio a campo abierto en Caucasia”. *El Espectador*, Bogotá, 15 de marzo de 2011, 7.

⁵² “Asesinados en Bajo Cauca trabajaban para empresario de coca”. Portal Verdad Abierta. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/conflicto-hoy/50-rearmados/3118-asesinados-en-bajo-cauca-trabajaban-para-empresario-de-coca>

⁵³ Este hecho fue comunicado a los investigadores de la FIP en una visita a la zona en el año 2010, pero vuelve a ser verificado en el 2011 por el Portal www.verdadabierta.com

⁵⁴ “Crime, Corruption and violent economies” James Cockayne en “Ending Wars, Consolidating Peace: economic perspectives”, Edited by Mats Berdal and Achim Wennmann, The International Institute For Strategic Studies- IISS- 2010

⁵⁵ “Contraingurgencia, Consolidación y “vacíos de legitimidad”. Calculando los futuros roles y misiones de las Fuerzas Militares de Colombia”, Douglas Porch y Jorge Eduardo Delgado, Mimeo, 2010.

⁵⁶ Traducción libre de James Cockayne

⁵⁷ Como lo han planteado algunas investigaciones en Colombia, muchas regiones periféricas del país dependen casi íntegramente de los ingresos provenientes del narcotráfico, de manera que la población dependiente de esa actividad va más allá de los “cocaleros” propiamente dichos.

que se financian con los recursos provenientes de ese mercado ilícito.

A este respecto cabe traer a discusión los planteamientos de la investigadora del Vanda Felbab-Brown del Brookings Institution, según los cuales combatir mercados ilícitos intensivos en mano de obra tiene la consecuencia de incrementar el capital político, la legitimidad y el apoyo popular a los grupos beligerantes que patrocinan la economía ilícita⁵⁸. Además, asegura de manera tajante, que “no hay un solo caso en que la insurgencia haya sido derrotada por medios económicos –incluyendo las drogas. Eso no ha funcionado nunca en ninguna parte”⁵⁹.

Pero otra consecuencia grave para la lucha contra la subversión, los actores armados o los grupos criminales, es que la población, cuando siente que se amenazan sus medios de subsistencia, no estará dispuesta a dar información a las autoridades sobre esos actores, con lo cual las posibilidades de la inteligencia militar y policial se disminuyen sustancialmente.

Por lo tanto, dice dicha investigadora, es preferible trabajar en el terreno de la interdicción que en el de la erradicación. Aquella –la interdicción- no hará desaparecer la economía ilícita pero tampoco disminuirá el capital político de las autoridades. Mantener ese capital es sustancial para ofrecer otro servicio fundamental para la población: la seguridad, pues sin ella no será posible ni la erradicación ni el desarrollo rural.

De manera que un diseño conveniente de las políticas será aquel que no dañe, maltrate o persiga grandes cantidades de población vulnerable, pero que al mismo tiempo les provea de la suficiente seguridad como para hacer el tránsito de la ilegalidad a la economía lícita y el desarrollo.

La interdicción es la acción policial y represiva que recae sobre otros momentos del narcotráfico distintos a los cultivos ilícitos propiamente dichos: el tráfico o los procesos de transformación más sofisticados (cristalizadores) o el flujo de recursos monetarios. Pero más importante que la misma interdicción - que sigue focalizándose en perseguir la mercancía o el flujo de recursos- es diseñar una estrategia que apunte a impedir que los grupos criminales adquieran y desarrollen un poder tal que les permita intimidar a la comunidad o poner en tela de juicio la capacidad del Estado para proveer seguridad.

Esta última alternativa es muy exigente en materia de inteligencia, apoyo logístico y otros recursos. Además es lenta y, por lo tanto, exige paciencia para obtener resultados. Pero esos resultados son más sostenibles en el mediano y largo plazo y tienen un innegable impacto en el clima de seguridad. Aplicando tal idea al caso del Bajo Cauca, uno podría pensar que lo correcto sería dirigir el esfuerzo de los organismos de seguridad hacia la captura o neutralización de los cabecillas (cosa que ya se ha venido haciendo), pero llevando a cabo un esfuerzo adicional para desarticular las redes que configuran los poderes regionales o locales de la criminalidad organizada o de los grupos guerrilleros. Esta es una manera de incrementar la seguridad de las personas, incluida la de los campesinos cocalleros, al tiempo que se incrementa la legitimidad de las autoridades públicas y se fortalece la relación de confianza con esta población.

Esta aproximación está esbozada en el editorial del periódico el Tiempo del día 1 de marzo del 2011 publicado bajo el título “Guerra a tres bandas”. En efecto allí se afirma que en este gobierno se están empezando a generar directrices compartidas por todas las entidades del Estado, incluyendo desde luego a la rama judicial. “Directrices – señala el editorial- que deben acompasar lo que se sabe hacer bien -por ejemplo, perseguir a los grandes capos- con lo que hoy en día falla constantemente -el desmantelamiento de los nodos regionales-“. A esta aproximación habría que añadirle la idea de abandonar el énfasis en la erradicación de cultivos ilícitos y menos por la vía de la fumigación.

⁵⁸ Tomado del evento de lanzamiento del libro de Vanda Felbab-Brown “Shooting Up: Counterinsurgency and the war on Drugs” http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2010/0125_shooting_up/20100125_shooting_up.pdf

⁵⁹ Traducción libre tomada de www.brookings.edu/experts/felbabbrownv.aspx “There has not been one single case in which an insurgency has been defeated by economic means – and this includes drugs. It has never worked anywhere.”

7. ¿Cómo minar la legitimidad de los grupos ilegales y rescatar la confianza de la comunidad?

Si se admite que el combate represivo contra mercados ilegales intensivos en mano de obra es un factor que deslegitima a los Estados e incrementa el capital político de los actores armados y las bandas criminales, la secuencialidad de los planes regionales de consolidación debería modificarse. En lugar de poner el énfasis en la erradicación como segundo paso (primero es seguridad y control territorial) para proceder a la intervención de consolidación, debería rescatarse el concepto de que la desaparición de los cultivos es un objetivo que se logra gradualmente, bajo el concepto de sustitución colectiva de cultivos. Esta noción de sustitución se aplicó en Colombia, en el sur del departamento del Cauca y el Norte de Nariño, en los primeros programas de desarrollo rural (1985) orientados a rescatar a los campesinos que se habían involucrado en el cultivo ilícito. Más adelante, cuando la lucha contra el narcotráfico arreció, el concepto de sustitución –con el sentido de gradualidad que involucra– se estigmatizó pues se consideró que era un mecanismo utilizado por los campesinos y los narcotraficantes para mantenerse en el negocio de la coca, bajo la cobertura de los cultivos lícitos. La sustitución se leyó en clave de fraude a la ley y a la política y no como una estrategia racional de los campesinos para evitar el colapso de la economía que se produce como consecuencia de la erradicación abrupta de los cultivos ilícitos. Aunque los planes de consolidación contemplan el apoyo alimentario como el paso inmediato a la erradicación, resulta poco creíble que la acción institucional del Estado sea capaz de suplir, con oportunidad y eficacia, la oferta alimentaria que bajo el régimen de ilícitos es provista por el comercio monetizado.

En nuestra opinión, una política de consolidación debe evitar al máximo afectar a los campesinos pobres aún si están vinculados a la actividad ilícita. Lo cual no puede ser interpretado como una legalización de la actividad sino como un énfasis de la estrategia: apuntar a atacar a los compradores de la base de coca, a los procesadores, a los traficantes y no al productor primario. Se trataría de deprimir la demanda de la materia prima para deprimir los precios de la misma. Todo ello acompañado de la ya mencionada estrategia de evitar que los grupos ilegales adquieran o

mantengan un poder coactivo e intimidatorio fuerte sobre la comunidad o sobre las instituciones del Estado.

En ese orden de ideas, las inversiones públicas deberían orientarse prioritariamente a la articulación vial de los nodos productores con las carreteras principales y los mercados consumidores locales, regionales o nacionales. El Bajo Cauca, está atravesado por la Troncal del Norte pero las vías terciarias y secundarias son muy escasas y no logran unir a los corregimientos e inspecciones entre sí, dificultando el desarrollo de actividades agrícolas, comerciales y los procesos de integración subregional.

Simultáneamente, sería necesario que se desarrollara una estrategia que incremente los costos normativos y sociales por el uso de la violencia ilegal⁶⁰. Sin duda, es la violencia aplicada por los actores armados –guerrilla, bandas criminales o delincuencia común– en todas sus variadas formas– homicidios, desplazamiento forzado, masacres, extorsión, despojo de tierras– la que afecta de manera más virulenta a la población local.

En el diseño del Plan de Consolidación se contempla un progresivo incremento de la intervención de la justicia–que no debería ser solo la penal – pero poco se dice acerca de la participación ciudadana y la vinculación de los muchos intermediarios y líderes sociales que actúan en la zona del Bajo Cauca. Es esa misma población local la que, garantizados unos mínimos de seguridad, debe ser activada para que manifieste su rechazo y su censura a la acción de violencia de cualquiera de los grupos que actúan en el área. Al respecto vale la pena rescatar la propuesta contenida en la consultoría que contrató la gobernación de Antioquia, según la cual la cultura de la ilegalidad que predomina en la zona solo puede superarse “con propuestas de pacto social y buen gobierno”. Igualmente cabe mencionar la iniciativa de promover un proyecto de Paz y Desarrollo en el área que se presentó sin éxito en el año 2008. Dicho proyecto fue impulsado por las Alcaldías de Cáceres, El Bagre, Remedios, Tarazá, Caucasia, Nechí, Segovia y Valdivia y contaba con el apoyo operativo de la Fundación Oleoductos de Colombia -FODC-. Su objetivo era promover un proceso orientado a la reconciliación social, reintegración ciudadana y rehabilitación colectiva de la subregión. Esta iniciativa finalmente no fue promovida, aunque las razones no están muy claras al respecto.

En nuestra opinión, sólo un proceso amplio de participación social, que incluya a las autoridades locales, a las organizaciones sociales, al sector privado y a las autorida-

⁶⁰ Tomado de Cockayne, *Ibidem*

des departamentales, con alcance realmente regional será capaz de incidir y, si se quiere, revertir la denominada “cultura de la ilegalidad” predominante en la zona. Las acciones que hoy son atribuibles al Plan de Consolidación por necesarias y pertinentes que sean, no tienen la capacidad de romper el fraccionamiento social, rescatar el sentido colectivo de región y resolver el dilema de acción colectiva que mantiene a los individuos aferrados a sus precarias formas de vida, subordinados a poderes fácticos que los intimidan y les impiden pensar en un mejor proyecto político y social para la región en donde viven.