

La política de consolidación en Montes de María: del intenso conflicto al territorio para la paz

Henry González Doria

Pontificia Universidad Javeriana

Article History

Received Jun,10th, 2020

Accepted Jun ,14th, 2020

Published Jun,24th, 2020



© 2020 The Authors. This article is an Open Access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution(CC-BY)license

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Abstract

La subregión de Montes de María, localizada entre los departamentos de Bolívar y Sucre, fue uno de los territorios colombianos más afectados por las dinámicas del conflicto armado interno durante las décadas de 1990 y comienzos de los años 2000. La presencia y disputa territorial entre organizaciones guerrilleras, estructuras paramilitares y Fuerza Pública generó un escenario caracterizado por enfrentamientos armados, homicidios, masacres, desplazamiento forzado, secuestros y otras graves afectaciones a la población civil. Estudios oficiales y académicos coinciden en señalar que la intensidad de la confrontación alcanzó niveles particularmente altos entre finales de la década de 1990 y comienzos de la siguiente década. El presente artículo analiza la Política de Seguridad Democrática implementada entre 2002 y 2006 y la posterior Política de Consolidación de la Seguridad Democrática desarrollada entre 2006 y 2010, con especial atención a su aplicación en Montes de María. La política gubernamental de ese periodo buscó incrementar la presencia territorial del Estado, fortalecer la Fuerza Pública y reducir la capacidad operativa de los grupos armados ilegales. El trabajo original de González Doria interpreta la actuación de la Armada Nacional y de la Infantería de Marina como un factor central en la recuperación del control militar estatal de la subregión. El análisis también reconoce que la transformación territorial no puede comprenderse exclusivamente desde la dimensión militar. La desmovilización parcial de estructuras paramilitares, el repliegue de organizaciones guerrilleras y la disminución de ciertas acciones armadas coexistieron con necesidades de reparación a las víctimas, restitución de tierras, reconstrucción institucional, desarrollo económico y recuperación de la confianza social. El Centro Nacional de Memoria Histórica ha documentado que la violencia armada colombiana produjo efectos profundos y prolongados sobre las víctimas y comunidades, lo cual hace necesario incorporar estas dimensiones a cualquier análisis de transición hacia escenarios de paz. Desde esta perspectiva, Montes de María representa un caso relevante para estudiar la transición desde un territorio sometido a una intensa competencia armada hacia un escenario caracterizado por una mayor presencia estatal y por políticas posteriores de consolidación y construcción de paz. La experiencia evidencia la importancia de articular seguridad, instituciones civiles, participación comunitaria, atención a las víctimas y desarrollo territorial como componentes complementarios de una estrategia sostenible de estabilización.

Keywords: Ministerio de Defensa, política de consolidación, postconflicto, Seguridad Democrática, Montes de María, control territorial, conflicto armado, construcción de paz

INTRODUCTION

Montes de María constituye una subregión situada entre los departamentos colombianos de Bolívar y Sucre. Su ubicación, características geográficas y corredores estratégicos contribuyeron a que durante varios periodos del conflicto armado fuera escenario de disputas entre guerrillas, organizaciones paramilitares y Fuerza Pública. Un informe del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de 2003 documentó la presencia de frentes de las FARC, estructuras del ELN, ERP y grupos de autodefensa en distintos sectores de la subregión. La presencia simultánea de estos actores produjo consecuencias profundas para las comunidades. Los enfrentamientos armados coexistieron con homicidios, secuestros, desplazamientos, masacres y otras formas de violencia. El Centro Nacional de Memoria Histórica ha señalado que la dinámica nacional del conflicto alcanzó elevados niveles de intensidad en los años comprendidos aproximadamente entre finales de la década de 1990 y comienzos de los 2000, aunque las experiencias y temporalidades variaron considerablemente entre regiones. El artículo de González Doria sostiene que, en Montes de María, la Política de Seguridad Democrática y posteriormente la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática modificaron la correlación militar existente y permitieron ampliar el control territorial estatal. De acuerdo con el estudio, el papel de la Armada Nacional y particularmente de la Infantería de Marina fue relevante para esta transformación. Esta formulación corresponde al marco interpretativo del autor y debe entenderse junto con estudios de memoria histórica que también enfatizan los costos humanos del conflicto y la necesidad de analizar la experiencia desde la perspectiva de las víctimas. La Política de Seguridad Democrática desarrollada durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez entre 2002 y 2006 estableció como uno de sus propósitos centrales ampliar el control estatal del territorio y fortalecer la protección de la población. Durante el segundo periodo presidencial, entre 2006 y 2010, la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática continuó esa orientación e incorporó el propósito de consolidar el control mediante una presencia estatal más amplia. En este contexto, el caso de Montes de María permite estudiar no solamente la transformación de los indicadores relacionados con la confrontación armada, sino también los retos que surgen cuando una región comienza a pasar de una lógica predominantemente militar hacia otra en la que adquieren importancia creciente la institucionalidad civil, el desarrollo territorial, la reparación, la memoria y la participación de las comunidades. El objetivo del presente artículo consiste en analizar esta transición mediante una revisión de las condiciones previas del conflicto, los principales componentes de las políticas de seguridad y consolidación, la actuación de la Fuerza Pública y los desafíos vinculados con la construcción de una paz territorial duradera.

Dinámica del conflicto armado en Montes de María

Durante la década de 1990, Montes de María experimentó una creciente disputa por el territorio. Diferentes organizaciones armadas buscaban controlar corredores, áreas rurales, poblaciones y recursos estratégicos. El estudio regional del Programa Presidencial de Derechos Humanos documentó la presencia de varios actores armados y mostró que municipios de Bolívar y Sucre fueron incorporados a las denominadas Zonas de Rehabilitación y Consolidación creadas en 2002. La intensificación de la confrontación no puede explicarse únicamente como una disputa entre Estado y guerrillas. La expansión paramilitar, el narcotráfico, las economías regionales, la lucha por la tierra y diferentes estructuras de poder local también formaron parte de las dinámicas que configuraron el conflicto. La investigación de González, Quiroga, Ospina, Aponte, Barrera y Porras sobre territorio y conflicto en la Costa Caribe examina precisamente la interacción entre territorio, actores armados y estructuras sociales en la región. La población civil sufrió una parte sustancial de los impactos. El desplazamiento forzado alteró la estructura de numerosas comunidades y produjo pérdida de tierras, ruptura de redes familiares y afectaciones económicas y sociales. Las masacres y amenazas también generaron transformaciones profundas en la vida colectiva. El informe *¡Basta Ya!* del Centro Nacional de Memoria Histórica documenta de manera amplia cómo las diferentes modalidades de violencia del conflicto colombiano generaron daños individuales, familiares, económicos, políticos y comunitarios. En el artículo original, González Doria sitúa entre 1998 y 2002 uno de los periodos de mayor intensidad de la confrontación en Montes de María. A partir de 2003, el autor describe una tendencia decreciente asociada al fortalecimiento de la iniciativa estatal, el repliegue guerrillero y la desmovilización parcial de estructuras paramilitares, interpretación que se apoya en fuentes del Centro Nacional de Memoria Histórica. La transformación posterior del escenario armado debe evaluarse

considerando tanto los indicadores de seguridad como la situación de las comunidades. Una reducción de acciones armadas constituye una dimensión importante, pero la estabilización territorial requiere además garantías para el retorno, reparación, protección de líderes, acceso a servicios y fortalecimiento de instituciones civiles.

De la Política de Seguridad Democrática a la Política de Consolidación

La Política de Seguridad Democrática se convirtió en el marco principal de seguridad y defensa del gobierno colombiano durante el periodo 2002–2006. Entre sus objetivos se encontraban la consolidación del control estatal del territorio, la protección de la población y el fortalecimiento de la capacidad de actuación de las instituciones de seguridad. El artículo de González Doria describe también incrementos en pie de fuerza, equipamiento y presencia institucional durante este periodo. En el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe, entre 2006 y 2010, se implementó la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. El planteamiento gubernamental señalaba que después de recuperar control en determinados territorios era necesario avanzar hacia su consolidación mediante una presencia estatal más amplia. El concepto de consolidación pretendía, por tanto, extender la acción institucional más allá de las operaciones militares.

En Montes de María, esta política coincidió con transformaciones importantes de los actores armados. Se produjo el debilitamiento de estructuras guerrilleras, mientras el proceso nacional de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia modificó la configuración paramilitar. Sin embargo, la literatura sobre el conflicto colombiano ha advertido que los procesos de desmovilización y transformación de organizaciones armadas fueron complejos y no significaron automáticamente la desaparición de todas las redes de violencia, economías ilegales o problemas territoriales. En este sentido, el concepto de consolidación requiere una lectura multidimensional. El control militar puede crear condiciones para una mayor presencia institucional, pero la sostenibilidad de esa transformación depende de la capacidad estatal para proporcionar justicia, infraestructura, educación, salud, oportunidades económicas y mecanismos eficaces de protección de derechos. Por ello, un análisis de la política no debe limitarse a determinar quién controlaba militarmente el territorio. También debe examinar hasta qué punto mejoraron las condiciones de gobernabilidad y la capacidad de las comunidades para desarrollar sus actividades sin coerción de actores armados.

El papel de la Armada Nacional y la Infantería de Marina

Montes de María se encontraba dentro de un área de especial relevancia operacional para la Armada Nacional. Por esta razón, la Infantería de Marina desempeñó un papel central en las operaciones estatales desarrolladas en la subregión durante el periodo examinado por González Doria. El artículo original sostiene que el fortalecimiento de las operaciones permitió reducir la capacidad de diferentes organizaciones armadas y ampliar el control territorial estatal. Entre los casos destacados por el autor figura el debilitamiento del Frente 37 de las FARC y de otras estructuras guerrilleras con presencia histórica en la región. Esta conclusión debe atribuirse al análisis del autor, que caracteriza el resultado como una victoria militar del Estado en el territorio. La modificación del balance militar produjo cambios en la dinámica de las confrontaciones. Según el artículo y las fuentes de memoria histórica que utiliza, las acciones bélicas experimentaron una tendencia descendente durante la segunda mitad de la década de 2000. El trabajo afirma que en 2010 no se registraron acciones bélicas en Montes de María en la serie que analiza. Sin embargo, la disminución de la confrontación constituye únicamente una parte del proceso. Las instituciones de seguridad operan dentro de un marco estatal más amplio, y una estrategia de consolidación requiere que sus resultados se articulen con justicia, derechos humanos y fortalecimiento civil. Esta dimensión resulta especialmente importante en regiones afectadas históricamente por graves violaciones y desplazamiento. La recuperación de condiciones de seguridad puede favorecer el retorno institucional, pero la legitimidad de esa presencia también depende del cumplimiento de obligaciones de protección y de la capacidad para responder a las demandas sociales de la población.

Table 1: Transformación del escenario de seguridad y consolidación en Montes de María

Dimensión	Situación durante la fase de alta confrontación	Transición durante la consolidación	Requisito para la sostenibilidad
-----------	---	-------------------------------------	----------------------------------

Control territorial	Presencia y disputa entre varios actores armados	Mayor presencia estatal y repliegue de grupos guerrilleros	Presencia institucional permanente
Acciones armadas	Elevada intensidad en varios periodos	Descenso de la confrontación	Prevención de nuevas estructuras armadas
Población civil	Desplazamiento y graves afectaciones	Mejores condiciones de seguridad en diversas zonas	Reparación y garantías de no repetición
Instituciones	Presencia estatal desigual	Expansión de capacidades estatales	Justicia y servicios públicos efectivos
Economía local	Afectada por violencia y desplazamiento	Posibilidad de recuperación productiva	Desarrollo rural sostenible
Gobernabilidad	Competencia armada por el territorio	Mayor capacidad estatal	Participación y legitimidad institucional

La tabla resume dimensiones generales del proceso descrito por las fuentes y no pretende reducir la complejidad histórica de Montes de María a una única explicación causal.

Del control territorial a la construcción de paz

La reducción sostenida de la confrontación armada puede abrir oportunidades para reconstruir instituciones y relaciones sociales, pero no equivale por sí misma a una situación plenamente consolidada de paz. En territorios profundamente afectados por el conflicto, los retos posteriores incluyen reparación a las víctimas, restitución de derechos, reconstrucción económica y fortalecimiento de la participación comunitaria. Montes de María presenta particularidades que convierten estas dimensiones en asuntos centrales. La tierra, el desplazamiento y la estructura productiva rural fueron elementos profundamente vinculados con las transformaciones generadas durante el conflicto. Por esta razón, la recuperación territorial requiere prestar atención a los derechos sobre la tierra y a las condiciones necesarias para que las comunidades puedan desarrollar proyectos económicos sostenibles. La construcción de memoria constituye otra dimensión relevante. Reconocer los hechos ocurridos y las experiencias de las víctimas contribuye a comprender que el conflicto no puede analizarse únicamente desde indicadores militares. El Centro Nacional de Memoria Histórica ha insistido en incorporar las voces de sobrevivientes y estudiar los daños sociales y comunitarios producidos por décadas de violencia. La consolidación institucional requiere igualmente confianza. Las comunidades necesitan percibir que las instituciones funcionan de manera estable y que pueden recurrir a ellas para resolver conflictos, acceder a servicios y proteger sus derechos. En consecuencia, el paso de un territorio de intensa confrontación hacia uno orientado a la paz implica una transición desde una prioridad predominantemente asociada con seguridad hacia otra en la que seguridad, desarrollo, derechos, memoria e instituciones deben actuar de manera complementaria.

Resultados, desafíos y sostenibilidad de la consolidación territorial

El trabajo de González Doria considera que las políticas implementadas desde 2002 produjeron una transformación importante de las condiciones de seguridad en Montes de María y que la Infantería de Marina tuvo un papel significativo en ese proceso. El artículo interpreta la reducción de las acciones armadas y el debilitamiento de grupos insurgentes como evidencia de una recuperación del control militar estatal. Desde una perspectiva más amplia, los resultados de una estrategia de consolidación deben analizarse mediante varios indicadores. Las cifras relacionadas con combates, secuestros u homicidios proporcionan información importante, pero no describen por sí mismas la totalidad de las condiciones territoriales. La existencia de instituciones judiciales funcionales, mecanismos de protección, infraestructura, educación, salud, empleo, participación social y garantías para las víctimas permite evaluar dimensiones complementarias de la consolidación. También resulta necesario considerar la permanencia en el tiempo. Una mejora coyuntural de seguridad puede ser vulnerable si el Estado no construye capacidades institucionales permanentes o si nuevas organizaciones ilegales ocupan espacios dejados por actores anteriores. El caso de Montes de María muestra, por tanto, la necesidad de vincular políticas de seguridad con estrategias de desarrollo territorial. Esta articulación permite que los cambios producidos durante una etapa de estabilización tengan mayores posibilidades de permanecer. En términos analíticos, la experiencia regional permite distinguir entre control militar, consolidación institucional y

construcción de paz. Aunque las tres dimensiones pueden relacionarse, no son equivalentes y deben ser evaluadas mediante criterios diferentes.

Contexto gráfico de la ampliación de la presencia estatal

Como indicador nacional contextual del fortalecimiento estatal durante los primeros años de la Política de Seguridad Democrática, el artículo de González Doria señala que en 2002 había 158 municipios colombianos sin estación de Policía y que para 2004 existía presencia policial en todos los municipios. Este dato es nacional y no debe interpretarse como una medición específica de Montes de María.

Summary

Montes de María constituye uno de los casos más relevantes para analizar las transformaciones territoriales producidas durante diferentes etapas del conflicto armado colombiano. La subregión experimentó durante años una intensa presencia de guerrillas, estructuras paramilitares y fuerzas estatales, lo que tuvo graves consecuencias sobre la población civil. La intensidad de la confrontación aumentó especialmente durante finales de la década de 1990 y comienzos de los años 2000. Las disputas territoriales estuvieron acompañadas por desplazamiento, homicidios, secuestros, masacres y otras formas de violencia que transformaron las comunidades y las relaciones sociales de la región. La Política de Seguridad Democrática desarrollada entre 2002 y 2006 estableció el fortalecimiento del control estatal del territorio como uno de sus principales objetivos. Su continuación, la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática entre 2006 y 2010, buscó profundizar ese control y ampliar la presencia estatal. En Montes de María, la Armada Nacional y la Infantería de Marina desempeñaron un papel importante en las operaciones de seguridad desarrolladas durante este periodo. González Doria interpreta los cambios operacionales y la reducción de acciones armadas como un proceso de recuperación del control militar estatal. Sin embargo, el análisis de un proceso de consolidación requiere diferenciar entre éxito militar, estabilización territorial y construcción de paz. El control militar puede modificar las condiciones de seguridad, pero no reemplaza las políticas civiles necesarias para garantizar derechos y fortalecer las instituciones. El proceso de desmovilización de estructuras paramilitares y el repliegue de organizaciones guerrilleras modificaron significativamente la configuración armada de la región, aunque estos procesos no eliminaron automáticamente todos los factores económicos, sociales y territoriales asociados con la violencia. La situación de las víctimas constituye una dimensión indispensable del análisis. El desplazamiento, pérdida de tierras, ruptura de redes comunitarias y otras afectaciones generan consecuencias que continúan después de que disminuye la confrontación. Por ello, la consolidación territorial necesita acompañarse de reparación, restitución, justicia y garantías de no repetición. También requiere oportunidades económicas que permitan a las comunidades reconstruir proyectos de vida. La presencia estatal sostenible debe extenderse más allá de las instituciones de seguridad. Educación, salud, infraestructura, justicia y administración pública son componentes necesarios para consolidar la gobernabilidad. La participación de las comunidades debe ocupar también un lugar central. Las políticas territoriales adquieren mayor sostenibilidad cuando incorporan las necesidades y conocimientos de quienes habitan las zonas afectadas. La experiencia de Montes de María demuestra asimismo la utilidad de integrar diferentes fuentes para analizar el conflicto. Los indicadores cuantitativos permiten identificar tendencias, mientras que los estudios de memoria ayudan a comprender los efectos humanos y sociales. En conclusión, Montes de María transitó durante la década de 2000 hacia un escenario de menor intensidad de confrontación armada y mayor presencia estatal. El artículo original atribuye una parte importante de esta transformación a las políticas de seguridad y al papel de la Fuerza Pública, mientras que otras investigaciones enfatizan que una paz sostenible exige complementar seguridad con reparación, desarrollo, derechos e institucionalidad civil.

Referencias

- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: CNMH.
- Echandía Castilla, C. (2003). *Panorama actual de la región de Montes de María y su entorno*. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Vicepresidencia de la República.
- González Doria, H. (2020). La política de consolidación en Montes de María: del intenso conflicto al territorio para la paz. *Revista SEXTANTE*, 22, 18–24. <https://doi.org/10.54606/Sextante2020.v22.03>
- González, F. E., Quiroga, D., Ospina Posse, T., Aponte, A. F., Barrera, V. A., & Porras, E. (2014). *Territorio y*

conflicto en la Costa Caribe. Bogotá: Odecofi-CINEP.

Leal Buitrago, F. (2006). *La inseguridad de la seguridad: Colombia 1958–2005*. Bogotá: Planeta.

Ministerio de Defensa Nacional. (2007). *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. (2003). *Panorama actual de la región de Montes de María y su entorno*. Bogotá: Vicepresidencia de la República.

Pizarro Leongómez, E. (2004). *Una democracia asediada: Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma.

Presidencia de la República de Colombia & Ministerio de Defensa Nacional. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: Presidencia de la República.

Santos Calderón, J. M. (2018). *La batalla por la paz: El largo camino para acabar el conflicto con la guerrilla más antigua del mundo*. Bogotá: Planeta.

Trejos Rosero, L. F. (2016). Hipótesis explicativas de la derrota estratégica de la insurgencia armada en el Caribe colombiano. Análisis regional y dinámicas del conflicto armado.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2018). Informes y registros sobre víctimas del conflicto armado y procesos de reparación en Colombia.