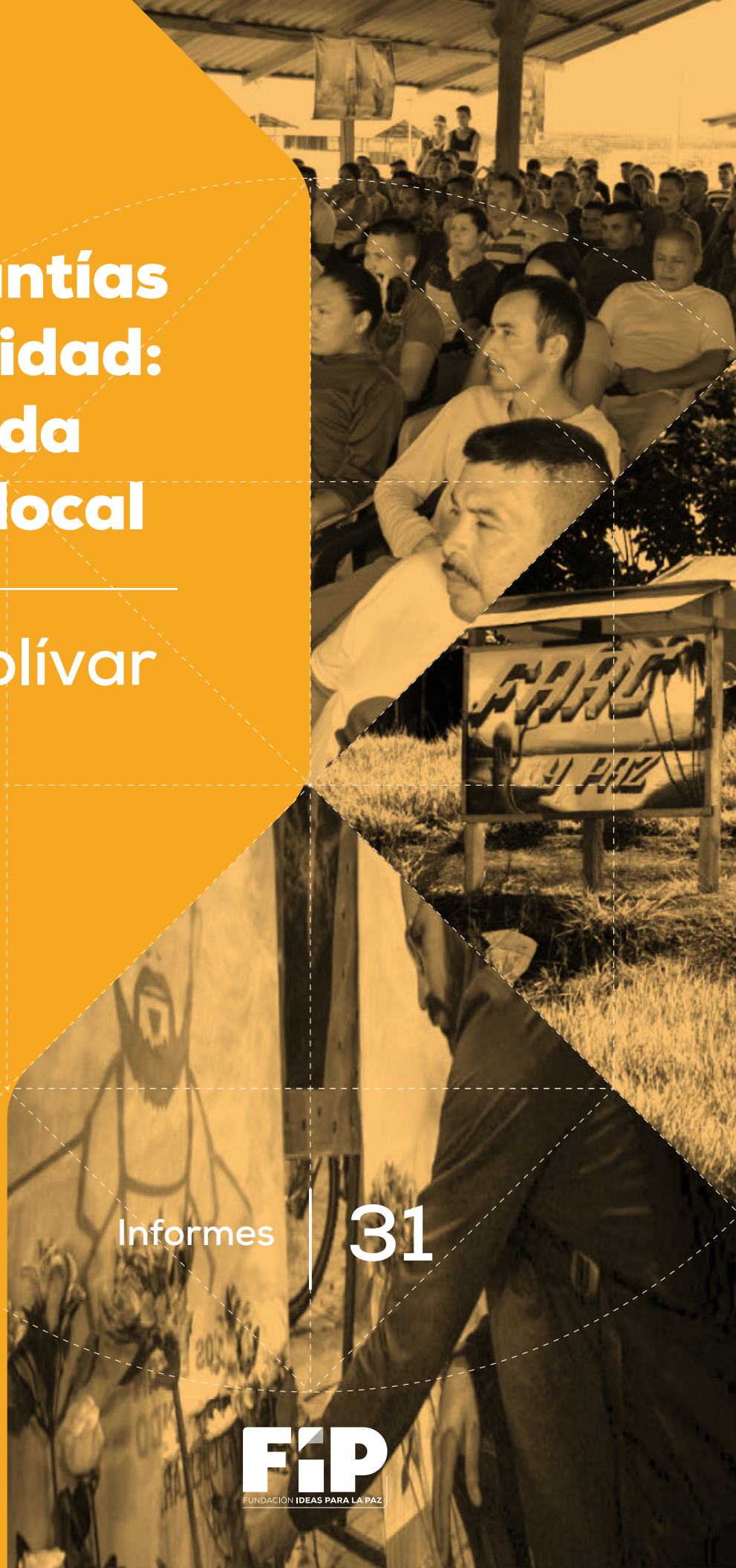
Las Garantías de Seguridad: una mirada desde lo local

Sur de Bolívar



Informes | 31

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Las Garantías de Seguridad: una mirada desde lo local

Sur de Bolivar

Daniel Pardo Calderón
Lorena Zárate Martínez
Ángela M. Silva Aparicio

Informe
31

Bogotá, Septiembre 2018

Las Garantías de Seguridad: una mirada desde lo local

Sur de Bolívar

Directora Ejecutiva de la FIP
María Victoria Llorente

Director del Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz
Juan Carlos Garzón

Autores*
Daniel Pardo Calderón (**)
Lorena Zárate Martínez
Ángela M. Silva Aparicio

Edición y corrección de estilo
Elizabeth Reyes y Martín Franco

Fotografías
OCHA, Prensa Rural y Misión ONU en Colombia

Diseño y diagramación
Ladoamable ltda
www.ladoamable.com

ISBN
978-958-5517-07-3

Fundación Ideas para la Paz (FIP)
Calle 100 No. 8A - 37 Torre A. Of. 305. Bogotá
Tel. (57-1) 218 3449
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

Con el apoyo de:

Suecia
Sverige

OIM
ONU MIGRACIÓN

Serie Informes No. 31 / Septiembre 2018

(*) El proyecto de investigación en el cual se enmarca este informe contó con la dirección de Eduardo Álvarez Vanegas hasta marzo de 2018, fecha hasta la cual coordinó el Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz de la FIP. La FIP y los autores agradecen sus aportes y lineamientos.

(**) Fue investigador del Área de dinámicas del conflicto y negociaciones de paz hasta el 30 de junio de 2018.

Contenido

6 **INTRODUCCIÓN**
IMPLEMENTACIÓN DE LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD EN EL SUR DE BOLÍVAR

9 **1. LA VIOLENCIA NO TERMINÓ CON LA SALIDA DE LAS FARC**

12 **2. FALTA DE VISIBILIZACIÓN DE LAS AGRESIONES A LÍDERES**

14 **3. PERCEPCIONES Y DIFICULTADES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ**

17 **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Agradecimientos

Los autores agradecen a todas las personas que participaron en las entrevistas y conversaciones informales en diferentes partes del país, quienes con sus aportes guiaron y ayudaron a estructurar este informe. Igualmente, a las organizaciones sociales, organismos internacionales y agencias humanitarias, así como funcionarios, servidores públicos y periodistas. Sus opiniones, ideas y testimonios facilitaron el trabajo de campo y fueron un insumo esencial para la elaboración de este informe.

Asimismo agradecen el apoyo de la asistente de investigación Paula Tobo y los pasantes Daniel Trejos, Salomé Hernández y Valentina Muñóz por su contribución al proceso de sistematización. De igual manera, al Área de Gestión del Conocimiento de la FIP y a Boris Ramírez cuyo apoyo técnico facilitó la organización de la información.

Introducción

Implementación de las Garantías de Seguridad en el sur de Bolívar

En esta región[1] se han identificado una serie de riesgos que explican el escenario que enfrentan las Garantías de Seguridad y que están asociados, entre otros, a la continuidad y evolución de expresiones de violencia armada, a la persistencia de problemas socioeconómicos estructurales y a aspectos surgidos de la implementación del Acuerdo de Paz. El resulado es el aumento de la vulnerabilidad de las comunidades, los excombatientes de las FARC y sus familias.

Para comprender dichos riesgos es necesario tener en cuenta el contexto histórico del conflicto en la región, marcada por la consolidación de diferentes hegemonías armadas con un fuerte impacto en las comunidades.

Las FARC y el ELN llegaron al sur de Bolívar en la década de los setenta con el objetivo de regular los conflictos sociales entre colonos dedicados a la explotación de madera y oro, incentivando la organización social y cooptando los poderes políticos locales (Fonseca, Gutiérrez, & Rudqvist, 2005). Históricamente, el ELN ha sido la guerrilla más activa y con mayor presencia en la región (Echandia, 2013), lo que la convierte en uno de los mayores retos para las Garantías de Seguridad.

A finales de la década del noventa, como parte de una estrategia contrainsurgente que buscaba desarticular la estructura político-militar establecida por la guerrilla, los grupos paramilitares, en cabeza del Bloque Central Bolívar-sur de Bolívar (BCB), debilitaron el poder del ELN causando su declive y repliegue hacia zonas rurales. Dicha arremetida generó alianzas entre el ELN y las FARC en la zona del Magdalena Medio para contener a los paramilitares; al mismo tiempo, llevaron a cabo secuestros, sabotajes a infraestructura energética y bloqueos de vía, entre otros (MOVICE, 2006; Borda, 2012). Aunque las FARC no ha sido un actor protagónico y característico en la región, se encargaron del cobro de tributos a campesinos cultivadores de coca y a productores de pasta base (Bayona, 2005).

Para comprender los riesgos de las Garantías de Seguridad en el sur de Bolívar, es necesario tener en cuenta el contexto histórico del conflicto en la región, marcada por la consolidación de diferentes hegemonías armadas con un fuerte impacto en las comunidades

[1] Para efectos de este documento, el sur de Bolívar comprende los municipios de Río Viejo, Norosí, Arenal, Morales, Santa Rosa del Sur, Simití, San Pablo y Cantagallo.

A partir de 2001, el paramilitarismo logró el control de los principales centros urbanos del sur de Bolívar lo que obligó a las guerrillas a desplazarse hacia las zonas montañosas, especialmente a la Serranía San Lucas. Eso hizo que la mayoría de los miembros del Frente 37 de las FARC empezaran a salir del territorio hacia departamentos contiguos como Antioquia y la región del Magdalena Medio (Bayona, 2005).

A pesar del proceso de desmovilización del BCB, en 2006, la región continuó con una dinámica conflictiva debido al rearme de mandos medios del Bloque, desmovilizados y no desmovilizados, por el control del territorio, de rutas del narcotráfico y actividades como la minería ilegal (MAPP/OEA, 2006, 2007; CNMH, 2017). Estos nuevos grupos fueron reconocidos como *"Rastrojos"*, *"Águilas Negras"* y *"Los Urabeños"* —quienes se autodenominan Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC)— (CNMH, 2017).

Otro aspecto histórico está relacionado con las precarias condiciones de vida que persisten en el territorio y que aumentan el grado de vulnerabilidad de las comunidades. Los altos niveles de reclutamiento y el uso de menores por parte del ELN y las AGC, se deben a la falta de oportunidades educativas, laborales y productivas (Sistema de Alertas Tempranas -SAT-, 2017a). La región ha estado también aislada de la dinámica del departamento, lo que, sumado a la precaria oferta institucional y la falta de acceso e infraestructura, ha causado que el sur de Bolívar esté más integrado y relacionado a los departamentos de Santander y Cesar.

Sobre el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC, es importante tener en cuenta que en el sur de Bolívar no se encuentra ningún ETCR y estos procesos se están dando de manera individual y con poca visibilidad. Sin embargo, hay excombatientes agrupados en el ETCR Juan Carlos Castañeda, ubicado en la vereda Carrizal del municipio de Remedios, en Antioquia.

Según cifras de la OACP, para marzo de 2018 este ETCR contaba apenas con 62 excombatientes de los 195 que llegaron en febrero de 2017 (La Paz en el Terreno, 2018). Por ahora, no correrían un riesgo alto en la medida en que muchos de ellos no están llevando a cabo su proceso de reincorporación en la región. Pero, a pesar de ello, no hay que desconocer algún tipo de riesgo potencial para quienes decidan emprender su proceso de reincorporación individual y político a través de la participación activa en el partido de la FARC.

Estos nuevos liderazgos que surjan, según los relatos, pueden ser vistos como una amenaza para las elites políticas y el ELN[2]. El riesgo también puede aumentar si los grupos ilegales deciden agredir a los ex integrantes de las FARC o a personas de sus círculos más cercanos que se involucren en procesos como el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS).

El escenario de riesgo al que está expuesto el sur de Bolívar se caracteriza por la confluencia de distintos actores armados que giran alrededor de las economías ilegales, se disputan el territorio y propician un alto impacto humanitario. Esto ha generado una actitud de rechazo frente a la idea de una *"transición"* por parte de las organizaciones de la sociedad civil, las autoridades y las comunidades, quienes demandan que se debe partir reconociendo que el conflicto armado en la región no terminó con la firma del Acuerdo de Paz con las FARC, como sí se espera que suceda, según los entrevistados, con los diálogos de paz con el ELN.

2 El primer caso se presentó a principios de 2018 con el asesinato, por parte de guerrilleros del frente Guillermo Ariza del ELN, de Kevin Andrés Lugo, alias "Julián Morales", exintegrante de la FARC que desempeñaba labores de minería productiva como parte de su proceso de reincorporación (El Colombiano, 2018).

1. La violencia no terminó con la salida de las FARC

Un aspecto clave para entender las Garantías de Seguridad en el sur de Bolívar, es reconocer que la salida de las FARC no tuvo mayor incidencia en las dinámicas del conflicto armado. En lo que va corrido del 2018, se han presentado hechos de violencia armada que indican continuidad del conflicto y que constituyen un obstáculo para la implementación de este punto del Acuerdo.

Comenzando con actores armados como el ELN y sus comisiones presentes en la región[3], se identificaron dos elementos relevantes: primero, un proceso de reacomodo con el objetivo de copar las zonas dejadas por los frentes 24, 37 y la Compañía Raúl Eduardo Mahecha, de las FARC, y para asegurar el control de zonas históricas del ELN. Este reacomodo se basa en la consolidación de posiciones tácticas y de un cambio estratégico que deja ver una actitud más beligerante por encima de un perfil político y con redes sociales fuertes. Esto se explicaría, en parte, por la recomposición interna debido a las bajas y capturas de varios líderes históricos en los últimos meses.

El segundo elemento es el fortalecimiento militar y económico del ELN que busca mostrar una mayor presencia y capacidad en la región, en función de un posible diálogo de paz con el Gobierno. Este proceso se ha venido dando a través del aumento de acciones contra la Fuerza Pública (principalmente de bajo y medio esfuerzo militar), el reclutamiento forzado, extorsiones, restricciones a la movilidad y una preponderante participación en el control de la producción y el tráfico de cocaína[4]. El ELN sigue siendo un factor de alto riesgo para las Garantías de Seguridad y las comunidades.

De otro lado está la presencia de las autodenominadas AGC[5], quienes también estarían en un proceso de expansión territorial y endurecimiento del control sobre la población civil, generando escenarios de riesgo (Sistema de Alertas Tempranas -SAT-, 2017b). Este grupo, según actores entrevistados, ha hecho mayor presencia en las cabeceras de los corregimientos y ejerce presión sobre la población joven para el reclutamiento, ofreciéndoles salarios mensuales. Frente a este proceso, la Defensoría del Pueblo alertó este año sobre la posible intención del ELN de expulsar a las AGC de las zonas en las que se ha consolidado en la zona norte del sur de Bolívar[6] (Sistema de Alertas Tempranas -SAT-, 2018).

3 El ELN hace presencia con cinco comisiones adscritas al Frente de Guerra Darío Ramírez: "Alfredo Gómez Quiñonez" (Arenal), "Edgar Amilkar Grivaldos" (Cantagallo), "Guillermo Ariza" (Montecristo), "Héroes y mártires de Santa Rosa" (Santa Rosa del Sur, Simití y San Pablo), y "José Solano Sepúlveda" (Arenal).

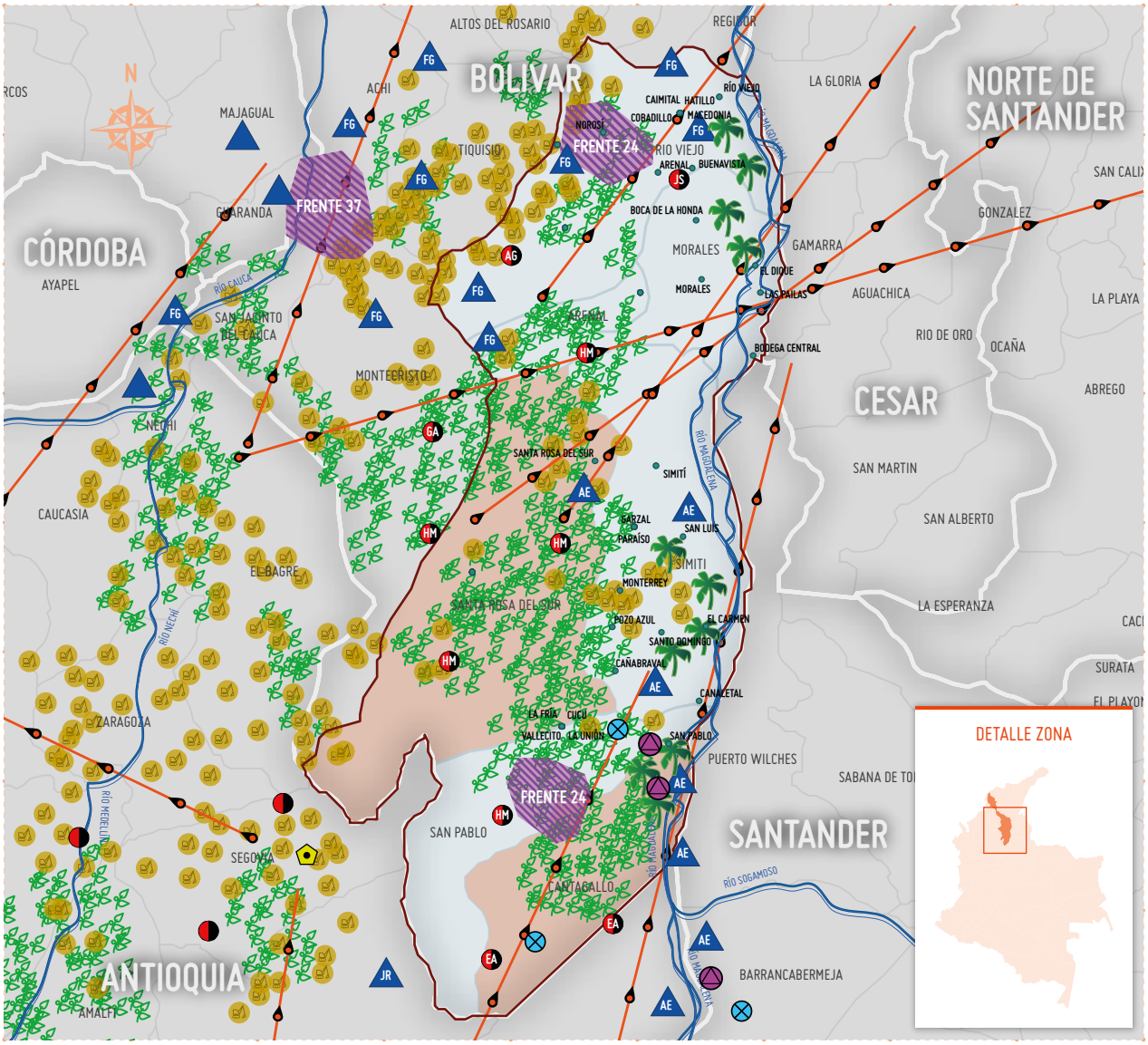
4 Aunque el cese al fuego bilateral temporal entre el Gobierno y ELN (octubre 2017-enero 2018) ayudó a mitigar el riesgo de victimización para la población, según los registros de prensa nacional y regional, el grupo nunca dejó de llevar a cabo extorsiones, amenazas, reclutamiento y desplazamientos forzados.

5 Las AGC tienen tres frentes, adscritos al llamado "Bloque Héroes del Sur": el frente "Luis Fernando Gutiérrez", ubicado en los municipios del norte (Tiquisio, Achí, Montecristo, Rioviejo, Norosí, Arenal y Morales) con un perfil más militar: usan armas largas, uniformes, brazaletes y bases permanentes en las zonas rurales (que antes eran del Bloque Central Bolívar de las AUC), desde donde controlan los corredores de tráfico de cocaína que conectan al Urabá antioqueño con el Catatumbo y cobran impuestos a la extracción de oro. Y los frentes "Luis Alfonso Echavarría" y "Jhon Jairo Restrepo", que están más al sur, caracterizados por tener una vocación eminentemente criminal y mafiosa asociada al microtráfico y la extorsión con presencia esporádica e injerencia en las áreas periféricas urbanas y semiurbanas de San Pablo, Simití y Santa Rosa del Sur.

6 Comprende los municipios de Morales, Arenal, Norosí, Tiquisio y Montecristo.

MAPA 1

DINÁMICAS TERRITORIALES EN EL SUR DE BOLÍVAR 2017-2018



CONVENCIONES MAPA

- LÍMITE DEPTO
- LÍMITE MCPAL
- CULTIVOS DE COCA (SIMCI 2017)
- CORREDORES DE TRÁFICO ILÍCITO
- CABECERAS MUNICIPALES
- PLANTACIONES DE PALMA
- RÍOS
- MINERÍA ILEGAL

ESTRUCTURAS ARMADAS ILEGALES

- ANTIGUAS ZONAS FARC
- AUTODEFENSAS GAITANISTAS O CLAN DEL GOLFO (FIP)
- ELN (FIP)
- ACUAMANES (FIP)
- R15 (FIP)

OTROS

- ESPACIO TERRITORIAL DE CAPACITACIÓN Y REINCORPORACIÓN (ETCR) - CARRIZAL
- REGIÓN SUR DE BOLÍVAR
- PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN (PNIS, 2018)

Fuente: FIP y SIMCI 2016. AE: Frente Luis Alfonso Echavarría / AG: Comisión Alfredo Gómez Quiñonez / EA: Comisión Edgar Almikar Grivaldos
FG: Frente Luis Fernando Gutiérrez / GA: Comisión Guillermo Ariza / HM: Comisión Héroes y Mártires de Santa Rosa
JR: Frente Jhon Jairo Restrepo / JS: Comisión Luis José Solano Sepúlveda

En los últimos meses, las AGC también habrían construido pactos de no agresión con el ELN en algunas zonas de la región, sobre todo en lo relacionado con la cadena de producción y comercialización de cocaína. Esto se explicaría, aparentemente, por el avance de esta guerrilla y su consolidación como actor armado hegemónico, y principal regulador de las economías ilícitas. Lo anterior habría favorecido acuerdos de no agresión entre los dos grupos alrededor de la producción y comercialización de cocaína con el fin de distribuir ganancias, evitar desgastes operativos y debilitar sus estructuras por cuenta de los enfrentamientos. En lo relacionado al control de la minería ilegal, la Defensoría del Pueblo (2018) identificó que habrían formas de *"asociación o convivencia"* entre el ELN y las AGC, específicamente en límites entre los municipios de Santa Rosa del Sur y Simití.

Durante el último año también han aparecido nuevos grupos delincuenciales que se hacen llamar los *"R15"*, los *"Micos"*, los *"Acuamanes"*, los *"Piquiñas"* y los *"Españas"*. Aunque existen desde hace varios años, sus zonas de operación se limitaban a los barrios periféricos de Barrancabermeja y otros municipios aledaños como Puerto Wilches, en Santander, y Puerto Berrío, en Antioquia. Esto podría constituir un riesgo importante para las Garantías de Seguridad, pues al parecer correspondería a una dinámica de subcontratación por parte del ELN y las AGC para delitos como el microtráfico y el sicariato, aumentando el riesgo de reclutamiento y el uso de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ).

El reacomodo de los actores armados que giran alrededor del control de las economías ilegales constituye un factor de riesgo para la región. Además de la creciente cantidad de cultivos ilícitos[7] y de la minería ilegal, el sur de Bolívar es importante por su ubicación geoestratégica, sobre todo por la Serranía San Lucas. En la zona se encuentran importantes corredores de movilidad hacia la costa Atlántica, el nordeste antioqueño, Bajo Cauca, Urabá antioqueño y hacia la frontera con Venezuela conectándose con la subregión del Catatumbo, en Norte de Santander. La intención de controlar estos corredores ha provocado homicidios selectivos, amenazas, desplazamientos forzados y casos de reclutamiento forzado.

En respuesta, la Fuerza Pública ha venido ampliando y fortaleciendo su dispositivo en terreno en número de hombres y operaciones (Caracol Radio, 2017; El Heraldo, 2018). Las acciones armadas por parte de la Fuerza Pública buscan minimizar el accionar delictivo de las estructuras ilegales a través de operaciones militares que ponen en riesgo a las comunidades, tanto en las cabeceras municipales como en las zonas rurales más apartadas, donde, según cuentan los pobladores, quedan en medio de los combates.

Estos factores dejan en evidencia que las comunidades son el actor con mayor riesgo de vulneración en la región. Como se mencionó, continúan estando inmersos en un escenario de reacomodo de actores, economías ilegales y continuas faltas de garantías económicas y sociales por parte del Estado que afectan la implementación de las Garantías de Seguridad.

El riesgo para los excombatientes de las FARC, sus familias y simpatizantes, puede ser alto, aun cuando las cifras de las agresiones hacia esta población sean bajas. Esto se debe, en primer lugar, a que existe la posibilidad de que los excombatientes sean reclutados de manera forzosa con el fin de ampliar el pie de fuerza de las estructuras ilegales. A ello se suma la incertidumbre que generan los retrasos y fallas en la implementación del Acuerdo de Paz, y la relación histórica y familiar que han tenido tanto las FARC como el ELN y las AGC en el territorio, que harían que ex miembros de las FARC vean en estos grupos una opción viable de manutención y protección.

[7] Según el último informe de monitoreo de cultivos ilícitos – SIMCI (2017), entre 2015 y 2016 los cultivos de hoja de coca en el departamento de Bolívar crecieron 292%, pasando de 1.044 a 4.094 hectáreas.

2. Falta de visibilización de las agresiones a líderes

Aunque la violencia armada afecta a toda la población —comerciantes, ganaderos, agricultores, mineros y la comunidad en general—, también queda en evidencia la situación crítica de los líderes comunitarios. Un hallazgo de la FIP es que los líderes continúan siendo un blanco de todo tipo de agresiones por los intereses de poderes locales, actores legales y grupos armados que afectan no solo su vida, integridad y libertad, sino también la de sus círculos más cercanos.

También existe un factor de alto riesgo para los líderes sociales que participan en la implementación del Acuerdo de Paz, pues han terminado asumiendo un rol de autoridad, interlocución y protección de las comunidades que afecta los objetivos de los grupos ilegales que controlan el narcotráfico. A estas estructuras, por ejemplo, se les responsabiliza del homicidio de un líder comunitario en Cantagallo que participaba en la preparación de la asamblea del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y difundía todo lo relacionado con la ejecución del PNIS (Sistema de Alertas Tempranas -SAT-, 2018).

Según el Programa Somos Defensores, entre 2017 y marzo de 2018, en el sur de Bolívar solo se presentó un caso de homicidio a un líder de la región. La FIP, por su parte, ha registrado dos casos de homicidios y, desde 2017 hasta la fecha, una amenaza[8].

El hecho de que las cifras no sean altas ni representativas, como sí ocurre en otras regiones del país, permite reflexionar sobre tres elementos. El primero, derivado de varios relatos y testimonios, es que hay un aparente subregistro de las agresiones a líderes en la región pues no existe capacidad ni coordinación institucional para recibir y tramitar las denuncias, ni tampoco para investigar los hechos que ocurren en zonas rurales apartadas donde no hay presencia institucional por falta de recursos, infraestructura vial o porque son zonas controladas por los actores armados.

Un segundo elemento es que se no se está dando una correcta ponderación del riesgo por parte de las instancias competentes. Por lo tanto, tampoco se diseñan medidas adecuadas de atención y protección de los líderes sociales, lo que agrava la situación de vulnerabilidad y falta de visibilidad de la problemática.

Las capturas a líderes han generado debilitamiento de los diferentes procesos sociales y han aumentado el miedo, la desconfianza y el rechazo

8 La Defensoría del Pueblo anunció que entre enero de 2016 y agosto 22 del presente año en el departamento de Bolívar han sido asesinados nueve líderes sociales. Sin embargo, no fue posible determinar cuántos de estos correspondían a los municipios del sur de Bolívar.

Y un tercero es que hay una constante persecución y estigmatización hacia los líderes y organizaciones sociales por sus supuestos vínculos con el ELN (MAPP/OEA, 2017). Pese a que esto no sería nuevo, se percibe entre las comunidades una agudización del problema, especialmente desde el inicio de los diálogos con las FARC y el ELN. Así lo demuestra el caso de la lideresa social Milena Quiroz, quien fue arrestada y encarcelada junto con otras cinco personas en el primer semestre de 2017 por sus aparentes vínculos con el ELN. Sin embargo, un juez ordenó meses después su libertad por considerar que se trató de un *"falso positivo judicial"* ya que la investigación no fue seria y los testimonios eran contradictorios (Contagio Radio, 2017).

Esto explicaría lo que pobladores y líderes denominan como una ola de *"falsos positivos judiciales"* [9] en los que las investigaciones terminan siendo archivadas por falta de pruebas en la mayoría de los casos (Somos Defensores, 2017). Las capturas a líderes han debilitado los diferentes procesos sociales y han aumentado el miedo, la desconfianza y el rechazo. Ello acaba afectando el relacionamiento de las comunidades con la institucionalidad y retrasado las discusiones de los procesos para la transformación del territorio. En otras palabras, los líderes sociales se siguen encontrando en un escenario de riesgo para ejercer libremente su liderazgo, lo cual fue uno de los propósitos a atender dentro del punto de Garantías de Seguridad del Acuerdo.

Existe un factor de alto riesgo para los líderes sociales que participan en la implementación del Acuerdo de Paz, pues han terminado asumiendo un rol de interlocución y protección de las comunidades que afecta los objetivos de los grupos ilegales

9 Otro caso: en las últimas semanas cinco líderes comunitarios de organizaciones afiliadas a la Federación Agrominera del sur de Bolívar, llegaron hasta la sede principal de la Fiscalía General en Bogotá para aclarar si los seguimientos, persecución, señalamientos y hostigamientos de los que, según ellos, han sido víctimas por parte de la Fuerza Pública y autoridades judiciales, se sustentan en algún requerimiento judicial. Según el ente investigador, ninguno presenta requerimientos, por lo que, en opinión de los líderes, este tipo de eventos rompe todo tipo de proceso de las organizaciones sociales que se han opuesto a mega proyectos mineros y agroindustriales en la región (Vanguardia, 2018).

3. Percepciones y dificultades de la implementación del Acuerdo de Paz

La población del sur de Bolívar tiene la sensación de que la mayoría de los esfuerzos institucionales se están concentrando en regiones del país donde las FARC fueron más influyentes y en las que el conflicto se vivió con mayor intensidad. El proceso de implementación se ha llevado a cabo de manera diferenciada en el sur de Bolívar, en la medida en que la salida del grupo armado no significó cambios sustanciales, aun cuando seis de los ocho municipios hacen parte de los PDET.

Aunque uno de los principios del Acuerdo de Paz es la descentralización, los entrevistados manifiestan que en el territorio se mantiene la tendencia histórica hacia la concentración de los procesos en Bogotá. También resaltan que la estrategia de comunicación no ha sido lo suficientemente rigurosa y efectiva, y que los enlaces o coordinadores en terreno no están ejerciendo sus labores de socialización y capacitación de manera eficiente, principalmente por falta de recursos económicos.

Este escenario de desinformación está siendo aprovechado por diferentes sectores que no estuvieron en sintonía con el Acuerdo de Paz y circula información en contra del proceso que manipula los medios y refuerza, en algunos casos, fenómenos de discriminación, estigmatización y rechazo. Esto representa un alto riesgo para la seguridad de los excombatientes, sus familias y simpatizantes.

Las fallas en materia de comunicación e implementación han generado que la población desconfíe y pierda credibilidad en el proceso, al considerar que hay temas más urgentes por atender, como el accionar del ELN y las AGC o los problemas estructurales en materia de servicios básicos, entre otros. Sobre el punto de Garantías de Seguridad, los entrevistados manifiestan que las acciones del Gobierno se han orientado hacia el aumento de pie de fuerza o la militarización del territorio para la protección de recursos estratégicos y no hacia la población en general.

Eso se suma a un escenario institucional marcado por la desarticulación y la falta de capacidades, donde la presencia del Estado en muchas zonas sigue siendo diferenciada o se reduce al despliegue de la Fuerza Pública.

El sur de Bolívar se caracteriza por altos niveles de corrupción; las administraciones municipales son influenciadas por élites políticas que se encuentran fuera de la región y suelen ser ajenas a las realidades locales. En los municipios en donde hay bajos niveles de gobernabilidad, existen mayores amenazas de los grupos armados contra la población civil. Estas dificultades plantean un riesgo para las Garantías de Seguridad de las comunidades, excombatientes y sus familiares, pues impiden que la capacidad institucional pueda lograr transformaciones reales en las condiciones políticas y socioeconómicas del territorio. Eso incluiría la protección individual y colectiva, no solo frente a las amenazas armadas de los grupos ilegales, sino ante factores sociales y económicos como la pobreza, la falta de oportunidades y la carencia de infraestructura e inversión.

Entre la población ha surgido también la percepción de que, más allá de la desactivación del aparato armado de las FARC (la dejación de las armas, la desmovilización y el inicio de la reincorporación temprana), no ha habido cambios significativos. Lo poco en lo que se ha avanzado en la implementación se ha dado de manera diferenciada a nivel territorial, en parte porque históricamente la presencia de las FARC no ha sido predominante. Aunque la expectativa frente a la implementación era positiva, ha empezado a reducir en aspectos concretos como la entrega de subsidios en el marco del PNIS o la entrega de tierras para desarrollar proyectos productivos.

Durante esta investigación se evidenciaron algunas percepciones de los actores territoriales frente a la implementación de algunos puntos del Acuerdo de Paz. Primero, las comunidades y organizaciones sociales con mayor incidencia en la región advirtieron, desde un inicio, que la construcción del PDET se llevó a cabo de manera acelerada, lo que hizo difícil la participación de todos los actores, incluyendo a la población de las FARC en el proceso de reincorporación. Ante esta situación, y como un aspecto positivo, las comunidades de sur de Bolívar se han empoderado y construido espacios propios para la implementación local del Acuerdo. De allí se destaca el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) del PDET como un mandato de la Reforma Rural Integral (Punto 1 del Acuerdo de Paz) para los próximos 10 años. Antes de la salida del expresidente Juan Manuel Santos, el PATR fue firmado con el fin de ser el primer PDET en implementarse; sin embargo, aún no se tiene información sobre su puesta en marcha (El Universal, 2018).

Resulta interesante observar el caso del sur de Bolívar como un escenario diferente a las demás regiones, ya que el proceso de implementación no lo han desarrollado únicamente las instituciones, sino que las comunidades han generado instancias locales que proponen la aplicación del Acuerdo en el territorio, presionando a entidades públicas como la ART. El PATR surge como una iniciativa comunitaria que organiza alrededor de 60 encuentros entre representantes de los municipios y las veredas con el fin de discutir y formular medidas para el PDET (El Espectador, 2018a). De esta manera, aunque los tiempos de implementación liderados por las instituciones se llevan a cabo de forma distinta a las demás regiones, la implementación ha impulsado la organización de la población civil y de los movimientos sociales en tanto suman esfuerzos autónomos hasta lograr construir uno de los PDET más adelantados en el país.

Un segundo elemento está relacionado con el Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS). Las comunidades tienen una percepción negativa frente al programa y un descontento hacia organizaciones sociales que lideran los procesos de sustitución y asumen la vocería incentivados por intereses electorales y económicos. Los estímulos de estas organizaciones promueven la implementación homogénea del Acuerdo sin tener en cuenta las dinámicas diferenciales del territorio.

A partir de las entrevistas realizadas, se considera que en la región hay dos tipos de PNIS: uno de corte comunitario en los municipios de Yondó (Antioquia) y Cantagallo, promovido por la FARC, la ONU, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) y organizaciones sociales sin mayor apoyo institucional, y otro de tipo limitado en el municipio de Santa Rosa del Sur, donde la conexión se dificulta y las organizaciones locales se resisten al acompañamiento del proceso de implementación del programa.

Es preciso mencionar el riesgo para los cultivadores de coca que se están viendo afectados por lo que califican como una *"política ambigua"* derivada del Acuerdo, en la que, por un lado, se prometen beneficios económicos y asistencia técnica para la sustitución, al tiempo que se llevan a cabo operativos de erradicación forzosa y, por otro, se pretenden llevar a cabo procesos de sustitución en lugares donde el ELN y las AGC siguen controlando el territorio. En zonas donde existe mayor concentración de cultivos de coca, como el municipio de Santa Rosa del Sur, líderes y pobladores han recibido amenazas por parte de las AGC, que los señala de haber denunciado la situación de inseguridad que están viviendo las comunidades y de participar en espacios de socialización del PNIS (Sistema de Alertas Tempranas -SAT-, 2018).

Para algunos entrevistados preocupa el tema de reincorporación, que no ha tenido mayores avances en términos de adjudicación de tierras y aprobación de proyectos productivos que garanticen el auto sostenimiento económico a mediano y largo plazo. Sin embargo, es preciso mencionar que, a pesar de esa percepción negativa, desde la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, se han hecho avances en la fase de reincorporación temprana[10].

Respecto a la reincorporación de los excombatientes de las FARC, se identifican dos dinámicas principales. Por un lado, se encuentran procesos[11] fuera de los ETCR en nuevos asentamientos[12], también llamados *"Nuevo Punto de Reagrupamiento"* o *"Espacio de Convivencia Transitorio"*, localizados en la vereda San Francisco del municipio de Yondó (Antioquia) y sin ningún tipo de acompañamiento por parte de la institucionalidad ni mecanismos de protección de la Fuerza Pública. Algunos excombatientes se han apartado del proceso para dedicarse a actividades ilegales en el sector de la minería, el narcotráfico y a reincidir en la militancia armada.

Lo anterior implica un riesgo a la seguridad de los excombatientes en la medida en que (1) las condiciones del territorio no se prestan para el libre tránsito de aquellos que decidieron realizar su proceso de reincorporación fuera de los programas del Gobierno en el sur de Bolívar; (2) continuar en la vida ilegal asume una serie de riesgos relacionados con el fortalecimiento o surgimiento de nuevos grupos armados o criminales, y (3) se perpetúan las dinámicas de violencia, con riesgos para la seguridad de las comunidades.

Respecto a las Garantías de Seguridad, se han dado algunos avances en el sentido en que ya están empezando a llegar al territorio delegaciones como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Cuerpo Elite de la Policía y la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía. Estas entidades están llevando a cabo reuniones para socializar sus roles y responsabilidades en las que se ha hecho partícipes a las autoridades locales, Fuerza Pública, organizaciones y líderes locales.

Una última dificultad está relacionada con la verificación de la Misión de la ONU. Aunque la organización goza de legitimidad y reconocimiento en la región, aspecto que ha favorecido la interlocución y articulación con los diferentes actores, es cierto que persisten los problemas en términos de acceso a las zonas rurales más apartadas, donde el riesgo de seguridad es más alto por falta de infraestructura y por la presencia de actores armados ilegales. Eso ha hecho aún más lento el avance y, por lo tanto, menor la efectividad de su trabajo.

A pesar de que las comunidades se han encargado de fomentar espacios locales y de base para que el sur de Bolívar sea una espacio priorizado por las instituciones encargadas de llevar a cabo la implementación, estos esfuerzos requieren de una atención especial para garantizar la seguridad de las comunidades, excombatientes y sus familiares. Esto teniendo en cuenta, como se ha mencionado a lo largo del texto, que la presencia de las FARC no fue históricamente representativa en el territorio como sí lo es actualmente la del ELN.

[10] Por ejemplo, la ARN ha logrado que, a través de las administraciones locales de municipios como Cantagallo, Simití y Santa Rosa de Sur, se apoyen algunos proyectos productivos (gallinas ponedoras, alevinos, ovinos, árboles frutales y huertas caseras), y se ha impulsado el trabajo de la Cooperativa Multiactiva para el Desarrollo del Magdalena Medio — COOMULDEMM, adscrita a ECOMÚN, entre otras iniciativas (ARN, 2018).

[11] Según testimonios, varios ex miembros de las FARC han llegado al sur de Bolívar para reincorporarse de manera autónoma sin ningún tipo de acompañamiento de la entidad.

[12] De acuerdo con la plataforma La Paz en Terreno de El Espectador, hay en todo el país cerca de 32 nuevos asentamientos, distintos a los 26 ETCR (hoy 24 luego de la supresión de los Espacios de Tierralata, Córdoba, y Vigía del Fuerte, Antioquia), que conformaron ex integrantes de las FARC por discrepancias con los líderes de los ETCR, porque no encontraron soluciones sostenibles a sus necesidades, porque sus familias y conocidos los acogieron en otros lugares y porque consiguieron tierra o posibilidades de empleo (La Paz en el Terreno, 2018).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Referencias bibliográficas

ARN. (2018). Informe previo audiencia pública nacional de rendición de cuentas. Bogotá.

Defensoría del Pueblo. (2018). Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Disponible en: http://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/7476/Informe-sobre-la-sistematizaci%C3%B3n-de-los-15-a%C3%B1os-del-Sistema-de-Alertas-Tempranas-de-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-SAT-Defensor%C3%ADa-alertas-tempranas-derechos-humanos.htm

Caracol Radio. (06 de Julio de 2017). Batallón Nariño del Ejército Nacional se trasladará a Magangué: gobernador de Bolívar. Recuperado el 6 de julio de 2017, http://caracol.com.co/emisora/2017/07/06/cartagena/1499339486_331604.html

Contagio Radio. (07 de Noviembre de 2017). En libertad líderes sociales de sur de Bolívar tras 8 meses de prisión. Recuperado el 7 de noviembre de 2017, https://www.contagioradio.com/48792-articulo-48792/

Echandia, C. (2013). Auge y declive del Ejército de Liberación Nacional (ELN). Análisis de la evolución militar y territorial de cara a la negociación. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz .

El Colombiano. (21 de Mayo de 2018). Minas antipersonal amenazan a comunidades enteras en Catatumbo. Recuperado el 21 de mayo de 2018, http://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/heridos-por-minas-antipersonal-en-catatumbo-HK8729779

El Espectador. (1 de agosto de 2018a). El sur de Bolívar ya tiene su propio plan de desarrollo. Recuperado el 1 de agosto de 2018, https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-sur-de-bolivar-ya-tiene-su-propio-plan-de-desarrollo-articulo-803686

El Heraldo. (07 de Febrero de 2018). Refuerzan operaciones en sur de Bolívar para contrarrestar ataques del ELN. Recuperado el 7 de febrero de 2018, https://www.elheraldo.co/bolivar/refuerzan-operaciones-en-el-sur-de-bolivar-para-contrarrestar-ataques-del-eln-456912

El Universal. (2 de agosto de 2018). Santos firmó Plan de Acción para la Transformación Regional. Recuperado el 2 de agosto de 2018, http://www.eluniversal.com.co/regional/bolivar/santos-firmo-plan-de-accion-para-la-transformacion-regional-284181

Fonseca, D., Gutiérrez, O., & Rudqvist, A. (2005). Cultivos de uso ilícito en el sur de Bolívar: Aproximación desde la economía política. Bogotá: ASDI y PNUD.

La Paz en el Terreno. (2018). Radiografía de los espacios de reincorporación. Disponible en: http://lapazenelterreno.com/node/122

MAPP/OEA. (2017). Vigésimo tercer informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos. Bogotá.

Sistema de Alertas Tempranas -SAT-. (2017a). Informe de Riesgo N° 41.

Sistema de Alertas Tempranas -SAT-. (2017b). Informe de riesgo N° 22.

Sistema de Alertas Tempranas -SAT-. (2018). Alerta temprana N° 56.

Somos Defensores. (2017). Piedra en el zapato. Disponible en: https://choco.org/documentos/informe-anual-2017-piedra-en-el-zapato.pdf

Vanguardia. (12 de Abril de 2018). Líderes agromineros piden explicaciones ante la Fiscalía. Recuperado el 12 de abril de 2018, http://www.vanguardia.com/santander/barrancabermeja/429902-lideres-agromineros-piden-ante-la-fiscalia-explicaciones

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 305.
Bogotá Tel. (57-1) 218 3449
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

Con el apoyo de:

Suecia
Sverige

OIM
ONU MIGRACIÓN