

El Estado en la periferia

Historias locales de
debilidad institucional



Javier Revelo Rebolledo
Mauricio García Villegas
(directores)

Colectión
Dejusticia

EL ESTADO EN LA PERIFERIA

HISTORIAS LOCALES DE DEBILIDAD INSTITUCIONAL

El Estado en la periferia

Historias locales
de debilidad institucional

Javier Revelo Rebolledo
Mauricio García Villegas
(Directores)

Colectión
Dejusticia

 **Dejusticia**
derecho · justicia · sociedad

Javier Revelo Rebolledo, Mauricio García Villegas (Directores)

El Estado en la periferia. Historias locales de debilidad institucional.
Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia,
2018

248 p; 15 x 24 cm (Colección Dejusticia)

ISBN 978-958-5441-49-1 versión digital

978-958-5441-48-4 versión impresa

1. Colombia 2. Municipios 3. Estado 4. Descentralización 5. Capacidad
estatal 6. Burocracia 7. Justicia 8. Conflicto armado 9. Construcción
de paz 10. Estudios de caso

ISBN 978-958-5441-49-1 versión digital
978-958-5441-48-4 versión impresa

Preparación editorial
Marta Rojas

Revisión de textos
María José Díaz Granados

Cubierta
Alejandro Ospina

Impresión
Ediciones Antropos Ltda.

Primera edición
Bogotá, D.C., septiembre de 2018

Este texto puede ser descargado gratuitamente
en <http://www.dejusticia.org>



Creative Commons Licence 2.5
Atribución – No comercial – Compartir igual

Dejusticia, 2018
Carrera 24 N° 34-61, Bogotá D. C.
Teléfono: 608 3605
www.dejusticia.org

Agradecimientos

Agradecemos a nuestros amigos y colegas en Dejusticia por su apoyo en la realización de este libro. Recibimos ayuda particularmente valiosa de Carolina Villadiego, Sebastián Lalinde, Sergio Chaparro, Laura Gutiérrez y Luis Felipe Cruz, con quienes elaboramos algunas de las ideas centrales que aquí desarrollamos. También agradecemos a María Adelaida Ceballos, quien no solo participó en la construcción de estas ideas, sino que nos ayudó en la edición final de varios capítulos. Los equipos de investigación y administración en su conjunto, y en particular César Rodríguez y Rodrigo Uprimny, nos ayudaron con valiosos comentarios hechos a los borradores del libro.

A Ana María Arjona, Francisco Gutiérrez, Fernán González, Teófilo Vásquez, Andrés Vargas, Juan Diego Restrepo, Clara Aramburo, Víctor Barrera, Andrés Aponte, Camila Carvajal, Roberto Ramírez, Samuel García y John Betancourt muchas gracias por ayudarnos a comprender las complejidades del Estado colombiano en las regiones seleccionadas. Finalmente, en los seis municipios visitados les damos las gracias a quienes nos recibieron y nos compartieron sus experiencias. Esperamos que, a pesar de la incertidumbre actual, se logre consolidar la calma que se vivía cuando hicimos el trabajo de campo. Por seguridad, obviamos sus nombres. Los errores los asumimos con humildad y con muestra mejor voluntad para aprender y mejorar.

Contenido

Agradecimientos	5
Introducción	10
<i>Mauricio García Villegas, Javier Revelo Rebolledo</i>	
Capítulo 1 Estudio preliminar	26
<i>Javier Revelo Rebolledo, Mauricio García Villegas</i>	
La debilidad del Estado local	28
Tipología de municipios	29
Las trayectorias históricas de los municipios estudiados	36
- <i>Trayectoria 1</i> (San Vicente del Caguán y Gaitania)	37
- <i>Trayectoria 2</i> (Puerto Asís)	38
- <i>Trayectoria 3</i> (Tarazá)	39
- <i>Trayectoria 4</i> (Turbo)	40
- <i>Trayectoria 5</i> (San Jacinto)	40
Las dimensiones del Estado en los municipios estudiados	41
La construcción del Estado local	42
Capítulo 2 San Vicente del Caguán: la estabilidad del orden paralelo	50
<i>Javier Revelo Rebolledo</i>	
Aspectos generales de San Vicente del Caguán	51
San Vicente del Caguán durante la zona de distensión	55
- El Estado que llega, se va y se queda	55
- La gente que llega, se va y se queda	57
- El orden social y político durante el despeje	59
San Vicente del Caguán después de la zona de distensión (2004-2016)	63
- De la retoma a la seguridad democrática	63

	- Una nueva distensión gracias a los diálogos de paz	67
	Conclusión	75
<hr/>		
Capítulo 3	Gaitania: el orden paralelo en lo rural	80
	<i>Nicolás Torres Echeverry</i>	
	Sociedad, economía y conflicto en Gaitania	81
	- Una tierra fértil de indígenas y campesinos	81
	- La hegemonía guerrillera (1992-2003)	84
	- Entre el ejército y la guerrilla (2004-2010)	88
	- Los diálogos y la firma del acuerdo de paz (2010-)	91
	El orden paralelo en Gaitania	93
	- Impuestos, seguridad y justicia durante la hegemonía guerrillera	94
	- El tránsito hacia el Estado Constitucional	97
	Conclusión	99
<hr/>		
Capítulo 4	Puerto Asís: la disputa de largo aliento	102
	<i>Javier Revelo Rebolledo</i>	
	Puerto Asís antes de la coca	103
	La coca, las FARC y el Estado	105
	Los paramilitares y el Estado (1997-2006)	109
	- La estrategia contrainsurgente	109
	- La política antidrogas y el petróleo	113
	Puerto Asís después de las AUC (2006-2015)	116
	- Conflicto, economía y sociedad	116
	- El Estado local en Puerto Asís	119
	Conclusión	127
<hr/>		

Capítulo 5	Tarazá: entre la disputa y la cooptación	132
	<i>Natalia Duarte Mayorga</i>	
	Sociedad, mercado y conflicto en Tarazá	134
	- El conflicto social y el poder guerrillero	134
	- Del dominio guerrillero al dominio paramilitar	137
	- La desmovilización paramilitar	142
	El Estado local en Tarazá	143
	- Del abandono a la violencia política (1970-1995)	143
	- Orden, política antidrogas e influencia paramilitar (1995-2008)	145
	- El Estado después de la desmovilización paramilitar (2008-2015)	147
	Conclusiones	159
<hr/>		
Capítulo 6	Turbo: estabilidad y cambio de la cooptación	164
	<i>Juliana Poveda Clavijo</i>	
	Entre el abandono y la parcialidad del Estado	166
	La represión estatal en las décadas de los setenta y ochenta	169
	La guerra de “todos contra todos”	171
	La hegemonía paramilitar (2000-2006)	179
	Los grupos posdesmovilización y el Estado en Turbo	185
	- El poder y la riqueza “sin mucho ruido”	185
	- El Estado en Turbo: entre la complicidad y la incapacidad	189
	Conclusiones	192
<hr/>		
Capítulo 7	San Jacinto: abandono estatal en tiempos de paz	200
	<i>Natalia Duarte Mayorga</i>	

San Jacinto antes de las guerrillas (1930-1985)	202
San Jacinto durante el predominio guerrillero (1985-1995)	204
San Jacinto entre las AUC y las FARC (1995-2008)	208
El fin de la confrontación (2008-2016)	213
- Pacificación	213
- Los problemas del Estado	215
Conclusiones	225

Epílogo

Rasgos sociojurídicos del Estado local	232
--	-----

Mauricio García Villegas, Javier Revelo Rebolledo

Según la relación del Estado con los poderes ilegales	236
- Competencia	236
- Colaboración	237
- Coincidencia	238
- Sustitución	238
- Subordinación	239
- Neutralización	240
Según el tipo de presencia estatal	240
- Intermitencia	241
- Segmentación	241
Según la capacidad estatal	241
- Impotencia	242
- Adaptación	242
- Ineficiencia	243

Autores	248
---------	-----

Introducción

Mauricio García Villegas

Javier Revelo Rebolledo

Los enfrentamientos violentos, desplazamientos masivos y asesinatos de líderes sociales ocurridos después de que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) entregaran las armas en varias regiones del país son una prueba de que enfrentar la violencia no solo depende de la implementación de los acuerdos de paz, sino también del fortalecimiento del Estado local. La paz negociada es una condición necesaria, pero insuficiente, para conseguir la paz en general. La otra condición (también necesaria e insuficiente) es la presencia del Estado. En la mitad del territorio nacional hay un Estado que solo existe en la letra de la ley, en el discurso político o en la nómina oficial. Un Estado al que nadie le cree, ni siquiera los funcionarios públicos, o los políticos que viven de él.

Mientras no exista un Estado eficaz en los territorios, la violencia –incluso la violencia política– seguirá presente. La razón es esta: sin eso (un Estado eficaz) todos los demás atributos del Estado, en particular la legitimidad, se vienen al piso. La eficacia y la legitimidad del Estado son cosas distintas: puede haber instituciones eficaces que no son legítimas y viceversa. Pero eso solo pasa en la teoría jurídica; en la práctica, en cambio, ambas cosas se consiguen juntas y también se pierden juntas. Un Estado que se impone por medio de la fuerza, sin conseguir la adhesión de la población, termina por perder la capacidad que tenía para imponerse. Y un Estado legítimo que no logra imponer el orden o someter a las organizaciones ilegales termina con una población que le pierde el respeto.

En la periferia de Colombia hay mucho de estas dos situaciones anómalas. La primera (eficacia sin legitimidad) ha sido promovida por una política pública fundada en la idea de que la

construcción del Estado local se consigue enviando a las fuerzas armadas para que combatan a los violentos. Esta política ha fracasado, bien porque esas fuerzas no consiguen acabar con esos violentos o, peor aún, porque terminan, en medio del conflicto, aliándose con alguno de ellos. En muchas oportunidades el Estado propicia la violencia que él mismo combate, sin éxito. La segunda (legitimidad sin eficacia) ha estado amparada en una política según la cual, en los territorios, el Estado local se consolida con la organización de elecciones, el fomento de la participación, la descentralización del poder o la entrega de subsidios. Los recientes homicidios de defensores de derechos humanos son una expresión clara de esta segunda situación, y ponen en evidencia los riesgos de esta práctica.

Estas dos situaciones han producido la desafección de la gente. Un Estado que abusa de su poder para gobernar es tan poco digno como un Estado que no tiene poder para hacerlo. Pero en Colombia muchos suelen creer que lo único que importa es la legitimidad. Si el Gobierno es legítimo, se piensa, lo demás viene por añadidura: paz, progreso y justicia social. Tal vez por eso Colombia tiene una tradición política que se escandaliza con la tiranía y se desentiende de la anomia. Pero la falta de orden es una fuente de problemas tan grande o mayor que el despotismo (García Villegas, 2017). Un Estado legítimo que no es capaz de imponer el orden es un Estado que se pervierte, entre otras cosas, porque termina capturado por esas organizaciones y, por esa vía, pierde la legitimidad inicial que tenía. No solo eso, es un Estado que alimenta a su propia competencia, y crea incentivos económicos y políticos para que otros hagan lo que él no hace: cobrar impuestos, impartir justicia, etc.

El Estado colombiano no es igual en todas partes. Cambia según la geografía, las poblaciones, los recursos y la herencia social e institucional. En todos los territorios se encuentran alcaldías, juzgados, concejos municipales y personerías, pero eso no significa que cada una de esas entidades del Estado cumpla las funciones que la ley contempla para ellas. Es muy frecuente encontrar que detrás de la fachada institucional no hay nada, o casi nada; solo se halla el caparazón institucional, representado en sus formas, sus rutinas institucionales: se expiden decretos, se producen sentencias, se hacen diligencias, se presentan informes,

y hasta se captura a presuntos delincuentes. Pero detrás de esas rutinas no hay un Estado que haga cumplir la ley, que lleve los cometidos legales a la práctica. Dicho en otros términos: en buena parte de los municipios existe una disparidad entre las instituciones y las prácticas sociales. Hay una institucionalidad moderna (descentralización política y administrativa, jueces municipales, democracia representativa, etc.) que convive, en la práctica, con poderes locales (terratenientes, políticos clientelistas, paramilitares, narcotraficantes, etc.) que operan en contravía de esa institucionalidad, y afectan, neutralizan o anulan los propósitos contemplados en la Constitución y la ley.

Con el fin de comprender las complejidades de esta brecha entre instituciones y prácticas sociales, así como sus diferentes manifestaciones en el territorio, en Dejusticia, desde hace una década, se viene impulsando una serie de proyectos de investigación atados por un mismo objetivo: entender el funcionamiento del Estado realmente existente en la periferia del país con el fin de presentar propuestas que contribuyan a su fortalecimiento.

El primero de ellos estuvo destinado a estudiar la administración de justicia en zonas de conflicto armado, proyecto que buscó entrevistar a jueces que habían trabajado en regiones gravemente afectadas por la guerra, y a estudiar los datos de que dispone la justicia sobre el trabajo de esos funcionarios. De allí surgió el libro *Jueces sin Estado*, publicado en 2008, que llenó un vacío importante (relativo al funcionamiento de la justicia) en la literatura nacional sobre las dinámicas regionales del conflicto (García Villegas, 2008).¹ La conclusión de ese libro es que la existencia de la justicia presupone la capacidad estatal. No basta con tener juzgados para tener justicia y para que todos los actores sociales estén sometidos a la ley. Se requiere, ante todo, de un Estado *detrás de ellos*, y de un Estado *con ellos*. Una parte importante de los jueces colombianos no cuenta con este presupuesto, es decir, con ese Estado fuerte que los respalde y los acompañe.

1 Al respecto ver, entre otros, Duncan (2006); Echandía (1999); González, Bolívar y Vásquez (2002); Rangel (1999); Sánchez (2006). Los estudios sobre el funcionamiento de la justicia en zonas de conflicto armado eran excepcionales (Gaviria, 2000; Cárdenas y Steiner, 1998; Comisión Colombiana de Juristas, 1992, 2005; Montenegro, Posada y Piraquive, 2000; Uprimny y García-Villegas, 1999; Rubio, 1996, 1999).

El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas que tuvo lugar durante la presidencia de Álvaro Uribe trajo una serie de ventajas militares debido al repliegue de las guerrillas y al aseguramiento de ciertas zonas que estaban en manos del crimen organizado. Sin embargo, la política de seguridad democrática tuvo grandes costos institucionales: por un lado, causó un deterioro del equilibrio constitucional de los poderes públicos² y, por el otro, fomentó un tipo de clientelismo político apoyado en estructuras mafiosas y paramilitares de poder, lo cual fue conocido como “parapolítica”. A estos costos institucionales se sumaron las graves violaciones de los derechos humanos cometidas por las Fuerzas Armadas o por alianzas entre ellas y los grupos paramilitares (entre muchos otros, véase Gutiérrez, 2014).

Muchas de las publicaciones académicas sobre el conflicto de esos años intentaron comprender y denunciar esas alianzas entre élites políticas y económicas, por un lado, y grupos paramilitares, por el otro (Garay, León-Beltrán, Salcedo-Albarán y Guerrero, 2008; García, 2010; López, 2010; López y Sevillano, 2008; Sevillano, 2010; Valencia, 2007). Con la idea de dialogar y hacer avanzar esa literatura, en *Dejusticia* se estudiaron algunos problemas institucionales que habían facilitado esa influencia de los grupos paramilitares en el Estado y, más concretamente, se analizó el funcionamiento de las entidades estatales que debían haber frenado ese ascenso: jueces, fiscales y las entidades de la organización electoral. El libro *Estado alterado* (2010), presentó los principales resultados de este trabajo. Con este mismo enfoque también se participó en las investigaciones que se hicieron para el libro editado por Claudia López, *Y refundaron la patria* (2010).

El gobierno de Uribe terminó en el año 2010 como consecuencia de una sentencia de la Corte Constitucional que prohibió una nueva reelección presidencial inmediata. En ese momento ya se sabía que la influencia de los paramilitares había seguido una lógica ascendente que arrancaba en el nivel local, para luego intentar llegar al Estado central. Decía alias El Alemán, por ejemplo, que las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) primero

2 En el libro *Mayorías sin democracia* (2009) se muestra cómo el ex-presidente Uribe fue capaz de influir en buena parte de las entidades del Estado que estaban llamadas a controlarlo.

buscaron influir en las alcaldías y los concejos municipales, porque este nivel era “la base de la democracia” (Verdad Abierta, 2009, 11 de mayo). Por eso, el equipo de trabajo de Dejusticia empezó a estudiar el tema de la descentralización política, fiscal y administrativa. Fue así como, para comprender el funcionamiento real del Estado local y las consecuencias de la descentralización en la periferia, Dejusticia empezó a construir una base de datos con información oficial tanto de la administración de justicia como de las administraciones locales. Del análisis de esos datos surgió el libro *Los Estados del país* (2011), que propuso algunos indicadores de capacidad estatal y presentó algunas correlaciones. Pero quizás el principal producto de este esfuerzo de tipo cuantitativo se publicó en el año 2013, con el libro *El Derecho al Estado*, que mejoró los indicadores y sostuvo que en el país existía una violación masiva del derecho fundamental a tener Estado (un Estado legal y legítimo, por supuesto) y vivir en condiciones de orden y seguridad.

En esos años otros investigadores, con enfoques teóricos y metodológicos muy diferentes, también publicaron importantes trabajos en donde se enfatizaba la enorme diversidad regional del conflicto armado, así como la gran disparidad de la presencia estatal en el tiempo y en el espacio (ver, entre muchos otros, Aguilera, 2014; González, 2008, 2014; Grupo de Memoria Histórica, 2013; Torres Bustamante, 2011). Todos estos trabajos sirvieron para construir un consenso básico que puede ser sintetizado en los siguientes términos: la consolidación de la democracia y del Estado de derecho en Colombia depende, en buena medida, de la construcción de estados locales, legítimos y participativos en la periferia del país (una promesa incumplida por más de dos siglos de vida republicana), lo cual, a su turno, necesita del reconocimiento de las particularidades de las regiones que han sido gravemente afectadas por el conflicto armado.

En el 2013, con el avance de los diálogos de paz entre el gobierno y las FARC, el Gobierno planteó la necesidad de construir una “paz territorial”, que en buena medida recogía este consenso académico y social sobre la construcción del Estado local.³ Los

3 Según Sergio Jaramillo, exalto comisionado para la Paz, la “paz territorial” busca construir instituciones para garantizar los derechos

avances en las negociaciones de paz le dieron un nuevo impulso a esta agenda de investigación. Al interés inicial, sobre todo descriptivo, destinado a comprender la situación de los municipios en la periferia, se sumó el debate de política pública sobre los mecanismos necesarios para construir estados locales capaces de sustentar una paz estable hacia el futuro. En este contexto, el equipo de investigación de Dejusticia se dio a la tarea de repensar los hallazgos, mejorar los indicadores y actualizar las bases de datos para proponer una priorización de municipios y estrategias para la construcción de Estado en municipios claves para la paz.⁴ El sentido de la priorización que se propuso, como era de esperarse, giró en torno al funcionamiento de la justicia, en particular, y del aparato burocrático del Estado, en general. El principal resultado de este esfuerzo fue publicado en el libro *Los territorios de la paz* (2016).

Todas estas investigaciones son importantes, pero tienen limitaciones que, en buena medida, se originan no solo en la precariedad de la información oficial disponible (lo cual es el primer indicio de la debilidad estatal), sino también en el tipo de información. Con las bases de datos cuantitativas es muy difícil mostrar diferencias territoriales y variaciones contextuales a través del territorio. Por ejemplo, las bases de datos son incapaces de reflejar problemas tan complejos como la cooptación institucional por parte de los grupos ilegales, y ello debido a la naturaleza clandestina del fenómeno. Las bases de datos tampoco permiten comprender las razones que explican la baja capacidad institucional, ni la complejidad de las interacciones entre el Estado y los poderes ilegales. Todo parece sugerir que los estudios de tipo cualitativo están mejor posicionados para comprender algunas especificidades locales, y entre ellas los mecanismos concretos

de las personas en territorios que han sido duramente afectadas por el conflicto armado. “Para avanzar en esta dirección, hay que complementar el enfoque de los derechos con el enfoque territorial. Primero porque el conflicto ha afectado más a unos territorios que a otros. Y porque ese cambio no se va a lograr sino se articulan los esfuerzos y se moviliza a la población en esos territorios alrededor de la paz” (Jaramillo, 2014).

4 Muchos otros investigadores han hecho ejercicios similares. Al respecto ver: González, Castañeda y Barrera (2017); González, Guzmán y Barrera (2015); Reyes Posada (2016); Valencia y Ávila (2016); Vélez (2015); Ávila y Londoño (2017).

que articulan las variables de interés, es decir, las relaciones entre el Estado, entendido como organización y como norma jurídica, y los poderes ilegales que actúan a nivel local.

La mayoría de los estudios regionales que se han hecho en el país se concentran en el análisis de las dinámicas de la confrontación armada, de la movilización social, del desarrollo regional o de la propiedad de la tierra. Son pocos los estudios regionales que utilizan un enfoque institucional, y menos aun los que ponen el acento en el rol de la administración de justicia y del aparato burocrático. Este libro intenta hacer justamente eso, y lo hace bajo el supuesto de que muchos de los problemas sociales que enfrentan los municipios, tales como el conflicto social (y armado), las movilizaciones campesinas, los conflictos de tierra, la minería ilegal, la corrupción, están originados en la presencia simplemente nominal del Estado (O'Donnell, 1993).

Conscientes de este y otros problemas, se decidió llevar a cabo estudios detallados de casos municipales dispersos por el territorio nacional. Este libro, al igual que *Los territorios de la paz*, es el resultado de este nuevo proyecto. Fueron seleccionados seis municipios con trayectorias de conflicto armado muy diferentes, a pesar de que todos, según los indicadores de capacidad institucional utilizados en libros anteriores, tenían en el 2015 una baja capacidad estatal.⁵ Uno de esos municipios no tiene grupos armados ilegales, aunque en el pasado sí los tuvo (San Jacinto), otro tiene presencia simultánea de diferentes grupos armados ilegales (Puerto Asís), y otros cuatro tienen o tuvieron hasta hace poco presencia predominante, mas no exclusiva, de uno u otro actor: Tarazá y Turbo en el caso de los grupos paramilitares y grupos posdesmovilización,⁶ y San Vicente del Caguán y Gaitania en el caso de las FARC (el Mapa 1 ilustra la ubicación geográfica de estos seis municipios).

5 En especial, ver los anexos 3, 4, 5 y 6 del libro *Los territorios de la paz*, que explican las características centrales de los indicadores y presentan un listado de 137 municipios con capacidad local crítica.

6 Este libro habla de grupos posdesmovilización para hacer referencia a los grupos armados que surgieron luego de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), pues las alternativas existentes (bandas criminales, paramilitares o neoparamilitares) tienen una fuerte carga valorativa. Al respecto ver Centro Nacional de Memoria Histórica (2016).

En este libro no se busca proponer una teoría general sobre la capacidad del Estado local, sino más bien comprender el impacto de las trayectorias históricas municipales ligadas al conflicto armado en el funcionamiento institucional y las complejidades cotidianas de dicho funcionamiento. El objetivo es ilustrar la gran diversidad de problemas (económicos, sociales, políticos y administrativos) relacionados con la debilidad institucional, todo ello a partir de una muestra de municipios que representa buena parte de la periferia y de las regiones que han sido gravemente afectadas por el conflicto armado (sur del Tolima, Bajo Cauca, Montes de María, Urabá y piedemonte amazónico). La selección de casos no se hizo para comprobar una teoría previamente elaborada de forma deductiva, sino para representar la diversidad del país y avanzar en la elaboración de un marco analítico que pueda ser sometido a prueba en el futuro (Gerring, 2007).

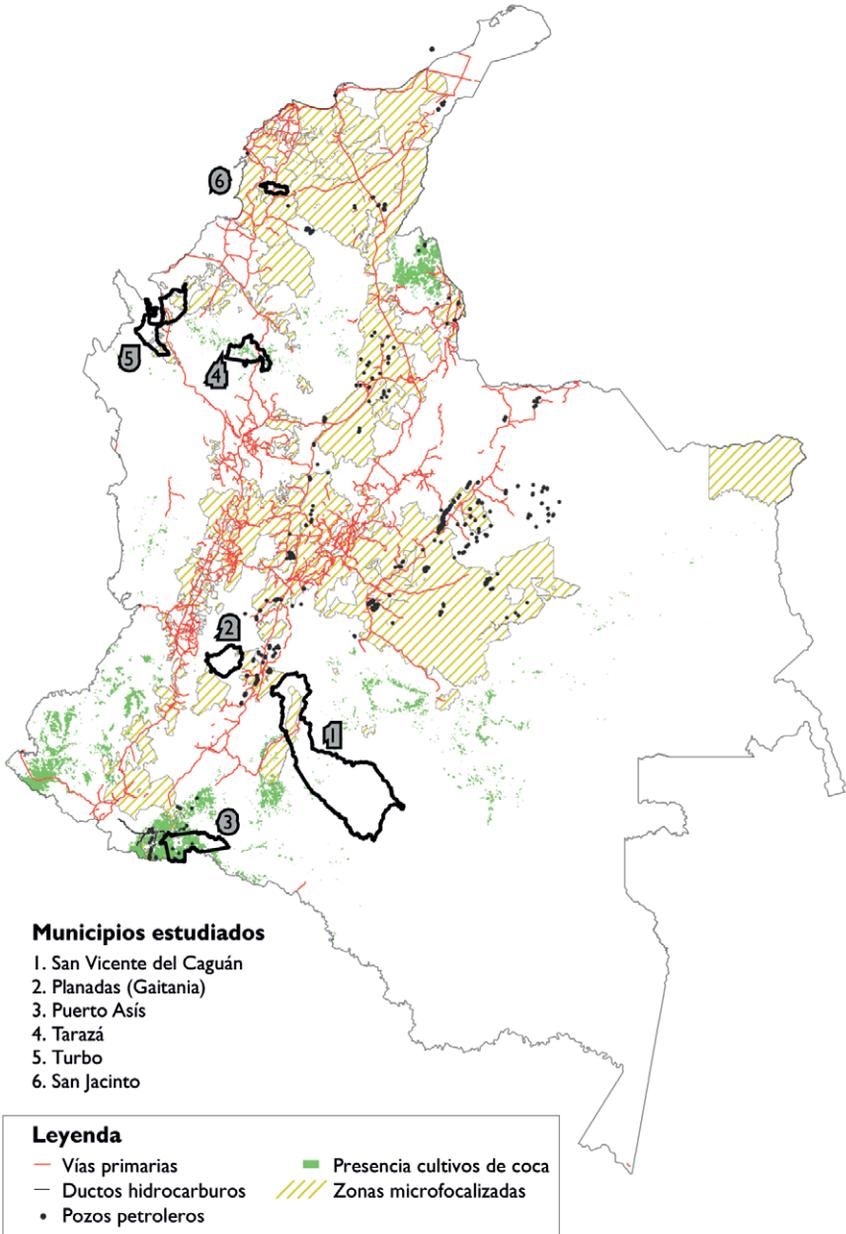
Para la elaboración de los estudios de caso se utilizaron fuentes secundarias, notas de prensa y bases de datos, todo lo cual fue complementado con entrevistas en profundidad que se hicieron en cada uno de los municipios estudiados. Cada municipio fue visitado en, como mínimo, dos ocasiones de aproximadamente una semana cada una.⁷ Todas las visitas de campo se hicieron entre el segundo semestre de 2015 y el segundo de 2016. En esa época ya había sido decretado un cese al fuego bilateral entre el Gobierno y las FARC, pero el grupo guerrillero no se había dirigido a los lugares de concentración ni había dejado las armas. Tanto las historias municipales como la propuesta analítica fueron pensadas para ese momento específico.

De ahí que la utilidad del libro no está en su valor periodístico, es decir, en la información detallada de los hechos de la historia reciente de cada uno de los seis municipios seleccionados. Los casos estudiados son fotografías de un momento que sirven para articular una explicación sobre el tipo de presencia estatal en estos municipios y sus relaciones con los pobladores. Así pues, el libro está compuesto por una serie de estudios etnográficos, pausados y sistemáticos, acompañados de una reflexión teórica (en

7 A cada municipio asistieron en promedio cuatro personas de distintas líneas temáticas de Dejusticia.

MAPA I

Ubicación geográfica de los municipios escogidos



FUENTE: Límites departamentales y municipales (Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial - SIG-OT), infraestructura vial (cartografía base del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC), cultivos de coca año 2015 (Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - Simci), zonas microfocalizadas en 2017 (Unidad de Restitución de Tierras), ductos y pozos de hidrocarburos (Sistema Ambiental de Colombia - SIAC). Elaboró: Ing. Nicolás Herrera Vargas.

construcción) que puede ser útil para idear estrategias diferenciadas de construcción estatal en el mediano y en el corto plazo.

El trabajo de campo fue cuidadosamente coordinado, así como el proceso de escritura y edición que llevó a las versiones finales de los distintos capítulos. Si bien aquí se publican como textos de autor, el libro es mucho más que una compilación de capítulos. En promedio fueron entrevistadas veinticinco personas en cada uno de los seis municipios, entre funcionarios públicos, líderes políticos y líderes sociales de distintas tendencias políticas. La mayor parte del tiempo el equipo de investigación permaneció en la cabecera municipal, y solo en algunas ocasiones visitó la zona rural. Siempre se buscó, sin embargo, entrevistar a personas que conocieran lo que ocurría en las veredas y los corregimientos. El caso de Gaitania es una excepción debido a que el trabajo de campo se hizo directamente en el corregimiento (Gaitania es uno de los dos corregimientos que tiene el municipio de Planadas). A pesar de esta diferencia el caso se incluyó en este libro, pues permite comprender el papel del Estado en una región donde las FARC tuvieron una presencia histórica.

En la revisión de fuentes se estudiaron de manera particular los siguientes aspectos de la vida municipal: la economía, la historia, la geografía, las dinámicas de poblamiento, el funcionamiento de las alcaldías y las entidades que administran justicia a nivel local y, por supuesto, el tipo de interacciones que las entidades del Estado tenían con los grupos ilegales.

Referencias

- Aguilera, M. (2014). *Contrapoder y justicia guerrillera. Fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952-2003)*. Bogotá: Penguin Random House y Universidad Nacional de Colombia, IEPRI.
- Ávila, A. y Londoño, J. E. (2017). *Seguridad y justicia en tiempos de paz*. Bogotá: Penguin Random House.
- Cárdenas, M. y Steiner (eds.) (1998). *Corrupción, crimen y justicia, una perspectiva económica*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2016). *Grupos armados posdesmovilización (2006-2015). Trayectorias, rupturas y continuidades*. Bogotá: CMNH.

Comisión Colombiana de Juristas (1992). *Justicia para la justicia*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

Comisión Colombiana de Juristas (2005). *Ataques contra personas relacionadas con la administración de justicia en Colombia: 2004*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

Duncan, G. (2006). *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá: Planeta Colombiana.

Echandía, C. (1999). *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*. Tomo I. Bogotá: Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Observatorio de Violencia.

Garay, L. J., León-Beltrán, I., Salcedo-Albarán, E. y Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.

García, M. (2010). Bajo la mira de los actores armados. Contextos violentos, participación política e intención de voto en Colombia. En A. Rettberg, *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia: cuatro décadas de Ciencia Política en la Universidad de los Andes*. Bogotá: Departamento de Ciencia Política-Uniandes.

García Villegas, M. (ed.) (2008). *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Dejusticia, Fundación Konrad Adenauer, the John Merck Fund.

García Villegas, M. (2017). *El orden de la libertad*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

García Villegas, M. y Espinosa, J. R. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.

García Villegas, M., García Sánchez, M., Rodríguez Raga, J. C., Revelo Rebolledo, J. y Espinosa Restrepo, J. (2011). *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Dejusticia.

García Villegas, M. y Revelo Rebolledo, J. (2010). *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.

García Villegas, M., Torres Echeverry, N., Revelo Rebolledo, J., Espinosa Restrepo, J. y Duarte Mayorga, N. (2016). *Los territorios de la paz. La construcción del Estado local en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.

- Gaviria, A. (2000). Increasing returns and evolution of violent crime: The case of Colombia. *Journal of Development Economics*, 61.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.
- González, F. (ed.) (2008). *Hacia la reconstrucción del país. Desarrollo, Política y Territorio en las regiones afectadas por el conflicto armado*. Bogotá: Cinep, Odecofi.
- González, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Antropos.
- González, F., Bolívar, I. y Vásquez, T. (2002). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- González, F., Castañeda, D. y Barrera, V. (2017). Potencialidades para la paz de las organizaciones sociales y comunitarias en tres municipios afectados por el conflicto armado. Bogotá: Cinep, Programa por la Paz.
- González, F., Guzmán, T. y Barrera, V. (eds.) (2015). *Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. Elementos para la discusión*. Bogotá: Impresol Ediciones.
- Grupo de Memoria Histórica (2013). *Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Informe general del Grupo de Memoria Histórica. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Gutiérrez Sanín, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia 1910-2010*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Penguin Random House.
- Jaramillo, S. (2014). La paz territorial. Conferencia dictada en la Universidad de Harvard el 23 de marzo de 2013. Recuperado de <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/paz-territorial-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx>
- López, C. (ed.) (2010). *Y refundaron la patria... de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Random House Mondadori.
- López, C. y Sevillano, Ó. (2008). Balance político de la parapolítica. *Revista Arcanos*, 14.
- Montenegro, A., Posada, C. y Piraquive, G. (2000). Violencia, criminalidad y justicia: otra mirada desde la economía. *Coyuntura Económica*, 30(2), 85-132.
- O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, 21(8), 1355-1369.

- Rangel, A. (1999). *Colombia: guerra de fin de siglo*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Reyes Posada, A. (2016). *La reforma rural para la paz*. Bogotá: Penguin Random House.
- Uprimny, R. y García-Villegas, M. (1999). El nudo gordiano de la justicia y la guerra en Colombia. En Á. Camacho y F. Leal Buitrago, *Armar la Paz es desarmar la guerra*. Bogotá: IEPRI.
- Rubio, M. (1996). *Crimen sin sumario*. Bogotá: CEDES-Universidad de los Andes.
- Rubio, M. (1999). *Crimen e impunidad, precisiones sobre la violencia*. Bogotá: TM Editores y CEDE.
- Sánchez, F. (2006). *Las cuentas de la violencia*. Bogotá: Norma.
- Sevillano, Ó. (2010). Los herederos de la parapolítica, ¿una nueva generación de narco-política? En *Mesa de Observación Electoral, Mapas de riesgo electoral por factores de violencia. Elecciones Congreso 2010*. Bogotá: Torre Gráfica.
- Torres Bustamante, M. C. (2011). Estado y coca en la frontera colombiana. El caso del Putumayo. Bogotá: Cinep, Odecofi.
- Valencia, L. (2007). Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos. En *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Intermedio.
- Valencia, L. y Ávila, A. (2016). *Los retos del postconflicto. Justicia, seguridad y mercados ilegales*. Bogotá: Ediciones B Colombia.
- Vélez, C. (2015). *Institucionalidad socavada. Justicia local, territorio y conflicto*. Bogotá: Usaid y FIP.

Capítulo 1

Estudio preliminar*

Javier Revelo Rebolledo
Mauricio García Villegas

* Algunas ideas de este capítulo fueron publicadas en la *Revista Análisis Político* 92.

Después de dos siglos de vida republicana, una buena parte del Estado, sobre todo el que se encuentra en la periferia, sigue presentando una notable incapacidad para llevar a cabo los propósitos que están contemplados en las normas que lo inspiran, sobre todo en relación con su capacidad fiscal y con el monopolio de la violencia, que son las dos tareas básicas que debe llevar a cabo un Estado (Centeno y Ferraro, 2013; Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 2005; Mann, 1993; Tilly, 1992). La investigación que dio lugar a este libro estuvo encaminada a observar y analizar en el terreno, a partir de una serie de municipios seleccionados, la debilidad del Estado local en Colombia,¹ sus diferentes expresiones, sus complejidades y sus implicaciones. En la introducción de este libro se explicó cómo se hizo esta investigación, con qué metodología y con qué objetivos. En este capítulo se presenta una propuesta teórica que ayuda a comprender las historias municipales que aparecen en los siguientes capítulos del libro.

1 Los conceptos de Estado débil o de Estado fallido pueden ser problemáticos (Moncada, 2007). Puede haber situaciones en las cuales el Estado es fuerte, regula la vida en sociedad, pero no cumple con sus cometidos constitucionales. Martín Dewey, en un libro reciente sobre el Estado argentino, sostiene que en Buenos Aires el Estado protege a las mafias por medio de un acuerdo en donde estas le pagan a los funcionarios, sobre todo a la policía, y estos no aplican la ley penal para dejarlos seguir con sus negocios. Un Estado de este tipo no es un Estado débil, dice Dewey, sino un orden clandestino. El término debilidad puede ser entonces engañoso cuando se entiende como simple falta de capacidad, no cuando se entiende como Estado legal (Dewey, 2015). Al respecto ver también Centeno (2014), Geertz (2004), Migdal (1988), Rotberg (2007).

La debilidad del Estado local

El concepto de debilidad estatal que se adopta en este libro está fundado en los conceptos de capacidad burocrática y autonomía estatal. Un Estado consolidado es aquel que es capaz de hacer lo que se propone (en el caso del Estado constitucional, hace lo que está previsto en su ordenamiento jurídico) y lo hace de manera autónoma, según su propia lógica organizacional (Fukuyama, 2013; Mann, 2003; Weber, 2007).

Por capacidad del Estado o simplemente por capacidad institucional entendemos el poder, burocrático, técnico y administrativo que tiene el Estado para conseguir sus objetivos. Este es un concepto procedimental, no sustancial, que depende y se ajusta a los fines concretos que el Estado se propone alcanzar. Este concepto presupone el de *imperium* o monopolio del uso de la fuerza para recaudar impuestos e imponer un orden social, pero no se reduce a eso. El concepto de capacidad está asociado a lo que Michael Mann denomina poder infraestructural, en contraste con el poder despótico: mientras que este último hace referencia al simple monopolio de la fuerza, el poder infraestructural consiste en la capacidad para lograr aquello que el Estado se propone en un territorio determinado.

Pero un Estado consolidado no solo debe ser capaz de hacer lo que se propone, sino que debe hacerlo de manera *relativamente* autónoma, es decir, con independencia de las distintas fuerzas sociales que pretende regular. Según Max Weber, el Estado se compone de élites políticas y burocráticas. Mientras que las primeras dependen del campo político, de los intereses que allí están en juego, las segundas no, son autónomas, dependen del Estado mismo y, en el caso del Estado constitucional, del derecho. Esta es la denominada autonomía burocrática, según la cual no todos los agentes estatales obedecen directamente a la política (Weber, 2007). La autonomía es una garantía de la imparcialidad del Estado y del derecho. Este libro se enfoca en la autonomía de la burocracia local frente a los poderes que operan en el territorio, en espacial frente a los grupos armados ilegales. Estos grupos no son, por supuesto, los únicos actores poderosos que actúan en un municipio. Sin embargo, por su condición de ilegalidad, son ellos quienes desafían directamente la consolidación del Estado.

Ahora bien, ningún Estado tiene capacidad institucional absoluta ni obra con autonomía total. En la práctica (no en el mundo de los tipos ideales) hay grados de capacidad y autonomía. Así, por ejemplo, en el caso de la autonomía hoy se considera que no es deseable ni un Estado totalmente autónomo de las fuerzas sociales ni un Estado totalmente dependiente de ellas. Dicho en otros términos, el Estado debe ser sensible a las demandas sociales, sin depender de ellas (Evans, 1995).²

Tipología de municipios

Todos los municipios estudiados –San Vicente del Caguán, Gaitania (Planadas), Puerto Asís, Turbo, San Jacinto y Tarazá– tienen agudos problemas de debilidad institucional. Pero dicha debilidad tiene rasgos distintos y se presenta de formas muy diferentes en cada uno de estos municipios.

En una investigación anterior, muy ligada a esta y publicada en 2016 con el título *Los territorios de la paz*, se propuso una tipología de municipios que a continuación se reproduce con algunas modificaciones y ampliaciones. La tipología se construyó con criterios más inductivos que deductivos, que fueron surgiendo de la investigación de cada caso, de la observación, las entrevistas y del análisis de la información disponible. Esta lógica inductiva explica, en buena medida, la dificultad de especificar los criterios analíticos ordenadores que sirven para definir, *a priori*, los tipos ideales de municipios. Esta propuesta es entonces un ejercicio tentativo de construcción teórica (*theory building*) más que de comprobación (*theory testing*).³

2 Al respecto ver Evans (2004), Mann (2003), Portes (2006), Rodríguez y Portes (2012), Huntington (1968) y O'Donnell (1996, 1999). En otros textos hemos desarrollado este concepto más en detalle. Ver, por ejemplo, García Villegas y Espinosa (2013); García Villegas, García Sánchez, Rodríguez Raga *et al.* (2011); García Villegas (2008). Claudia López (2016) hace un análisis juicioso de lo que implica construir esas capacidades. Steven Levitsky y María Victoria Murillo (2009) hacen un análisis de las complejidades propias de la capacidad institucional diferenciando la estabilidad de una norma formal o informal y el hecho de que se haga cumplir (enforcement). Ambos elementos son importantes al momento de evaluar la capacidad institucional.

3 Los ejercicios de construcción teórica son importantes, puesto que son necesarios en cualquier intento posterior de comprobación (Brady y Collier, 2010; Collier, Mahoney y Seawright, 2004).

No somos ni los primeros ni los únicos en proponer una tipología de territorios que sirva para la construcción de paz. Según el grado de integración económica y política de las regiones se ha planteado, por ejemplo, la existencia de regiones de retaguardia (con órdenes paraestatales o contraestatales), intermedias (con órdenes en disputa) e integradas (con orden estatal) (González, Bolívar y Vásquez, 2003). La tipología de municipios que aquí se propone es parcialmente diferente porque pone el acento en las dinámicas municipales (no regionales), asume un enfoque institucional (no sociohistórico) y explora un poco más la complejidad de los territorios con problemas de integración económica y política. También se han ideado tipologías de los órdenes locales que crean los grupos armados ilegales (ver Arjona, 2016; González, 2016; Valencia y Ávila, 2016). Se ha propuesto, por ejemplo, que los órdenes sociales que establecen los distintos actores pueden ser protoestatales, paraestatales o contraestatales (González, 2016). La propuesta de este libro también se diferencia parcialmente de estos esfuerzos porque busca caracterizar una serie de órdenes municipales considerando el papel que cumple el Estado y las interacciones que este establece con los grupos ilegales que actúan en el territorio. Es una tipología de municipios según esas interacciones.

Pero toda construcción teórica de calidad es el resultado de un proceso dialéctico entre la observación y la reflexión, entre la investigación empírica y la abstracción teórica (de Sousa Santos, 2006; García Villegas, 2014). Por eso este estudio preliminar, además de la tipología, plantea la existencia de algunos subtipos dentro de un tipo general y, además, aplica la tipología al análisis histórico de los municipios estudiados.

A pesar de estas modificaciones, la propuesta analítica tiene limitaciones, como todo ejercicio de abstracción. Primero, asume al municipio como una unidad que es relativamente autónoma del resto. Si bien los casos brindan herramientas para comprender la articulación de cada municipio con el departamento y con el nivel central, la propuesta teórica se enfoca en las dinámicas propias de la vida institucional en los municipios. Los vínculos reales que los municipios establecen con otros niveles territoriales son poco abordados en este libro.⁴ Segundo, se centra en las

4 Este libro, entonces, se enfoca en la capacidad municipal y deja de lado las interacciones con los niveles submunicipales y supramu-

interacciones entre las agencias del Estado y los poderes ilegales. El papel de las élites locales queda opacado por esta interacción entre órdenes legales e ilegales, aunque no es ignorado del todo.

Este es, en síntesis, un intento limitado pero útil para mostrar las complejidades de la periferia, y para idear estrategias de reconstrucción estatal que sean sensibles a las realidades locales. Sigue ahora la tipología.

Municipios paralelos. Los municipios de tipo paralelo se caracterizan por tener dos o más órdenes que imperan en el territorio. Las autoridades oficiales y los habitantes tienen que aprender a vivir entre estos poderes, lo cual implica conocer y seguir distintos tipos de reglas. Desmontar estos órdenes alternativos que regulan la vida social de forma efectiva es el desafío primordial que enfrenta un proyecto de construcción de Estado. Esto suele ocurrir en municipios con presencia guerrillera, pues los subversivos no solo han resistido al poder estatal, sino que han logrado detener la entrada de los grupos paramilitares y de las distintas políticas de seguridad. El orden social en estos municipios es el resultado de la coexistencia entre el Estado y la guerrilla que, dependiendo de las dinámicas nacionales de la guerra y de las vicisitudes de la violencia, entran en disputa o conviven de forma pacífica. La capacidad y legitimidad del Estado disminuye en las zonas rurales de estos municipios a medida que aumenta la capacidad y legitimidad de la guerrilla.

Si bien las instituciones estatales son débiles, ello no quiere decir que el Estado esté ausente por completo. No son municipios sin Estado, al menos en el casco urbano. A pesar de la violencia, la vida pública es activa y a veces incluso vibrante. Las organizaciones sociales mantienen una autonomía relativa con respecto a la guerrilla, aunque conviven con ella, se ajustan a su poder real y, en algunas ocasiones, hasta simpatizan con su proyecto político. Los casos de San Vicente del Caguán y Gaitania (Planadas), capítulos 2 y 3, son buenos ejemplos de este tipo de municipios. Mientras el primer caso ilustra el papel del Estado estudiado desde el casco urbano, el segundo hace lo propio pero desde la zona rural.

nicipales. Para un análisis sobre las relaciones políticas e institucionales entre distintos niveles territoriales ver Eaton (2017), Falletti (2010) y Gibson (2012).

Municipios disputados. En estos municipios, dos o más poderes dominantes se disputan el control territorial, social, económico e institucional. El balance de fuerzas cambia con frecuencia: los ganadores en un momento dado subordinan o excluyen a sus oponentes, pero esto no garantiza una supremacía.

A veces quien gana se queda también con las entidades del Estado, que en muchas regiones son todo o casi todo lo que hay en disputa: la burocracia, la Policía, los contratos, las fuentes de empleo y el presupuesto. Quienes pierden, por el contrario, quedan excluidos: ingresan al sector privado (cuando existe), se van por un tiempo o se quedan haciendo oposición. No en pocas ocasiones el ganador utiliza al mismo Estado para perseguir a sus opositores, quienes a su vez se resisten. El Estado es débil porque no es autónomo, y esta falta de autonomía responde a un juego que por lo general es de suma cero, es decir, el ganador se lleva todo y el perdedor se queda sin nada.

Estos son con alguna frecuencia municipios afectados por el conflicto armado, en donde existen mercados volátiles, dependientes y, generalmente, ilegales. La existencia de este tipo de mercados explica, en buena medida, tanto la persistencia de la violencia como la disputa y el acomodamiento entre los distintos actores armados. La violencia entre ellos tiende a aumentar cuando un actor busca desafiar el *statu quo*, y a disminuir cuando un nuevo pacto se acuerda. Allí las guerrillas no son hegemónicas, pero tampoco son irrelevantes. Son uno de los tantos actores armados que participan en los negocios ilegales del narcotráfico, pero suelen tener mayor influencia en las zonas rurales más apartadas en donde participan en los momentos iniciales del negocio. El mercado ilegal no solo explica la persistencia del conflicto sino también la debilidad del Estado y la fragilidad de la sociedad civil. Tanto la corrupción como la influencia de los actores armados en el sector público suele ser importante, aunque es inestable en el tiempo. La vida social tiende a estar fragmentada, las organizaciones sociales debilitadas y el cumplimiento de la ley, en el mejor de los casos, es selectivo. El caso de Puerto Asís, capítulo 4, ilustra bien este tipo de municipios.

Ahora bien, el carácter disputado de estos municipios no necesariamente implica una confrontación violenta. La relación entre los distintos actores oscila entre el conflicto y la cooperación.

Así, diversos actores pueden coexistir en un mismo territorio sin entrar en conflicto debido a que hacen acuerdos de los cuales se deriva una división del trabajo ilegal que minimiza las tensiones. Tal vez por eso puede ser útil pensar en la existencia de, al menos, dos subtipos de municipios disputados: uno de tipo conflictivo y otro de tipo cooperativo.

Municipios cooptados. En este caso un actor poderoso –o una coalición de estos actores– es capaz de controlar al Estado, subordinarlo y ajustarlo a sus intereses. Estos municipios muestran fenómenos de corrupción sistémica y, por lo general, bajos niveles de violencia e indicadores decorosos de capacidad institucional. El Estado monopoliza la coacción y actúa dentro de la legalidad, pero solo de manera formal. La neutralización del Estado (su instrumentalización) facilita la corrupción.⁵ En casos extremos, la cooptación llega a reconfigurar el diseño mismo de las instituciones. Esto es lo que Luis Jorge Garay ha denominado la “reconfiguración cooptada del Estado”. Aquí las instituciones no solo están neutralizadas, sino que los poderes mafiosos logran rediseñar el Estado para ponerlo a su servicio (Garay, León, Salcedo y Guerrero, 2008).

Un municipio puede ser cooptado por élites locales (así ha sucedido durante buena parte de la historia de la periferia colombiana), por grupos guerrilleros,⁶ por grupos paramilitares y por complejas alianzas entre ellos. Sin embargo, por su cercanía ideológica con el Estado, por sus eventuales vínculos con la clase

5 En los últimos años se ha criticado la utilidad de los conceptos de “cooptación” o “captura”, por tener su carga valorativa y por desconocer la complejidad del fenómeno. En contextos dominados por grupos armados la gente, incluidas las élites, hace lo que puede y negocia con el que toque (ver, por ejemplo, los aportes interesantes de Aponte, 2015; Rodríguez, 2016; González, 2014; Grajales, 2017). Si bien es cierto que la idea de cooptación tiene problemas, aquí se sigue utilizando porque, a nuestro juicio, los críticos no han propuesto una alternativa convincente que permita reconocer la complejidad de la realidad y, al mismo tiempo, simplificarla. Es importante mencionar que en los últimos años algunos autores han propuesto tipologías alternativas para comprender la complejidad de la relación entre élites locales y actores armados (Gutiérrez, 2014b, 2015; Velasco, Duncan y Lopera, 2018).

6 Se ha documentado, por ejemplo, que las guerrillas no solo se han insertado en varias administraciones locales (Peñate, 1999; Rangel, 1996), sino que los grupos paramilitares aprendieron estas estrategias de la guerrilla (López, 2010).

política, con las autoridades locales y la mafia, y sobre todo por su interés en mantener el *statu quo*, son los grupos paramilitares los que más natural y fácilmente capturan las instituciones locales. El limitado alcance que ha tenido la “FARC-política”, en comparación con la “parapolítica”, podría ser una muestra de ello.⁷ Los casos de Tarazá (entre 1997 y 2005) y Turbo, capítulos 5 y 6, son buenos ejemplos de municipios cooptados.

En los municipios cooptados el Estado suele ser víctima del poder que lo captura. Sin embargo, la cooptación también puede ser benéfica para el mismo Estado. Esto es lo que Dewey (2015) denomina “orden clandestino”, una situación en la cual hay un pacto (no necesariamente explícito) entre mafias y Estado para el mutuo beneficio. El Estado no solo permite, sino que promueve los mercados ilegales, cuando estos pagan para poder operar. Quien no paga un “impuesto” queda desprotegido de la acción estatal. El tipo de protección que se vende en el orden clandestino es simplemente la suspensión de la aplicación del derecho. La ley se convierte en un recurso central para proteger (más que para perseguir) a los mercados ilegales. Quien viola la ley sabe que necesita esconderse o protegerse del Estado, es decir, de la aplicación de las leyes que está violando. Por tanto, es necesario pagarle a los agentes estatales, generalmente policías, para que apliquen la ley de forma selectiva.⁸

Tal vez aquí también existen dos subtipos de municipios cooptados: el parasitario y el simbiótico. Mientras que el primer subtipo (el grupo que captura al Estado) vive de su huésped y lo exprime hasta donde puede, incluso hasta aniquilarlo, en el segundo caso tanto el parásito como el huésped (es decir el Estado local) se benefician mutuamente.

7 Para una discusión sobre las razones que explican estas diferencias ver López (2010).

8 Si bien la operación del orden clandestino depende de los policías, este no podría existir sin la intervención de los políticos y de la justicia. El orden clandestino, dice Dewey, es posible porque las élites judiciales y políticas lo permiten y al mismo tiempo se benefician de él, en tanto captan recursos para financiar sus campañas o pueden mostrar los buenos resultados de su gestión (por ejemplo, la reducción del desempleo, la disminución de la inseguridad o el aumento en los niveles de consumo).

Municipios abandonados. Este tipo de municipios tiene un desempeño institucional deficiente, a tal punto que las instituciones locales, por falta de recursos, por la incompetencia de sus funcionarios, por corrupción, por clientelismo, o por todo esto al mismo tiempo, no son capaces de cumplir las tareas mínimas que les corresponden. El problema, en este caso, no se origina en la existencia de otros actores armados o de otros poderes ilegales que ponen en tela de juicio a la administración pública (en principio el Estado monopoliza la coacción), sino en su incapacidad institucional para garantizar los derechos de la gente y para regular la vida social. El abandono es diferente de la ausencia, puesto que el aparato estatal en estos casos está presente en el territorio, pero no es capaz de llevar a cabo lo que se propone.

Muchos de estos municipios padecieron, en épocas anteriores, los avatares de la guerra. Posteriormente se beneficiaron con el retiro de los actores armados. Sin embargo, el Estado central nunca llegó para reconstruir, para ayudar a cobrar impuestos, para proteger los derechos de la gente, para fortalecer el mercado, para mejorar las comunicaciones.

El tejido social suele estar fracturado y la vida social y pública suele carecer de dinamismo. Las causas de esta situación pueden ser varias. Entre ellas puede estar el clientelismo local, que acaba con los recursos públicos, y un pasado de connivencia entre autoridades públicas y actores armados que propició un ambiente de desconfianza de la población frente a sus autoridades. El caso de San Jacinto después de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) es un buen ejemplo de este tipo de municipios (capítulo 7).

Una tipología como esta siempre tendrá limitaciones para reflejar a cabalidad la realidad de un municipio. Ninguno de los casos estudiados en este libro corresponde perfectamente a uno de los tipos propuestos. Más aún, un mismo municipio puede tener al mismo tiempo características de distintos tipos si se considera la diversidad submunicipal (rural, urbano, corregimientos o barrios) y el tipo de actores poderosos (legales, ilegales, armados, desarmados, etc.) que se relacionan con las entidades del Estado.⁹

9 Sobre la importancia de considerar las diferencias submunicipales ver González, Guzmán y Barrera (2015).

Así, por ejemplo, un municipio puede ser cooptado en relación con unos actores y paralelo en relación con otros: autónomo frente a los ilegales (paralelo) y subordinado frente a las élites (cooptado). No todos los actores poderosos que actúan en un municipio están armados.¹⁰ No obstante todo esto, el valor de una tipología como esta es que ayuda a diferenciar, a ver las complejidades, y a interpretar una realidad bastante compleja, en donde el accionar de los grupos armados ilegales sigue siendo el principal desafío de las estrategias que buscan consolidar el Estado local.

Las trayectorias históricas de los municipios estudiados

Esta tipología puede servir para caracterizar la situación del Estado colombiano en los distintos municipios de la periferia. Pero esta tipología no es estática: un mismo municipio puede estar en una categoría hoy y mañana en otra. Por eso, la tipología también puede servir para analizar las trayectorias históricas de los municipios, lo cual permite mostrar la influencia del pasado en el presente (y el futuro) de un municipio. Esto es lo que se conoce en la jerga de las ciencias sociales como una perspectiva de dependencia o, más precisamente, de *path dependence*.¹¹ En otros términos: si bien ciertos momentos históricos pueden ser determinantes para alterar una trayectoria histórica, las decisiones y acciones del pasado limitan las posibilidades de cambios radicales de rumbo.

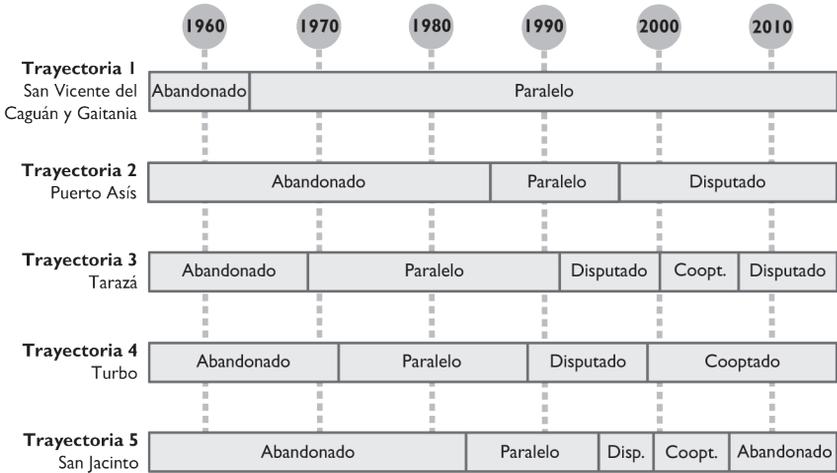
Existe una trayectoria nacional de las regiones que han sido gravemente afectadas por el conflicto armado y que puede ser resumida de la siguiente manera: el abandono histórico de buena parte de la periferia, y la parcialidad del Estado en favor de las élites, incentivaron una serie de conflictos y movilizaciones sociales. Las guerrillas se instalaron en regiones menos integradas para apoyar y beneficiarse de esa efervescencia social. Cuando las guerrillas se expandieron hacia zonas más integradas, las élites, los paramilitares y el Estado las combatieron y, en términos generales, las debilitaron (entre muchos otros, véanse González *et*

10 Esta complejidad podría servir para elaborar subtipos adicionales según el tipo de actor social que interactúa con el Estado, o para buscar elementos de cada tipo en un municipio determinado.

11 Al respecto ver Capoccia y Kelemen (2007); Falleti y Mahoney (2015); Mahoney y Rueschemeyer (2003).

GRÁFICA I

Trayectorias históricas de los municipios estudiados



FUENTE: elaboración propia.

al., 2003; Gutiérrez, 2014a). Esta síntesis de la trayectoria nacional permite comprender por qué los puntos de partida de los municipios estudiados y los momentos iniciales de sus trayectorias son bastante similares, y por qué las diferencias entre ellos, si se asume una perspectiva de largo plazo, son relativamente recientes. La trayectoria nacional tiene entonces muchas variaciones y esto es lo que muestra la gráfica 1.

Trayectoria 1 (San Vicente del Caguán y Gaitania)

Las trayectorias de San Vicente del Caguán y del corregimiento de Gaitania (en el municipio de Planadas) están ligadas al surgimiento de las FARC, cuando las guerrillas liberales se transformaron en comunistas en los años sesenta. En estos lugares, la relación del grupo guerrillero con los pobladores locales que habitan la zona rural se inclina a ser más estrecha que en otros municipios en donde también tienen presencia los subversivos.¹² El Estado tiende a estigmatizar a la población que habita en estos territorios y la gente, en correspondencia, cree muy poco o nada

¹² Esta afirmación es una generalización debido a que en las zonas urbanas la cuestión es muy diferente.

en las autoridades estatales. En esta percepción de ilegitimidad estatal también puede contar el hecho de que cuando los grupos paramilitares intentaron entrar a los municipios la guerrilla resistió esa embestida con éxito.

En estos municipios suele haber un Estado local que comparte la regulación social con los poderes ilegales. La población ha vivido desde hace décadas entre la autoridad del Estado y la de las guerrillas. Los latifundios y los proyectos agroindustriales poco se han consolidado, y es por eso que las élites rurales no tienen tanto poder como en otras regiones. Las historias de San Vicente del Caguán y del corregimiento de Gaitania, por supuesto, no son idénticas. Por ejemplo, mientras que el primero vivió varios *booms* cocaleros y sigue siendo un lugar importante para el tráfico de la pasta base, el segundo ha permanecido al margen de este negocio.¹³ A pesar de esta y otras diferencias importantes, sus trayectorias históricas, en términos de la tipología aquí propuesta, son bastante similares.

Trayectoria 2 (Puerto Asís)

A otros municipios las guerrillas llegaron como parte de sus proyectos de expansión. Allí se insertaron para buscar nuevas fuentes de financiación (ilegales, por lo general) o para aprovechar el descontento social creado por proyectos de desarrollo regional excluyentes.¹⁴ En estos casos las guerrillas aprovecharon la parcialidad del Estado, que solo defendía a los actores sociales poderosos y que se beneficiaban del desarrollo regional: ganaderos, bananeros, mineros y petroleros. La confrontación armada fue aguda, debido a que las élites económicas promovieron grupos de autodefensa y contaron con la complicidad –a veces activa a veces pasiva– de las autoridades estatales (Gutiérrez, 2014a). Como resultado de esta confrontación, el poder de las guerrillas poco a poco se fue desvaneciendo.

13 A finales de la década de los noventa la guerrilla prohibió el cultivo de amapola, y desde esta época no hay cultivos de uso ilícito en Gaitania.

14 La diferencia inicial entre las trayectorias 1 y 2 en parte busca dar cuenta del momento y la forma como las guerrillas se insertaron en las distintas regiones. Sobre la importancia de considerar esta diferencia ver González (2016).

Desde entonces, las trayectorias de los municipios difieren. En Puerto Asís, la entrada de los grupos paramilitares no terminó con la derrota de las guerrillas. Si bien estas fueron golpeadas social y militarmente, se refugiaron con éxito en las zonas selváticas del municipio, en donde encontraron las fuentes de financiación que les permitieron mantenerse y fortalecerse. Desde finales de la década de los ochenta, este orden (paralelo entre guerrillas y Estado) no fue sustituido, como en otras regiones, por un dominio paramilitar capaz de controlar el territorio y cooptar de forma estable las entidades del Estado, la población y las organizaciones sociales. La disputa se prolongó y ningún actor fue capaz de imponerse sobre el otro. Por eso, el orden local en Puerto Asís ha estado en disputa desde la entrada de los paramilitares y a pesar de su desmovilización. La coca y el petróleo siguen siendo los combustibles de la guerra en este municipio.

Trayectoria 3 (Tarazá)

En los demás municipios estudiados los grupos paramilitares (las AUC), no solo lograron debilitar a las guerrillas, sino que lograron influir en las instituciones locales por periodos largos de tiempo; este sería el caso de Tarazá, Turbo y San Jacinto. En estos municipios, los paramilitares expulsaron a las guerrillas e impusieron un control territorial que logró influir en varias entidades del Estado. Sin embargo, la desmovilización de las AUC no se tradujo en un fortalecimiento del Estado local por razones diferentes.

A diferencia de Turbo y San Jacinto, las guerrillas no fueron expulsadas de Tarazá, lo cual quiere decir que el control paramilitar siempre fue disputado o compartido con las guerrillas. Por eso, la desmovilización de las AUC en Tarazá desató una dinámica de disputa, rearme y acomodamiento similar a la que vivió Puerto Asís. La influencia de los grupos posdesmovilización es notoria a pesar de que las guerrillas no desaparecieron por completo. Aunque Tarazá estuvo tan influenciado como Turbo y San Jacinto por los grupos paramilitares, su trayectoria histórica se asemeja a la de Puerto Asís: en lugar de restar actores armados, los terminó sumando. La coca y la minería del oro son los motores de la disputa en este municipio.

Trayectoria 4 (Turbo)

El caso de Turbo es muy diferente porque la influencia territorial y política de los paramilitares llevó a la total expulsión de las guerrillas del municipio. Después de la desmovilización de las AUC, las guerrillas tampoco retornaron y, en su lugar, se dio un rearme de los grupos posdesmovilización. En Turbo, en la actualidad, estos grupos son capaces de controlar de forma selectiva los territorios necesarios para garantizar que los distintos mercados ilegales sigan operando. Estos grupos siguen ejerciendo una influencia importante en la vida social, política y económica del municipio, pero sus acciones son menos visibles que antes. La violencia del pasado disminuyó, pero la coacción ilegal no. Después de la desmovilización de las AUC, la cooptación inicial también se transformó, pero no desapareció por completo.

Trayectoria 5 (San Jacinto)

Finalmente, la desmovilización de las AUC en San Jacinto sirvió para consolidar el monopolio estatal de la coacción por sustracción de materia: los paramilitares, con el apoyo del Estado, expulsaron a las guerrillas y luego se desmovilizaron. Los grupos posdesmovilización no se asentaron en el municipio, como sí ocurrió en Turbo, Tarazá y Puerto Asís, o están tan mimetizados que son invisibles al observador externo. En cualquier caso, este es un ejemplo relativamente claro de pacificación. Después de la desmovilización paramilitar el municipio quedó abandonado, pues la capacidad estatal para regular la vida social y para prestar otros servicios es muy limitada, a pesar de que el Estado logró monopolizar la coacción. Todo parece sugerir que, una vez superada la guerra, el Estado colombiano perdió los incentivos para invertir en la reconstrucción de la región.¹⁵ Este es un ejemplo de abandono en tiempos de paz.

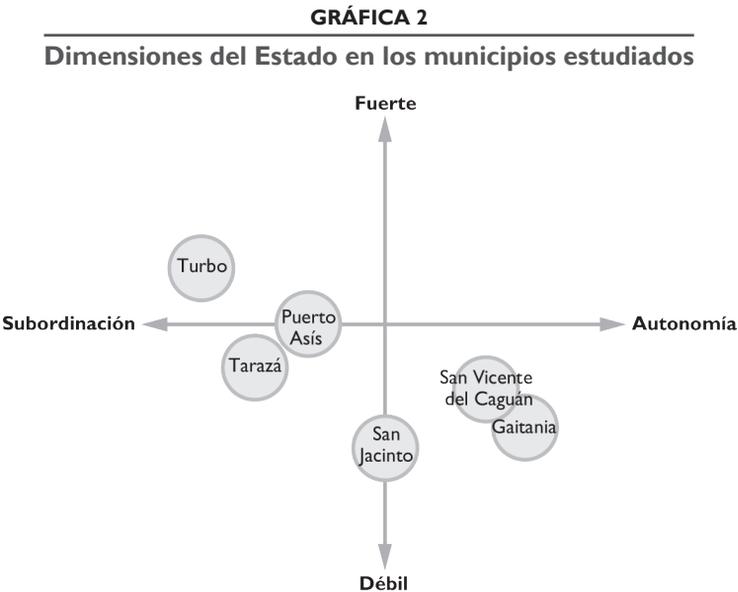
Estas trayectorias muestran no solo cómo un mismo municipio cambia en el tiempo y puede pasar de un tipo a otro, sino

15 Durante mucho tiempo se pensó que solo las guerras externas ayudaban a la construcción de Estado (Centeno, 2002; Downing, 1992; Tilly, 1992). En los últimos años, sin embargo, se ha planteado que la existencia de un "enemigo interno" también contribuye a la construcción estatal. Al respecto ver Slater (2010).

también cómo los distintos municipios tenían puntos de partida similares y poco a poco se fueron distanciando. Estas son diferencias recientes, que están asociadas con el tipo de inserción que tuvieron las guerrillas en las distintas regiones y con la forma como ocurrió la estrategia contrainsurgente. En términos generales, la respuesta fue monopolizada por el Estado en lugares de colonización reciente y en donde las élites, principalmente rurales, no estaban tan consolidadas. En presencia de ellas, por el contrario, la respuesta fue el resultado de una alianza, no siempre explícita, entre el Estado, grupos de autodefensa y élites regionales.¹⁶

Las dimensiones del Estado en los municipios estudiados

Los distintos municipios de la periferia del país presentan deficiencias en alguna de las dimensiones explicadas: capacidad y autonomía. Pero esas dos deficiencias no se muestran del mismo modo en todas partes. La gráfica 2 ubica, de manera tentativa, a los distintos municipios estudiados según sus posibles grados de



FUENTE: elaboración propia.

¹⁶ Ver el libro de Leah Carroll (2015) para comprender algunas de las razones más importantes detrás de esta diferencia. Ver también Gutiérrez (2014).

autonomía burocrática frente a los poderes ilegales que actúan en el municipio (eje x) y su capacidad (eje y).

Como se observa en la gráfica 2, todos los municipios se encuentran alejados del cuadrante superior derecho, es decir, de una situación ideal que combina mayor autonomía y mayor capacidad. Sin embargo, no todos responden a una misma sumatoria de subordinación y debilidad. En Turbo, Tarazá y Puerto Asís, la subordinación del Estado a los intereses de los grupos ilegales es el principal problema. Su capacidad burocrática, si bien no es la ideal, es mucho mejor comparada con los otros casos estudiados en esta investigación. En San Vicente del Caguán y en Gaitania (Planadas), en donde la capacidad burocrática es baja, se suman los problemas de autonomía. En estos municipios las guerrillas lograron consolidar un orden alternativo, que subsiste sin subordinar al Estado.¹⁷

El caso de San Jacinto merece una mención especial, pues su problema central tiene que ver con la baja capacidad burocrática. San Jacinto se ubica en un punto intermedio de autonomía porque los grupos ilegales ya no actúan en el municipio y esta interacción es el centro de este libro. Si bien San Jacinto también puede tener problemas de autonomía, estos son muy diferentes a los que enfrentan los otros municipios estudiados en este libro, porque dichos problemas involucran a actores que, en principio, no están armados.

La construcción del Estado local

De este estudio de los municipios se desprende la necesidad de diseñar estrategias diferenciadas de reconstrucción estatal a nivel local, lo cual no quiere decir que cada municipio o vereda deba tener una estrategia totalmente diferente y única. La construcción estatal, decía Bourdieu (2014), es un proceso de monopolización de la coacción física y simbólica que implica cierta universalización, jerarquización y concentración del poder social. El desafío

17 Esta diferencia se debe, en buena medida, a los distintos niveles de integración económica y política de las regiones que mencionamos (González, Bolívar y Vásquez, 2003). En regiones menos integradas, los ilegales tienen más opciones de imponer un orden propio. En regiones más integradas, por el contrario, es más frecuente que los ilegales busquen beneficiarse de las infraestructuras estatales existentes.

es entonces encontrar un diseño institucional que vaya por un camino intermedio entre una ley universal que desestima las particularidades del contexto local, y una normatividad local poco atenta a las exigencias de coherencia general del Estado. En *El derecho al Estado y Los territorios de la paz* se intentó dilucidar las complejidades y los desafíos de esa vía intermedia. A continuación, señalaremos algunas ideas generales sobre el sentido de las estrategias y los diseños institucionales que podrían ser adoptados en cada uno de los tipos de municipios propuestos.

En los *municipios cooptados*, el desafío principal del Estado consiste en garantizar su autonomía de los actores ilegales (incluso legales) que lo subordinan. En estos casos parece poco factible que se pueda construir un Estado local sin una dosis fuerte de autoridad que logre neutralizar a las fuerzas ilegales. Si los grupos guerrilleros son quienes cooptan al Estado local se esperaría que, al menos en el caso de las FARC, la reciente desmovilización solucione en buena medida el problema. Si el proceso fracasa o la desmovilización no se hace bien, además de desalojar militarmente a los grupos armados que no quieran dejar las armas, es necesario dismantelar todas sus redes de apoyo y perseguir a la criminalidad organizada que se ha logrado insertar en el Estado. Si los grupos posdesmovilización son quienes cooptan al Estado local no hay razones de peso para creer que el proceso de paz con las guerrillas contribuirá a la reconstrucción estatal. En estos municipios se necesita más justicia que seguridad, lo cual implica que las estrategias de reconstrucción deberían enfocarse, primero, en *emancipar* al Estado de los poderes ilegales.

El problema central del Estado en los *municipios abandonados*, en cambio, no es tanto resolver la falta de autonomía, como su falta de capacidad burocrática. En estos casos no existen actores ilegales que atenten contra la autonomía del Estado, pero la administración local tiene serios problemas para llevar a cabo los cometidos institucionales. En estos municipios la estrategia debería estar enfocada en fortalecer el poder burocrático del Estado. Es una deficiencia administrativa y política que puede ser enfrentada con herramientas propias de la administración pública, y promoviendo un sistema político balanceado. Así pues, en este tipo de municipios las estrategias de reconstrucción deberían enfocarse en *administrar* de forma adecuada los recursos humanos

y materiales del Estado para promover el cumplimiento de sus metas, y en *nivelar* el sistema político para evitar que la mediación clientelista se convierta en regla. En ocasiones, a los problemas de baja capacidad burocrática se suma el papel predominante del clientelismo.

En los *municipios paralelos* el reto es muy diferente. Las limitaciones del Estado para regular la vida social vienen dadas por la existencia de un orden alternativo eficaz. Si el actor armado son los grupos guerrilleros, es probable que la competencia armada del Estado disminuya en los próximos años. Aquí el desafío es incorporar al orden estatal, no solo a las personas y los colectivos que dejan las armas, sino al orden y la autoridad *de facto* que estos ejercían. Ahora bien, incluso si la desmovilización es exitosa, una dosis de autoridad es necesaria para prevenir que nuevos actores armados llenen los vacíos que dejan las guerrillas luego de su desmovilización. En estos contextos, la seguridad y resolución de conflictos son retos centrales si se tiene en cuenta que las guerrillas eran los garantes del orden en las zonas rurales.

Finalmente, los *municipios disputados* suelen tener problemas tanto de autonomía como de capacidad burocrática, razón por la cual el desafío es doble. En estos municipios también se necesita una dosis importante de autoridad. El reto fundamental de la reconstrucción estatal consiste entonces en derrotar a la competencia armada. En los municipios disputados se necesita más seguridad que justicia para poder expulsar a los actores armados que ocupan la zona y que no han querido dejar las armas. En estos casos las estrategias de reconstrucción deberían apoyarse en los sectores más reformistas y trabajar de la mano con los grupos guerrilleros que dejaron las armas. Debido a esta filigrana, en los municipios disputados es importante que las estrategias diferencien, no solo a los actores locales, sino a los órdenes sociales dentro de un mismo municipio.

En conclusión, el reconocimiento de las dimensiones involucradas en cada tipo de municipio podría ayudar a promover estrategias diferenciadas de reconstrucción del Estado en la periferia.

Los siguientes capítulos presentan seis historias municipales en el siguiente orden: San Vicente del Caguán, Gaitania (Planadas),

Puerto Asís, Tarazá, Turbo y San Jacinto. Este orden permite comprender mejor el sentido tanto de las trayectorias históricas como de la propuesta teórica presentada en este capítulo. Al final del libro, a manera de epílogo, se presentan algunas ideas preliminares sobre los rasgos sociojurídicos del Estado local. Esta es una propuesta analítica especulativa, cuyo único objetivo es contribuir a articular la literatura sobre construcción de Estado y la de pluralismo jurídico.

Referencias

Aponte, A. (2015). Ganaderos, barones regionales y paramilitares. Hacienda, poder y violencia en las sabanas del antiguo Estado de Bolívar 1980-2014 (Tesis para obtener el grado de maestro en Sociología). Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS), París.

Arjona, A. M. (2016). *Rebelocracy. Social Order in Civil War*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Bourdieu, P. (2014). *On the State. Lectures at the College de France*. Cambridge, UK and Malden, US: Polity Press.

Brady, H. y Collier (eds.) (2010). *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers.

Capoccia, G. y Kelemen, R. D. (2007). The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341-369.

Carroll, L. A. (2015). *Democratización violenta. Movimientos sociales, élites y política en Urabá, el Caguán y Arauca (Colombia), 1984-2008*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Centeno, M. A. (2002). *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.

Centeno, M. A. (2014, April 17). State Fragility and Failed States. Prepared for the Conference "The Future of the State" Wharton University of Pennsylvania.

Centeno, M. A. y Ferraro, A. (2013). *State and Nation Making in Latin America and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ciro Rodríguez, C. A. (2016). *Unos grises muy verracos. Poder político local y configuración del Estado en el Caquetá, 1980-2006*. Bogotá: Ediciones de la U.

Collier, D., Mahoney, J. y Seawright, J. (2004). Claiming too much: Warnings about selection bias. In H. E. Brady y D. Collier (eds.), *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards* (pp. 85-104). Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.

de Sousa Santos, B. (2006). La sociología de las ausencias y la sociología de las emergencias: para una ecología de saberes. En *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros de Buenos Aires)* (pp. 13-41). Buenos Aires: Clacso.

Dewey, M. (2015). *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*. Madrid: Katz Editores.

Downing, B. M. (1992). *The Military Revolution and Political Change: Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Eaton, K. (2017). Policy regime juxtaposition in Latin America. *Colombia Internacional*, 90, 37-65.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy. States & Industrial Transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Evans, P. (2004). Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development*, 38(4), 30-52.

Evans, P., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (eds.) (2005). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York, NY: Cambridge University Press.

Falleti, T. y Mahoney, J. (2015). The Comparative Sequential Method. En J. Mahoney y K. Thelen (eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 211-239.

Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance*, 26(3), 347-368.

Garay, L. J., León-Beltrán, I., Salcedo-Albarán, E. y Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.

García-Villegas, M. (2008). *Jueces sin Estado*. Bogotá: Siglo del Hombre, Dejusticia.

García Villegas, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho. Sociología del campo jurídico en América Latina* (2a ed.). Penguin Random House y Universidad Nacional de Colombia, IEPRI.

García Villegas, M. y Espinosa, J. R. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.

García Villegas, M., García Sánchez, M., Rodríguez Raga, J. C., Revelo Rebolledo, J. y Espinosa Restrepo, J. R. (2011). *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá D.C.: Dejusticia.

García Villegas, M. y Revelo Rebolledo, J. (2018). La construcción del Estado local. *Análisis Político*, 92, 68-95.

Geertz, C. (2004). What is the state if it is not a sovereign? Reflections on politics in complicated places. *Current Anthropology*, 45(5), 577-593.

Gibson, E. L. (2012). *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. New York: Cambridge University Press.

González, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Antropos.

González, F. (2016). Gobernabilidades híbridas locales. Elementos para pensar la paz territorial en Colombia. Ponencia presentada en Nueva York, Latin American Studies Association (LASA).

González, F., Bolívar, Í. y Vásquez, T. (2003). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.

González, F., Guzmán, T. y Barrera, V. (eds.) (2015). *Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. Elementos para la discusión*. Bogotá: Impresol Ediciones.

Grajales, J. (2017). *Gobernar en medio de la violencia. Estado y paramilitarismo en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Gutiérrez Sanín, F. (2014a). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia 1910-2010*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Penguin Random House.

Gutiérrez Sanín, F. (2014b). Estructura organizacional de los paramilitares y derechos de propiedad en el campo (1982-2007). *Análisis Político*, 82, 3-21

Gutiérrez Sanín, F. (2015). Conexiones coactivas: paramilitares y alcaldes en Colombia. *Análisis Político*, 85, 131-157

Levitsky, S. y Murillo, V. (2009). Variations in institutional strength. *Annual Review of Political Science*, 12, 115-133.

- López, C. (ed.) (2010). *Y refundaron la patria... de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Random House Mondadori.
- López, C. (2016). *¡Adiós a las Farc! ¿Y ahora qué?* Bogotá: Random House – Debate.
- Mahoney, J. y Rueschemeyer, D. (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Mann, M. (1993). *The Sources of Social Power*. Cambridge M.A.: Cambridge University Press.
- Mann, M. (2003). La crisis del Estado-Nación en América Latina. En *La crisis política colombiana*. Bogotá: Uniandes.
- Migdal, J. S. (1988). *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Moncada, P. (ed.) (2007). *Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Peñate, A. (1999). El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado. En M. V. Llorente y M. Deas (eds.), *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Portes, A. (2006). Institutions and development: A conceptual reanalysis. *Population and Development Review*, 32(2), 233-262.
- Rangel, A. (1996). El poder local: objetivo actual de la guerrilla. *Revista Ciencia Política*, 43, 55-68.
- Rodríguez, C. y Portes, A. (2012). *Las instituciones en Colombia; un análisis sociológico*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Rotberg, R. (2007). El fracaso y el colapso de los Estados-nación. Descomposición, prevención y reparación. En P. Moncada Roa, *Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso* (pp. 157-235). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Slater, D. (2010). *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados Europeos 900-1900*. Madrid: Alianza Editorial.
- Valencia, L. y Ávila, A. (2016). *Los retos del postconflicto. Justicia, seguridad y mercados ilegales*. Bogotá: Ediciones B Colombia.
- Velasco, J. D., Duncan, G. y Lopera, F. (2018). Oligarquía, poder político y narcotráfico en Colombia: los casos de

Medellín, Santa Marta y Muzo. *Colombia Internacional*, 95, 167-201.

Weber, M. (2007). *La ciencia como profesión: la política como profesión* (trad. J. Adellan). Madrid: Espasa-Calpe.

Capítulo 2

San Vicente del Caguán: la estabilidad del orden paralelo

Javier Revelo Rebolledo

Desde la época del despeje, en el interior del país se cree que en San Vicente del Caguán los comandantes de las FARC caminaban por las calles del pueblo y que allá no se movía una hoja de papel sin su consentimiento. A pesar de que la influencia del grupo guerrillero era innegable, su rol no siempre fue hegemónico. Este capítulo busca analizar las complejidades de las relaciones entre el Estado, la sociedad y los grupos armados ilegales en San Vicente del Caguán, un municipio de tipo paralelo, según la tipología propuesta en el estudio preliminar de este libro. Aquí se analiza esta relación en tres periodos: antes, durante y después de la zona de distensión (ZD).

Aspectos generales de San Vicente del Caguán¹

San Vicente del Caguán limita con los departamentos del Meta, Guaviare y Huila. No obstante, dos de estos límites territoriales aún están en disputa, porque el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) hace más de tres décadas cambió el mapa del departamento del Caquetá. San Vicente es un municipio extenso que empieza en la Cordillera Oriental, pasa por el piedemonte y entra a la selva amazónica, o, mejor dicho, al potrero que ha ido quedando de ella. El municipio está ubicado en una zona estratégica no solo porque se encuentra muy cerca de Bogotá (el páramo de Sumapaz), sino también porque articula a la cordillera de los Andes, la Amazonia y el sur de los Llanos Orientales (CNMH, 2013).

1 Este apartado no ahonda en la historia de San Vicente del Caguán. Se limita a resaltar las características generales necesarias para comprender la trayectoria histórica del municipio. Sobre la historia de la región ver Jaramillo, Mora y Cubides (1989); Vásquez (2015).

Además de la vía que llega de Florencia, San Vicente está comunicado por tierra con el Huila por la vía que pasa por El Pato y Balsillas, y con el Meta por la vía que va a Los Pozos y La Macarena. Es muy probable que en la siguiente década el municipio quede conectado con el departamento del Guaviare debido a la construcción de la carretera Marginal de la Selva, que ha incentivado la colonización de la zona y la apertura de nuevas vías por parte de pobladores locales e inversionistas. Igualmente, los ríos que nacen en los alrededores de San Vicente desembocan en los ríos Caquetá y Guaviare, que permiten conectar a Brasil y Venezuela respectivamente. Al río Caquetá llegan el río Caguán (luego de pasar por Cartagena del Chairá y Remolinos del Caguán) y el río Yarí (que cruza el municipio de Solano). Al río Guaviare también llega el río Guayabero, después de atravesar el sur del departamento del Meta.

Lo anterior muestra que San Vicente, en lugar de ser un municipio alejado y desconectado, es un nodo estratégico que está directamente atado con el centro del país porque permite llegar por tierra a dos departamentos y a cuatro por río. No es sorprendente que San Vicente haya sido un lugar estratégico para las FARC,² puesto que media entre el centro integrado del país y el sur-oriente selvático, en donde se encuentran tanto su ventaja estratégica como sus fuentes de financiación.

En el parque central de San Vicente no hay un prócer de la independencia, sino un hacha incrustada en un tronco, que es un vivo recuerdo de la importancia de la colonización campesina en la fundación del municipio. San Vicente fue fundado en 1898 como resultado del auge cauchero del siglo XIX y, desde aquel entonces, las economías de tipo extractivo han sido fundamentales para comprender la historia económica del municipio. A San Vicente también llegaron muchos campesinos huyendo de la violencia política. Primero, en los años treinta, gracias a las vías que abrió el Estado colombiano para poder pelear la guerra con el Perú (Ferro y Uribe, 2002; Vásquez, 2014). Segundo, en la década de los cincuenta, cuando muchos campesinos liberales del centro del país –Huila y Tolima– se desplazaron a la región en

2 Decía *El Tiempo* que San Vicente del Caguán era “el corredor geográfico más importante de las FARC” (El Tiempo, 1998).

busca de refugio y de nuevas tierras (Vásquez, 2014; Martínez, 2015; López, 2007). Con el paso del tiempo, estas dinámicas de poblamiento fueron configurando una élite económica y política que estuvo ligada al Partido Liberal (Ciro Rodríguez, 2016; Vásquez, 2015).

San Vicente no solo tiene una ubicación privilegiada, sino que la historia del municipio está íntimamente conectada al surgimiento de las FARC. A mediados de los años sesenta, algunos movimientos campesinos, reductos de la violencia partidista y de la represión militar, se ubicaron en la región de El Pato (Caquetá), en el valle del río que lleva el mismo nombre.³ Los guerrilleros liberales que llegaron a la región venían huyendo del Estado y pronto se consolidaron como “autodefensas campesinas”. El Gobierno nacional de la época no dudó en tildarlos de “repúblicas independientes” y decidió atacarlas con fuerza (CNMH, 2013; López, 2007; Medina, 2010; Vásquez, 2014). En abril de 1965, el Gobierno “desató una gran ofensiva militar que incluía bombardeos y operaciones militares contra las llamadas *Repúblicas Independientes*, que se habían convertido en refugio de las autodefensas comunistas, una de estas era la región del río Pato” (Vásquez, 2014, p. 7). De estas acciones militares surgirían las FARC.

La presencia e influencia de las FARC se fortaleció desde esta época al punto que en la región, como dicen varios entrevistados, dos o tres generaciones han crecido con la guerrilla cerca. “La guerrilla es parte del paisaje”, plantea un entrevistado.⁴ Los frentes guerrilleros en la zona aumentaron entre 1968 y 1974. En esta época, las FARC autorizaron y acompañaron el poblamiento de ciertas regiones de la llanura selvática (Jaramillo, Mora y Cubides, 1989). A finales de esa misma década, cuando la coca llegó a la región, las FARC poco a poco se fueron metiendo en el negocio: primero cobraban un impuesto del 10% a cada kilo de hoja de coca y, después, controlaron toda la cadena (López, 2007).

3 La región de El Pato es central para comprender el origen de la guerrilla. Hoy en día, la región es una zona de reserva campesina. Al respecto ver Briñez Villa (1998), Carrillo (2016), Molano (1980). También véase la contextualización histórica del siguiente capítulo de este libro.

4 Entrevista a líder campesino (20/09/2015).

Entre 1960 y 1980 el Estado impulsó la colonización campesina en el Caquetá.⁵ El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora) fue la entidad encargada de promover el desarrollo rural, el empleo de los colonos, el mercado de los productos, la adjudicación de los baldíos y, en general, la prestación de los servicios de salud y educación (Martínez, 2015, p. 87). Sin embargo, la entidad fue incapaz de prevenir la concentración de la propiedad de la tierra (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017). En esta época se sentaron las bases del modelo ganadero que en la actualidad domina la economía regional. Después del Incora llegó Nestlé, que promovió la ganadería de propósito y aseguró la comercialización de la leche (Gobernación del Departamento del Caquetá, s. f.; Marsh, 1983).

La colonización, incentivada por el Estado, avanzó sin su dirección. El sueño de los colonizadores se enfrentó a la crisis del sector agropecuario y muchos colonos no se pudieron consolidar. Por eso, en los años siguientes, muchos de ellos regresaron a las ciudades y, quienes se quedaron, vendieron sus “mejoras” y siguieron colonizando los llanos del Yarí y el medio y bajo Caguán (Jaramillo, Mora y Cubides, 1989; Vásquez, 2015). En la llanura selvática se fueron instalando quienes huían de la persecución estatal en contra de las FARC, y quienes no se pudieron consolidar en el piedemonte. La colonización de la llanura selvática fue promovida por el auge de la economía cocalera de los años ochenta, que desde entonces ha marcado la relación entre el Estado y los campesinos (Vásquez, 2015). En esta década, las FARC lograron mantener un pacto de no agresión con los narcotraficantes que habían introducido la coca a la región.⁶

En la década de los ochenta también se llevaron a cabo los primeros diálogos de paz entre las FARC y el Gobierno de Belisario

5 Así, por ejemplo, por medio de la Ley 20 de 1959 se buscó asentar en el departamento a familias desalojadas por la violencia. Sobre el papel del Estado en la denominada colonización dirigida ver Centro Nacional de Memoria Histórica (2017), Hormaza (2016), Marsh (1983), Martínez Basallo (2017).

6 La única excepción estuvo relacionada con los enfrentamientos entre la guerrilla y los paramilitares de Gonzalo Rodríguez Gacha, que desde la hacienda Tranquilandia en los llanos del Yarí hicieron su primera incursión en el Caquetá (MOE y Corporación Nuevo Arco Iris, 2009).

Betancur en La Uribe, Meta. La Unión Patriótica (UP) nació de estos diálogos, pero el experimento fracasó porque los paramilitares, en alianza con las Fuerzas Armadas del Estado, lo impidieron (Ciro Rodríguez, 2016). Esta década también fue clave para la organización campesina.⁷ La represión de la Unión Patriótica (UP) y de las organizaciones campesinas llevó a las FARC a incrementar la presión armada y, para ello, se apoyaron en la economía de la coca (Vásquez, 2015).

La influencia de la guerrilla en estos años fue tal, que en 1997 casi logran impedir las elecciones locales, secuestrando dirigentes e intimidando a otros (El Tiempo, 1998a). En las regiones de Balsillas y Guayabal los puestos de votación fueron retirados (El Tiempo, 1998b). Menos del 6% de los ciudadanos habilitados para votar en el municipio lo hizo. Esta fue la estrategia que la guerrilla utilizó para presionar una negociación con el presidente Ernesto Samper y para lograr la desmilitarización de ciertos territorios (El Tiempo, 1998c).

San Vicente del Caguán durante la zona de distensión

Andrés Pastrana llegó a la Presidencia en 1998 porque prometió sentarse a negociar con las FARC y, para hacerlo, aceptó despejar cinco municipios del Meta y uno del Caquetá: San Vicente del Caguán (Resolución 85). Infortunadamente, la producción académica sobre esta época tan importante se ha enfocado en los diálogos de paz (su inicio, desarrollo y fin) y ha descuidado el estudio de la vida local.

El Estado que llega, se va y se queda

El Gobierno no quería incluir a San Vicente en los municipios despejados, porque sabía que eso le daría una ventaja estratégica a la guerrilla. El municipio no es solo la segunda ciudad más grande del amazonas occidental, sino que, como se explicó, conecta a regiones como El Pato-Balsillas, los llanos del Yarí y las laderas del río Caguán con el centro del país (Lozano, 2001, p. 34). Sin

⁷ La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) del Caquetá fue una de las regionales más fuertes (Ferro y Uribe, 2002).

embargo, el Gobierno terminó accediendo porque el casco urbano de San Vicente brindaba una mínima oferta de servicios públicos y, además, se podía llegar por aire, tierra y río. Fue así como el municipio fue incluido y se convirtió en el epicentro de la ZD.⁸ La voluntad de los pobladores locales no fue consultada: “nada le importó al Gobierno, no tener en cuenta si la gente quería el despeje o no” (Perdomo, 2004, p. 45).

Una vez se definieron los municipios, el Gobierno y las FARC acordaron qué entidades del Estado se podían quedar. Se determinó que los sectores armados del Estado, ejército y policía, debían salir de la zona, mientras que las entidades civiles se podían quedar. Se habló de desmilitarización y de despeje como sinónimos. Las FARC rechazaron toda presencia militar y llegaron a condicionar la instalación de la mesa de diálogo a la salida de 130 soldados bachilleres que permanecían en el Batallón Cazadores (El Tiempo, 1998d). Escoltados por la Cruz Roja salieron hacia el sur tanto el ejército como la policía, seguidos de los funcionarios judiciales (El Tiempo, 1999). Tiempo después también salió la Notaría por decisión del superintendente de notariado, más que por presión de la guerrilla.⁹

La mayoría de entidades estatales que salieron de San Vicente siguieron prestando sus servicios desde Puerto Rico.¹⁰ Quienes necesitaban algo tenían que salir temporalmente de la ZD, con los riesgos, las incomodidades y los costos que eso traía. Salir de San Vicente implicaba cambiar de reglas y de autoridades en cuestión de segundos. En la práctica, un puente funcionaba como una frontera internacional entre dos países enemigos. Mientras que fuera de la ZD la gente de San Vicente era tildada de guerrillera, adentro, los forasteros eran vistos como colaboradores del ejército y de los grupos paramilitares. La guerrilla cerraba las vías entre las 6 p.m. y las 6 a.m., lo cual hacía más difícil el acceso a

8 Si bien San Vicente fue la sede de los diálogos, los llanos del Yará y La Macarena fueron los centros estratégicos para la guerrilla (Vicepresidencia de Colombia, 2003, p. 8).

9 Entrevista a funcionario público (2/10/2015).

10 Esta era la única opción que tenían, pues la vía que va a Neiva por Balsillas estaba en muy malas condiciones y el municipio de La Macarena, al norte, también hacía parte de la ZD.

los servicios del Estado que se prestaban en Puerto Rico.¹¹ Otras entidades estatales del nivel nacional y local se quedaron porque las FARC no las percibían como una amenaza. Se quedaron la Alcaldía con todas sus secretarías, el Concejo Municipal, la Personería, la oficina del Bienestar Familiar y el Inspector de Policía (Perdomo, 2004, p. 30). Las elecciones locales tampoco fueron suspendidas en esta época y los niveles de participación no fueron tan bajos como en 1997.¹²

A San Vicente llegaron entidades estatales que nunca antes habían hecho presencia. Personalidades claves del Gobierno nacional como el presidente Pastrana, varios ministros, y dos comisionados de Paz pisaron el municipio por primera vez. No obstante, todos estos funcionarios tendían a pasar del aeropuerto a Los Pozos, en donde quedaba Villa Nueva Colombia, la sede de los diálogos y las audiencias. “Aquí en el pueblo, uno nunca los vio”, dice un entrevistado. Los funcionarios de Bogotá pisaban el municipio con una agenda nacional, en la cual San Vicente era solo el escenario. Se dice incluso que Pastrana no llegaba al aeropuerto oficial, sino que usaba las “pistas clandestinas programadas por los guerrilleros” (Perdomo, 2004, p. 92). La única entidad nueva que desde esta época se instaló de forma permanente fue la Defensoría del Pueblo.

Durante la ZD, entonces, sí hubo Estado en San Vicente, aunque limitado y fraccionado. Sectores nunca antes vistos llegaron, otros se fueron, y otros se quedaron, pero acoplados a las nuevas reglas del juego.

La gente que llega, se va y se queda

La ZD fue recibida con expectativa y, sobre todo, con miedo. Varios líderes locales aprovecharon el cuarto de hora para reclamarle al Gobierno central más inversiones (El Tiempo, 1998e). Sin embargo, muchos se fueron del municipio, porque habían tenido problemas con la guerrilla, o querían proteger sus bienes, o temían una incursión paramilitar, o no querían ser estigmatizados

11 Entrevista a comerciante (22/9/2015).

12 De hecho, algunos plantean que en las elecciones que se hicieron durante la ZD se fortaleció la hegemonía de los partidos tradicionales (Higuera, 2014).

ni que sus hijos terminaran en la guerrilla. “Yo me quedé, pero a mis hijos sí los saqué un tiempo para que no terminaran en la guerrilla”, dice un comerciante del pueblo.¹³ Muchos ganaderos se fueron o sacaron su ganado, al punto que las FARC intervinieron para evitar una crisis en el campo (Lozano, 2001, p. 29).

La mayoría se quedó. El impacto de la ZD en la zona rural no fue muy notorio, pues la guerrilla ya era la autoridad allá. Algo muy diferente ocurrió en el casco urbano, en donde los habitantes empezaron a ver más y más guerrilleros en las calles. Durante el despeje, dicen en San Vicente, la revolución bajó del campo a la ciudad. Naturalmente, lo que para algunos fue una novedad, para otros no lo fue. Cuentan, por ejemplo, que en aquella época varios milicianos e informantes se sintieron tranquilos y empezaron a compartir con los guerrilleros.¹⁴ Otros ofrecían servicios de “intermediación” con la guerrilla para obtener algo de ellos (Carrillo, 2009, p. 89). La mayoría, sin embargo, se acomodó a las reglas de las FARC sin acercarse mucho, pero sin ganarse su enemistad.

Quienes pasaron por San Vicente lo hicieron o para participar en una de las cincuenta audiencias públicas del proceso de paz (Perdomo, 2004, p. 40), o para aprovechar el *boom* económico que los diálogos de paz crearon, o para beneficiarse de los mercados ilegales que florecían en la zona (gráfica 1).

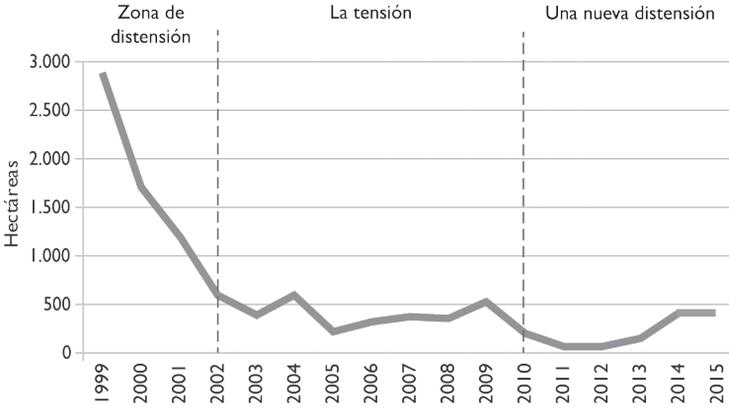
Al Caguán también llegaron expresidentes de Colombia y de otros países, embajadores, congresistas, periodistas nacionales e internacionales, celebridades (Fanny Mikey, Marbelle y Gabriel García Márquez), además de líderes sindicales, universitarios y campesinos, que iban a impulsar sus agendas. En el mes de abril de 2000 se lanzó el Movimiento Bolivariano para la Nueva Colombia, brazo político de las FARC, en un evento al que asistieron cerca de 30 mil personas (El Tiempo, 2000): el doble de la población del municipio. Así relata el evento Carlos Perdomo, un comerciante de San Vicente: “fue impresionante, casi tres mil hombres de las FARC ocupaban el casco de San Vicente, el pueblo vio un trancón de guerrilleros en fila india” (Perdomo, 2004, p. 100).

13 Entrevista a comerciante (22/09/2015).

14 Entrevista a habitante (25/09/2015).

GRÁFICA I

Cultivos de coca en San Vicente del Caguán, 1999-2015



FUENTE: Simci (2017).

El flujo de personas fue tan grande que, en ocasiones, las residencias, los restaurantes y las cantinas del pueblo no daban abasto.¹⁵ Este *boom* económico, por supuesto, elevó los precios. Dice un ganadero que “todo se puso carísimo... el perjudicado era uno porque hasta a la gaseosa le subieron. Esto parecía como pueblo estrato 6 y pa’ sumarle, la guerrilla también se traía costales repletos de billetes para lavar aquí” (citado en Reyes, 2012, p. 11). Muchas de las personas que llegaron durante el despeje se terminaron quedando en San Vicente. Algunos plantean incluso que la ZD promovió tanto la urbanización acelerada como el florecimiento del comercio. Lo cierto es que con el apoyo de la guerrilla en esta época se crearon varios barrios de invasión (Vera, 2013).

El orden social y político durante el despeje

Quien había decidido vivir en el municipio tuvo que acomodarse a las reglas de la guerrilla. En esa época, la fractura histórica entre el campo y la ciudad disminuyó, porque la guerrilla colmó todo el territorio y logró el monopolio de la coacción.

Una de las primeras acciones de las FARC fue convocar a los habitantes al parque central, con el fin de informarles las condiciones del nuevo orden. Al parecer, estas reuniones fueron cada

15 El Gobierno quiso controlar el acceso a la ZD, lo cual fue criticado por la guerrilla y sectores de izquierda (Lozano, 2001, p. 117).

vez más frecuentes y empezaron a ser utilizadas para difundir la ideología del grupo guerrillero. Por acuerdo entre el Gobierno y la guerrilla se creó una *policía cívica*, conformada por sesenta hombres, de los cuales treinta fueron elegidos por la guerrilla y treinta por la Alcaldía. Si bien el control último lo ejercía la guerrilla, esta se apoyaba en la policía cívica. Su función básica era mantener la seguridad ciudadana en el casco urbano del municipio, porque en la parte rural solo las FARC patrullaban (El Tiempo, 2001). Un entrevistado contó que al principio se buscó que la policía cívica estuviese desarmada, idea que funcionó hasta que al parecer un borracho le pegó a uno de los policías. Desde ese momento, la policía cívica patrullaba en grupo y con pistolas.¹⁶

La guerrilla también abrió una oficina de quejas para atender los conflictos de la gente.¹⁷ Ante la ausencia de entidades estatales que administraran justicia, los conflictos se resolvían mediante un sistema complejo: las Juntas de Acción Comunal (JAC) eran quienes en principio se encargaban de atender los problemas y así lo aceptaba la guerrilla. Sin embargo, cuando el arreglo no era posible o cuando una parte estaba en desacuerdo, la guerrilla permitía que acudieran a la oficina de quejas. Allá llegaban para “cobrar dineros, para arreglar separaciones conyugales, para denunciar atropellos de funcionarios, de la misma guerrilla y solucionar negocios mal hechos” (Carrillo, 2009, p. 91).

Las sanciones más comunes que imponía la guerrilla eran las multas y el trabajo en las carreteras. Así conseguían dos objetivos al mismo tiempo: de un lado, imponían un castigo ejemplar y, de otro, obtenían mano de obra gratuita para los proyectos de infraestructura. A la guerrilla se le debe, por ejemplo, la vía que de San Vicente va a La Macarena, de La Macarena a Cachicamo (Guaviare) y de La Macarena a Vistahermosa (Vicepresidencia de Colombia, 2003, p. 8). Las FARC también arreglaron varias calles y andenes del casco urbano con ayuda de la población local y de los sancionados (Carrillo, 2009, p. 91).

16 También recibieron una capacitación en primeros auxilios, pantalón gris y camisa blanca. Carecían de esposas o carro para movilizarse.

17 De hecho, la guerrilla abrió dos oficinas: una en donde hoy funciona la Casa de la Cultura en el parque central, y otra en la finca Doña Nora, lugar en donde se estableció el Mono Jojoy (Reyes, 2012, p. 10).

La acción directa de las FARC era entonces muy selectiva. Para garantizar tanto el orden público como la resolución de los conflictos delegaban en terceros: en la policía cívica y en los comités conciliadores de las juntas. Las FARC tan solo intervenían si a ellos el problema se les salía de las manos, si la conciliación era imposible o si alguien se quejaba de la policía cívica o de las JAC.

Sin embargo, la guerrilla siempre monopolizó aquellos casos que consideraba muy graves, como por ejemplo, la colaboración con la fuerza pública o los paramilitares, la venta de la pasta base de coca a compradores no autorizados, la violencia sexual y la indisciplina al interior de sus filas. Debido a la sensibilidad de estos casos, la sanción que imponía la guerrilla solía ser la muerte o, como mínimo, el destierro.

La Alcaldía, como se mencionó, siguió funcionando, pero respetando las nuevas condiciones impuestas por las FARC. Para algunos líderes políticos locales su presencia era simbólica: “El alcalde era un figurín, como para no decir que el Gobierno había perdido todo el poder” (citado en Reyes, 2012, p. 10). Durante la ZD los alcaldes de San Vicente, Omar García y Néstor León Ramírez, tuvieron que lidiar con dos transiciones diferentes: mientras que el primero enfrentó el inicio de la ZD, al segundo le tocó su final. García es recordado a nivel nacional porque en varias ocasiones defendió, de forma populista según los críticos, los intereses de los habitantes de San Vicente ante el Gobierno nacional y la guerrilla. A pesar de que es una persona polémica, no son pocos quienes agradecen su gestión. Sin embargo, otros lo critican porque al parecer se adueñó de recursos públicos: “este ha sido el alcalde que más daño político le ha hecho al municipio” (Carrillo, 2009, p. 95). El segundo alcalde de la ZD, Nelson Perdomo, llegó al final y era el apadrinado de Ingrid Betancur, que fue secuestrada en la vía Florencia-San Vicente a los pocos días del fracaso del proceso de paz.

A pesar de que las elecciones no fueron suspendidas durante la ZD, estas eran controladas y limitadas por las FARC. Según Manuel Marulanda, “no habrá sabotaje a las elecciones locales [...] en nuestras áreas de influencia, aclaraba el comandante guerrillero, no se permitirá el proselitismo de los candidatos liberales y conservadores, ligados a prácticas clientelistas y de corrupción” (citado en Lozano, 2001, p. 74). Si bien las FARC enviaban

un delegado a todas las reuniones políticas a escuchar y observar, cuentan varios entrevistados que la guerrilla no avaló a nadie.

La eficacia del orden local es reconocida por líderes sociales de distintas orillas y las FARC (Reyes, 2012, p. 10). Según varios entrevistados, la gente se sentía segura, pues “no pasaba nada [...] había orden, no había robos. Usted podía tener plata y dormirse borracho en el parque y nada le pasaba”.¹⁸ Al parecer en las fiestas nadie peleaba, las casas permanecían con la puerta abierta y nadie se robaba las motos. Tanto la policía cívica como la guerrilla lo resaltaron en su momento. Manuel Marulanda hablaba de la seguridad del municipio con orgullo. Por ejemplo, él planteó que el evento de lanzamiento del Movimiento Bolivariano se había hecho “sin que siquiera se presentara un riña y ninguna persona saliera lesionada” (citado en Lozano, 2001, p. 69). Algo similar planteaba el alcalde de la época, que utilizaba el argumento de orden y seguridad para gestionar recursos en Bogotá. Por eso, tanto el Gobierno nacional como la guerrilla repetían que la población de San Vicente estaba muy contenta con el despeje.

Pero San Vicente también fue un santuario para la ilegalidad durante estos años. Se dice que en esa época muchos carros robados iban a parar al municipio, los cuales se negociaban a precios risibles. Nadie pedía papeles y todo era informal. Sin embargo, cuentan que en algún momento las autoridades trataron de enfrentar el asunto. Omar García, el primer alcalde de la ZD, ayudó a recuperar varios carros robados que habían llegado al municipio (Reyes, 2012, p. 12). A veces se podía recuperar un carro sin la intervención del alcalde. Un líder social entrevistado cuenta, por ejemplo, que alguien encontró su camioneta robada en el parque central del municipio. Como tenía tanto los papeles como la llave, en teoría, se podía llevar el carro. Pero estaba en el Caguán y las cosas eran a otro precio durante el despeje. Por eso, inseguro de las condiciones, acudió ante la policía cívica, que verificó los papeles. La policía cívica decidió hablar con el inspector de policía, que finalmente expidió una constancia autorizando la salida del carro.¹⁹

También cuentan que la ZD fue utilizada para cobrar vacunas a los habitantes locales, promover el cultivo y la comercialización

18 Entrevista a líder de la zona rural (17/09/2017).

19 Entrevista a comerciante (22/9/2015).

de la pasta base de coca (Verdad Abierta, 2014), movilizar y retener a los secuestrados (Perdomo, 2004, p. 126), quitarle cabezas de ganado a la gente, despojarla de sus tierras y construir carreteras y pistas no autorizadas.

Cuando Pastrana dio por terminados los diálogos y ordenó la retoma de la región que había sido despejada,²⁰ el pánico y el miedo se apoderaron de los habitantes de San Vicente. Quienes tenían en su poder los carros y las motos baratas se deshicieron de ellas; quienes se habían acercado a la guerrilla o se sumaron a sus filas o huyeron; quienes podían pidieron vacaciones; y quienes se quedaron se encerraron en sus casas a esperar lo que venía: el Estado.²¹

La guerrilla, por su parte, abandonó el casco urbano y se retiró a las zonas rurales en donde su poder era mayor (Semana, 1999). Las FARC se iban del pueblo, pero no del municipio. El orden social y político de la ZD estaba a punto de terminar y la fuerza pública, los jueces y los fiscales se disponían a entrar.

San Vicente del Caguán después de la zona de distensión (2004-2016)

De la retoma a la seguridad democrática

El 21 de febrero de 2002 la fuerza pública empezó a avanzar, por aire, atacando los campamentos de la guerrilla. Las paredes de las casas retumbaban y tanto el hospital como las clínicas no daban abasto. Después de los bombardeos, el Ejército entró a San

20 Según el Gobierno, los diálogos terminaron porque las negociaciones no avanzaban y porque las FARC no solo se negaban a aceptar una comisión de verificación, sino que también estaban delinquirando en los municipios vecinos a la ZD (Vicepresidencia de Colombia, 2003). Por ejemplo, las FARC secuestraron a varios congresistas, entre ellos, a Jorge Eduardo Gechem (quien viajaba en el famoso Avión de Aires); al exministro Fernando Araújo; a Juliana Villegas, hija del ex presidente de la ANDI y exministro de Defensa; al periodista Ricardo Cortés; a la niña Clara Oliva Pantoja. También secuestraron y mataron a Consuelo Araújo, La Cacica, y a Diego Turbay Cote, un cacique electoral en el Caquetá (Echandía, 2012; Vicepresidencia de Colombia, 2003). Las FARC, por su parte, plantearon que la paz no avanzaba porque el Gobierno no combatía a los paramilitares y porque promovía la intervención de los Estados Unidos con el Plan Colombia (ver Lozano, 2001).

21 Esa noche desconocidos mataron a Raúl Antonio Valencia, el director de la Policía Cívica, y atacaron la vivienda del exalcalde Omar García (Reyes, 2012, p. 14).

Vicente desde Puerto Rico, Neiva y Cartagena del Chairá. La resistencia inicial de la guerrilla fue mínima, pues este grupo guerrillero ya se había ido del casco urbano para refugiarse en las zonas rurales y selváticas. Dejaron a algunos francotiradores en el camino y minaron los campos con el fin de retrasar la entrada de la fuerza pública y de facilitar la retirada (Carrillo, 2009, p. 103). El ejército tan solo llegó al casco urbano tres días después y lo hizo para asegurar las vías de acceso y lugares estratégicos como el Batallón Cazadores, la Estación de Policía, el puerto y el aeropuerto. El presidente Pastrana podía cantar victoria. A pesar del fracaso del proceso de paz, su gobierno terminaba con una ZD formalmente controlada por las fuerzas armadas, que habían sido fortalecidas gracias al Plan Colombia (Rojas, 2015). Sin embargo, la guerra apenas iniciaba.

*El Estado y la zona urbana
como objetivo militar de la guerrilla*

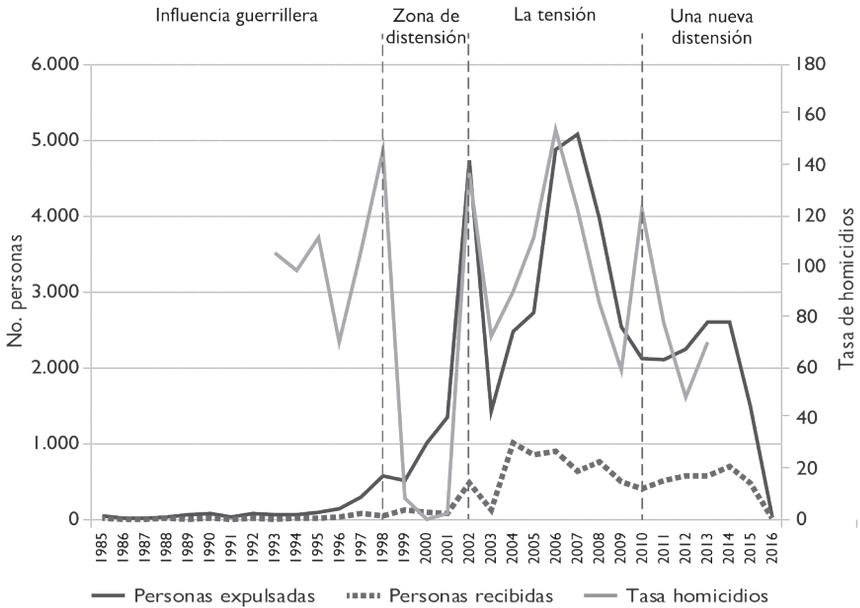
Luego del despeje, las entidades civiles del Estado salieron, mientras que los armados entraron. Quienes se habían quedado salían porque nadie los podía proteger, y aquellos que salieron durante la ZD volvían con un ánimo revanchista. La coexistencia pacífica entre la guerrilla y el Estado había terminado. Todos los funcionarios públicos, sin distinción alguna, temían por su vida, pues el Estado fue declarado objetivo militar de la guerrilla. Néstor León Ramírez, el alcalde de la época, fue el primero en salir de San Vicente a gobernar desde Bogotá, primero, y desde Florencia, después (Carrillo, 2009, p. 107). Los funcionarios que no renunciaron a su cargo debieron irse. Por eso, a la comunidad le “tocaba viajar a la capital para gestionar cualquier recurso, para pagar el impuesto, o para adquirir cualquier paz y salvo de la administración” (p. 108). También se dice que en esta época de caos la corrupción fue alarmante.

La guerrilla atacó los cuarteles militares que estaban en el pueblo, y le puso bombas tanto a la casa del alcalde como al edificio de la Alcaldía. “Cuando pasó el bombardeo el silencio fue increíble. Cuando ellos se fueron solo se escuchó el motor de la lancha”.²² La fuerza pública tenía muchos problemas para responder los ataques, porque estos eran efectuados por personas

22 Entrevista a habitante (29/09/2015).

GRÁFICA 2

Homicidio y desplazamiento en San Vicente del Caguán, 1985-2015



FUENTE: Desplazamiento forzado (UARIV, 1985-2015), homicidios (Policía Nacional, 1993-2013).

vestidas de civil. Un entrevistado contó, por ejemplo, que la guerrilla en esa época le ofrecía a los jóvenes del pueblo dos millones de pesos por lanzarle una granada al ejército,²³ lo cual aumentó la desconfianza de la fuerza pública frente los habitantes. “Los ‘tombos’ ya no confían en nadie” (citado en Reyes, 2012, p. 7). La guerrilla también hizo varias ejecuciones selectivas de quienes los habían criticado durante el despeje, ya que pensaban que eran colaboradores de los paramilitares o del ejército (Vicepresidencia de Colombia, 2003, p. 4).²⁴ La gráfica 2 muestra, no solo la ausencia de confrontación durante la ZD, ya mencionada, sino también la violencia que vino después.

En 2004, finalmente regresaron las entidades civiles del Estado, las mismas que habían salido tan pronto terminó la ZD.

23 Entrevista a poblador local (29/09/2015).

24 Según la Vicepresidencia, “también son amenazados quienes tratan de recuperar propiedades y vehículos robados por la guerrilla” (Vicepresidencia de Colombia, 2003, p. 15).

Regresaron el alcalde, sus secretarios, los concejales, el fiscal, el juez, el defensor comunitario y los funcionarios de Bienestar Familiar. El Gobierno nacional prometió darles seguridad, pero no lo logró: entre 2004 y 2007 fueron asesinados un secretario de gobierno y cuatro concejales (Carrillo, 2009, p. 114).²⁵ Edwin Alberto Valdez, el primer alcalde elegido después de la ZD, regresó al municipio sin su familia en 2004 a pesar de que la guerrilla se lo había prohibido. Vivió en un anillo de seguridad cercano a la Estación de Policía con nueve escoltas. Al parecer, una de sus primeras tareas fue la de fortalecer el recaudo fiscal que fue nulo durante la ZD. Decía el exalcalde: “fue muy difícil decirle a la comunidad que venía de un proceso de paz donde no pagaban servicios e impuestos [...] que ahora había un reglamento y una normatividad. Hoy la gente está empezando a pagar industria y comercio, servicios públicos y predial” (Semana, 2006). Las dinámicas de la violencia no cambiaron de forma significativa con el nuevo alcalde, Hernán Cortés Villalba (2008-2011), quien resultó elegido a pesar de que las FARC también intentaron sabotear las elecciones.

*Los campesinos y la zona rural
como objetivo militar del Estado*

Después de la ZD, la fractura entre la zona urbana y rural se agudizó. Pocos volvieron a las veredas. Una vez la fuerza pública logró consolidar el casco urbano, comenzó su ofensiva hacia la zona rural. La estigmatización de los campesinos fue frecuente. Según un líder campesino, “el Estado nos quería acorrallar y nos veía como auxiliares de la guerrilla”.²⁶ El Ejército implementó duros controles a los campesinos, que salían a comparar sus víveres al pueblo porque la mayoría de productos y alimentos llegan de Neiva o Bogotá. Usar botas de caucho, poncho o sombrero se convirtió en un peligro. La fuerza pública restringió las remesas, el combustible y el cemento que ingresaba al campo. También prohibió la movilidad por la noche (Carrillo, 2009, p. 109). Mientras que el ejército regulaba la entrada y salida del casco urbano, la guerrilla hacía lo propio, pero en la zona rural. La frontera que separaba los dos órdenes se trasladó al interior del municipio.

25 Reinaldo Antonio Carrillo en 2004, Enrique Córdoba en 2005, Jairo Quiñones en 2006 y Gloria Polanía en 2007.

26 Entrevista a líder de la zona rural (21/09/2015).

Con el Estado finalmente llegaron los paramilitares, que si bien ya estaban en el Caquetá, tenían poca influencia en el norte del departamento.²⁷ Después de la ZD, dicen los entrevistados que los paramilitares lograron establecer un retén permanente a solo cinco kilómetros del casco urbano. “Un capitán de la Policía nos decía hijueperras, los voy a sacar a Tijuana para que los piquen los paras”, cuenta un taxista (Semana, 2012). Sin embargo, es importante resaltar que los paramilitares no lograron controlar al municipio y que a las zonas rurales poco entraron. Cuentan varios entrevistados que la llegada de los paramilitares también fue resistida por los campesinos, que promovieron varias movilizaciones. Según un líder entrevistado, en aquella época la población se movilizó para rechazar la entrada de los paramilitares: “movilizamos a tres mil personas para decirles que se vayan”.²⁸ También dicen que algunos de ellos le pasaban información a las FARC: “Les ayudábamos para que los encuentren y les den”. Al parecer algunos hacían esto porque los paramilitares eran muy sangrientos y “cortaban en pedacitos” a la gente.²⁹

Sin embargo, la gran mayoría de campesinos se mantuvo al margen de la confrontación y se acomodó a la incertidumbre. Evitaban salir al pueblo y cuando lo hacían siempre iban acompañados. “Uno aprende a vivir y a actuar en la guerra” dice un entrevistado.³⁰ En esa época la población civil también se empezó a organizar para hacer denuncias nacionales e internacionales sobre las violaciones de derechos humanos de la fuerza pública.

Una nueva distensión gracias a los diálogos de paz

Durante la administración de Santos, la vida en San Vicente comenzó a cambiar, ya que los diálogos de paz entre el Gobierno y las FARC crearon una nueva distensión. También ayudó el

27 A finales de la década de los noventa, los paramilitares llegaron al departamento del Caquetá y formaron el Frente Sur de los Andaqués del Bloque Central Bolívar (BCB). En 1998 intentaron entrar a San Vicente del Caguán, pero la guerrilla “inició una ofensiva contra quienes asistieron a una primera reunión de comerciantes en la que se planteó el tema” (El Tiempo, 1998, 13 de febrero). Era muy difícil que los paramilitares lograran ingresar a la zona, puesto que en esa época la ZD estaba recién creada.

28 Entrevista a líder campesino (1/10/2015).

29 Entrevista a líder de la zona rural (17/09/2015).

30 *Idem.*

triunfo electoral de Domingo Pérez Cuéllar, el candidato del Polo Democrático a la Alcaldía en 2011: “Últimamente esto está calmado, pero nunca se sabe [...] en cualquier momento ponen una bomba y ahí cae todo el mundo, incluso niños”, dice un comerciante del pueblo.³¹ Esta es una calma tensa que depende directamente del proceso de paz. Las huellas de la guerra todavía se ven en los agujeros de bala que tienen las bancas del parque central, en los sacos de arena que le sirven de trinchera a la policía y en un cementerio saturado. En los últimos años, la brecha que históricamente ha separado el casco urbano del campo ha disminuido gracias a esta nueva distensión.

La influencia de la guerrilla en lo urbano y lo rural

A pesar de la acción estatal, la guerrilla ejerció una influencia importante en el casco urbano y, en especial, en las veredas. Por ejemplo, la guerrilla prohibía la tala, la caza indiscriminada, la drogadicción y la delincuencia en general.³² Ellos también sabían quiénes vivían en la parte rural y por eso eran capaces de controlar el ingreso al campo. Cuenta un líder local:

Cuando uno pasa en la moto y ve por el retrovisor, los campesinos dejan de ordeñar y llaman a alguien. Allá no se puede llevar ni cámara, ni celular, ni casco. Son anillos de seguridad muy fuertes. Por eso el ejército no puede entrar a pesar de que son como 4 mil soldados.³³

Las Fuerzas Armadas eran las únicas que entraban sin permiso porque tenían cómo defenderse. El resto de mortales que querían entrar al campo, fueran civiles o empleados del Estado, tenían que pedir permiso o ir acompañados. Inmediatamente después de la ZD la entrada al campo era aún más complicada, pues el permiso era muy difícil de conseguir y pocos se atrevían a llevar desconocidos.

Al parecer, este cierre de la zona rural empezó a cambiar con los diálogos de paz y con la llegada de la izquierda a la Alcaldía (2011-2015). Varios funcionarios entrevistados cuentan que

31 Entrevista a comerciante (16/09/2015).

32 Las sanciones que impone la guerrilla están en carteleras: por un puño \$500.000, por un machetazo \$1.000.000. Entrevista a líder social (9/10/2015).

33 Entrevista a líder social (9/10/2015).

durante la alcaldía del Polo se hicieron más inversiones en la zona rural y que la guerrilla lo permitió. Por ejemplo, se invirtió en las carreteras y escuelas, se hicieron jornadas pedagógicas, y se dieron importantes capacitaciones. En muchas ocasiones, la inversión pública se hizo con la participación de las comunidades. Según un funcionario, la entrada a la zona rural fue más fácil porque “el alcalde viene del sector rural y además puede moverse más fácil a partir del cese”.³⁴ Los críticos interpretan este cambio como el resultado de una alianza entre la guerrilla y la alcaldía, lo cual por supuesto es difícil de comprobar. El control en el campo, sin embargo, existía: estaba prohibido transitar por las noches, así como usar celulares y los cascos de moto a cualquier hora.

Para llegar a la zona rural, los funcionarios debían pedir permiso o, como mínimo, informar que iban. Dice un funcionario: “Cuando tengo que ir a la zona rural, primero hablo con el presidente de la zona. Él habla con quien tiene que hablar y, si se puede, entonces voy”.³⁵ Para entrar a ciertas veredas era necesario hablar con un intermediario: los presidentes de las JAC. Estos coexistieron con la guerrilla y siguieron sus normas por años. Por eso, eran ellos quienes podían hablar con las FARC cuando se querían abrir las puertas del campo a desconocidos, como el Estado. Las JAC son entonces un elemento clave para entender el fenómeno estatal en un municipio como San Vicente, pues permitieron la coexistencia y el acomodamiento de dos órdenes normativos que regían en paralelo.³⁶ El problema es que, como contó un entrevistado, este papel mediador solía dejarlos “entre la espada y la pared”.³⁷

Además de mediar en el acceso a buena parte de las zonas rurales del municipio, las JAC tenían información clave para gobernar el campo. Esto lo sabía el ejército, que en varias ocasiones trató de empadronar a los pobladores rurales de San Vicente para tenerlos vigilados. A pesar de estos intentos, la población rural que vivía en las veredas seguía siendo poco legible para el

34 Entrevista a funcionario (15/09/2015).

35 Entrevista a funcionario (4/10/2015).

36 Para comprender la complejidad de las relaciones existentes entre las JAC y el Estado local ver Moreno (2015).

37 Entrevista a comerciante (16/09/2015).

Estado. De hecho, muchos campesinos se negaron a darle información básica al Estado, porque le temían o estaban huyendo de él. Buena parte de la información que le faltaba al Estado la tenían las JAC, ya que ellos sí sabían quiénes vivían en las veredas y a qué se dedicaban. Las juntas, por supuesto, también eran celosas con la información por los abusos del pasado. El ejército sospechaba que la información de las JAC le servía a la guerrilla para gobernar las veredas, lo cual también es difícil de comprobar.

Asimismo, las JAC también cumplían un papel determinante en la resolución de conflictos. Cada junta tiene un comité conciliador que atiende los problemas de la gente, en teoría, mediante un procedimiento conciliatorio. Cuando el problema persistía o el acuerdo era imposible de lograr, la gente tenía la posibilidad de acudir a la guerrilla. Las armas de la guerrilla fueron entonces útiles para hacer respetar los acuerdos o las decisiones de las juntas, cuando los campesinos así se lo solicitaban. Según un líder político entrevistado antes de la desmovilización, “si la guerrilla no obliga, no se cumple”.³⁸ La guerrilla era quién decidía qué conductas eran sancionadas y, al mismo tiempo, actuaba como el aparato coactivo para la resolución de los problemas. Por eso, a los campesinos les preocupaba el futuro de la seguridad y de los conflictos sin las FARC. Así como hay jueces sin Estado, en la zona rural al parecer quedaron juntas sin guerrilla.

El procedimiento conciliatorio solo se aplicaba en temas que no afectaban directamente a la guerrilla. La colaboración con el ejército o los grupos paramilitares, el no pago de vacunas y la violencia sexual eran temas que este grupo sancionaba directamente.³⁹ Las sanciones en estos casos eran el exilio o la muerte. La guerrilla entonces intervenía directamente en temas muy puntuales y de forma subsidiaria en muchos otros. Según varios entrevistados, si los temas no eran graves, o si los implicados no habían hablado con la junta, la guerrilla les decía que hablaran primero con esta.⁴⁰

38 Entrevista a líder político (25/09/2015).

39 La guerrilla también atendía todos los problemas de la comunidad con algún miembro de sus filas.

40 Conocer cómo funcionan las juntas es muy complicado e infortunadamente ha sido poco estudiado. Sin embargo, algunos plantean que las juntas han favorecido a quienes son más cercanos a las direc-

¿Qué tan autónomas eran las juntas de San Vicente? Esta es una pregunta difícil de responder de forma responsable. Para algunos, estas hacían parte de la guerrilla. Según un entrevistado, gracias a la guerrilla las juntas “marchan como un relojito. Citan a cincuenta personas a las reuniones y llegan las cincuenta. Si no van les ponen una multa y todos pagan”.⁴¹ Pero el asunto no es tan sencillo. Existen algunos ejemplos de JAC que defendieron su autonomía frente a las FARC.⁴² No obstante estos casos, como dice un entrevistado, “son pocas las juntas que le han dicho que no a la guerrilla”.⁴³ Así como es una simplificación irresponsable plantear que las juntas hicieron parte de la guerrilla, también es una ingenuidad creer que eran autónomas. Los campesinos de San Vicente coexistieron, cohabitaron y convivieron al lado de la guerrilla por más de cincuenta años. Lo cierto seguramente está en la mitad: “entre la guerrilla y la no guerrilla hay todo tipo de grises”.⁴⁴

La influencia de la guerrilla en el casco urbano no era muy difícil de percibir, a pesar de que en apariencia nada pasaba. Esto sí, agrega un entrevistado, “hay muchos ojos mirando”.⁴⁵ Dicen que la mayoría de moto-taxistas eran informantes de la guerrilla. Lo cierto es que todos los habitantes del municipio sentían su poder cuando les tocaba pagar las vacunas. Todos los entrevistados, sin importar su tendencia política o lugar de residencia, plantearon que quienes no pagaban las vacunas, el denominado “impuesto de guerra”, o estaban muertos o ya no vivían en San Vicente. “Las FARC les piden vacuna a todos [...] hasta el señor que vende en la calle tiene que pagar”.⁴⁶

Las FARC recaudaban directamente la vacuna y, para eso, no se apoyaban en las JAC. Un comerciante urbano contó que al menos una vez al año llegaba alguien a su local por el “encargo” a

tivas: “No son equitativas”, dice un líder de izquierda (17/09/2015). Sobre la importancia de las juntas ver Moreno (2015).

41 Entrevista a líder social (9/10/2015).

42 *Idem*. Además, un líder campesino contó que en su vereda se negaron a sembrar coca cuando la guerrilla se los exigió. Entrevista a líder campesino (22/09/2015).

43 Entrevista a líder político (25/09/2015).

44 Entrevista a líder social (9/10/2015).

45 *Idem*.

46 Entrevista a comerciante (21/09/2015).

decirle el día y el lugar donde debía ir a pagar.⁴⁷ Varios contaron los recorridos que anualmente tenían que hacer a la zona rural para entregar su parte, con las incertidumbres y los miedos que eso generaba. “Cuando él se va, yo no puedo de la angustia de saber que de pronto no va a regresar”, dice la esposa de un comerciante.⁴⁸ Por eso, dice un líder de izquierda, la gente no invierte en el municipio: prefieren sacar la plata para no pagar la vacuna.⁴⁹ Algunos plantearon incluso que el comité local de ganaderos le habría entregado a las FARC información sobre las cabezas de ganado de cada uno de los campesinos.⁵⁰

Las autoridades de policía y judiciales plantearon que era muy poco lo que podían hacer para enfrentar el problema, entre otras razones, porque muy pocos denunciaban. En ese tema, dice uno de ellos, “hago lo que puedo con la guerrilla”.⁵¹ Y, al parecer, fue muy poco. La coexistencia pacífica entre el Estado y la guerrilla dependía del mantenimiento del *statu quo*.⁵²

La influencia de la guerrilla, sin embargo, no era absoluta. En el parque central se encontraba la fuerza pública que, si bien estaba atrincherada y en alerta constante, cuidaba a la Estación de Policía y su anillo de seguridad. Además, en enero de 2016 se posesionó Humberto Sánchez, el alcalde del Centro Democrático, que no solo pudo hacer campaña en la zona rural, sino que también acusó a su opositor del Polo Democrático de tener vínculos con las FARC (el acusado negó los señalamientos). Este episodio es relevante, ya que muestra que el candidato de Uribe ganó en un municipio supuestamente controlado por las FARC. Algunos incluso plantean que Sánchez ganó precisamente porque prometió luchar en contra de las vacunas. Los habitantes del pueblo pagan, no denuncian, pero votan. Y esto ha sido así desde la década

47 Entrevista a comerciante (19/09/2015).

48 *Idem*.

49 Entrevista a líder social (30/09/2015).

50 Entrevista a líder político (25/09/2015).

51 Entrevista a funcionario judicial (17/09/2015).

52 El Estado no tiene con qué investigar y sancionar la extorsión; en San Vicente no hay un juez del circuito, lo cual quiere decir que estos casos se tramitan desde Puerto Rico.

de los noventa cuando la confrontación entre el Estado y la guerrilla era más fuerte.⁵³

La presencia y gestión del Estado en lo urbano y lo rural

Quien llega por primera vez a San Vicente se sorprende con la debilidad del Estado para ordenar la vida cotidiana en el casco urbano.

En primer lugar, en San Vicente hay varios problemas de seguridad ciudadana. La tranquilidad que se vivía durante la ZD es cosa del pasado. “Ahora eso hay pandillas y los muchachos se ponen es a robar y meter droga y la Policía no hace nada”, dice Ronald García, hijo del exalcalde de San Vicente durante el despeje (Reyes, 2012, p. 10). La policía poco salía de la Estación y de las trincheras por miedo. “Ahora las personas viven asustadas por el vandalismo y no por la guerrilla”.⁵⁴ Segundo, nadie controla que los carros y motos cumplan las normas de tránsito. No hay policías de tránsito y los policías regulares poco se involucran. Cada quince días la Gobernación envía por unos días agentes de tránsito.⁵⁵ Por eso, dice un entrevistado, en San Vicente “todo el mundo tiene la vía”.⁵⁶ Y así es, el desorden es evidente: las motos transitan sin control, sin casco y hasta sin placas. Finalmente, en el trabajo de campo ocurrió algo particular. La Alcaldía decretó un toque de queda y una ley seca porque al día siguiente planeaba desalojar una invasión. Si bien la actividad del pueblo disminuyó, muchos siguieron en la calle. Nosotros mismos salimos esa noche. Al día siguiente le preguntamos al juez por la ineficacia de la medida y este nos respondió: “Aquí el toque de queda es una recomendación para que la gente tenga cuidado. Los que salen lo hacen bajo su propio riesgo”.⁵⁷ El Estado, entonces, muchas veces ordena en el papel, pero recomienda en la práctica.

Todo parece indicar que la administración del Polo Democrático (2011-2015), según opositores y defensores, volcó la inversión pública hacia la zona rural. Igualmente, con el dinero de las regalías la Alcaldía compró maquinaria vital para la apertura y el

53 Para un análisis sobre las elecciones locales de 2015 ver Ciro (2015).

54 Entrevista a funcionario (25/09/2015).

55 Entrevista a funcionario (26/09/2015).

56 Entrevista a funcionario judicial (17/09/2015).

57 Entrevista a funcionario judicial (2/10/2015).

mantenimiento de vías. Los opositores critican estas inversiones, pues se habría abandonado a la ciudad, y los defensores se amparan diciendo que por primera vez una administración quiso enfrentar la deuda histórica con el campo. Sin embargo, opositores y defensores reconocen que el énfasis cambió.

A pesar de que en los últimos años las entidades administrativas locales pudieron ingresar al campo, aún debían enfrentar grandes dificultades prácticas para hacerlo. Los funcionarios del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la Secretaría de Planeación y la unidad agrícola utilizaban sus motos personales para llegar a las fincas o los corregimientos. A esto se suma que la gran mayoría de empleados de la Alcaldía no hacía parte de la carrera administrativa, lo cual implicaba que había poca continuidad del personal entre administraciones.⁵⁸

Las relaciones de la administración del Polo con la fuerza pública fueron distantes, ya que al parecer la Alcaldía tomó medidas que no fueron del agrado de la policía y el ejército. Primero, cuentan que, con el fin de promover el acceso a la biblioteca, la Alcaldía hizo quitar las garitas que la policía tenía en la calle de acceso. Segundo, la Alcaldía presionó al ejército para que cerrara la oficina encargada de controlar el movimiento de remesas hacia la zona rural. Finalmente, el alcalde no aceptó los recursos que venían del Departamento de Prosperidad Social y del Plan de Consolidación, lo cual fue criticado no solo por la fuerza pública sino por muchos pobladores.⁵⁹ Fue así como la Alcaldía logró desligarse de la fuerza pública, lo cual era necesario para poder ingresar a la zona rural del municipio.

El sistema de justicia en San Vicente también tenía muchos problemas. A pesar de la extensión del territorio, en el municipio solo existía un juzgado promiscuo municipal. La cabecera de circuito estaba en Puerto Rico, un municipio que, si bien es más pequeño que San Vicente en extensión y población, tenía cuatro juzgados. Dado que los jueces municipales no son competentes para juzgar los casos más graves –como homicidios–, todo tenía que ser tramitado en Puerto Rico. El juez de San Vicente era una persona joven, que llevaba menos de un año en el municipio,

58 Entrevista a funcionario de la Alcaldía (8/10/2015).

59 Entrevistas a funcionarios de la Alcaldía (8/10/2015; 2/10/2015).

estaba en provisionalidad y trabajaba en una oficina arrendada, pequeña y atiborrada de expedientes, la cual, además, estaba ubicada –como la mayoría de las entidades estatales– en el anillo de seguridad destinado a proteger a la Estación de Policía.

El juez de San Vicente cuenta que la mayoría de gente que acude a su despacho es de la zona urbana y que lo hace por delitos menores o para impulsar procesos ejecutivos. “La zona urbana la maneja, entre comillas, la policía. Lo rural no se controla por parte del Estado”, dice el juez.⁶⁰ El secuestro de bienes, cuando era necesario, lo hacía el inspector de policía pero únicamente en la zona urbana. Algo similar ocurría con las medidas de protección de la Comisaría de Familia. En lo posible, para adelantar diligencias judiciales como el secuestro de bienes o las medidas de protección en las veredas las autoridades trataban de apoyarse en los inspectores de policía, que en San Vicente son cinco.⁶¹

Por su parte, la Fiscalía tenía un fiscal local y un fiscal seccional quienes se apoyaban en tres peritos de la policía y del ejército porque el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) no estaba en el municipio. Al igual que el juez, el inspector de policía y la Comisaría de Familia, la labor de la Fiscalía y de la policía judicial se restringía al casco urbano. La policía literalmente no iba a la zona rural e, incluso, tenía vetada la entrada a ciertos barrios en el casco urbano.⁶² Plantean varios entrevistados que en las veredas los cadáveres eran recogidos por los dirigentes comunitarios. Se sabía que la Fiscalía “no se ha podido desplazar hasta los sitios donde se registran las muertes” (Vicepresidencia de Colombia, 2003, p. 15).⁶³ Tampoco había médicos legales y, por eso, las inspecciones de cadáveres se hacían en Florencia.

Conclusión

San Vicente del Caguán ha sido y será un municipio clave para comprender las dinámicas de la guerra y, ahora, de la paz. Las tensiones y distensiones de la guerra se sienten directamente en

60 Entrevista a funcionario judicial (2/10/2015).

61 Entrevista a funcionario de la Alcaldía (2/10/2015).

62 Entrevista a funcionario judicial (17/09/2015).

63 Un abogado nos contó que prefiere no meterse en temas penales por el peligro que eso genera.

los cuerpos y las mentes de sus habitantes, quienes han podido descansar cuando las FARC y el gobierno se han sentado a dialogar. La violencia aumentó cuando decidieron callar.

El trabajo de campo fue calmado. A diferencia de otros municipios que también han sido afectados por el conflicto armado, en San Vicente la disputa armada ocurrió casi que exclusivamente entre las FARC, por un lado, y la fuerza pública, por el otro. Ni los grupos paramilitares pudieron asentarse en el municipio, ni a las otras guerrillas les interesó.

Ahora bien, aunque es cierto que las FARC tuvieron una influencia importante en San Vicente, su poder no era absoluto porque el Estado también estaba presente. San Vicente no fue el “santuario” de la guerrilla que se suele creer. Por supuesto, esto tampoco quiere decir que el orden estatal era hegemónico porque este, a su vez, estaba limitado por la guerrilla. Es por esto que en San Vicente se hablaba de la existencia de “dos estados” para hacer referencia tanto al orden guerrillero –el “otro” Estado– como al estatal. Por eso, desconocer el papel regulador tanto del Estado como de la guerrilla no es solo un error empírico, sino también una estrategia de guerra para dividir entre amigos y enemigos a los habitantes de un municipio muy polarizado. San Vicente es entonces un buen caso de municipios paralelos.

Esta dinámica de disputa, coexistencia y acomodamiento entre las FARC y el Estado es lo que caracterizó al fenómeno estatal en San Vicente. Para vivir en este municipio era necesario transar con estos poderes de facto. Era necesario saber cuándo quitarse o ponerse el casco de la moto: mientras que la guerrilla lo prohibía, el Estado lo exige. Estas reglas contradictorias podían coexistir gracias a una división espacial: en San Vicente había, como mínimo, dos territorialidades. Mientras que el papel del Estado solía ser más importante en lo urbano, la influencia de la guerrilla era más marcada en el campo. La eficacia y la legitimidad del Estado disminuían en la zona rural, que es donde la guerrilla tenía más influencia. El reto central de la construcción de paz es, entonces, convertir esa eficacia guerrillera en eficacia estatal y esa legitimidad guerrillera en legitimidad estatal: que el Estado sea capaz de regular el comportamiento social en zonas que han sido controladas por la guerrilla y que la gente confíe él.

Referencias

- Briñez Villa, G. (1998). *Historia de la región de El Pato. Caquetá, Colombia*. Bogotá: Universidad Surcolombiana de Neiva y Trilce Editores.
- Carrillo Andrades, J. C. (2009). *Momentos históricos en San Vicente del Caguán*. Florencia: Digital Edithores.
- Carrillo, L. (2016). ¡Juntos pero no revueltos! (O de cómo se ha concertado la regulación social en medio de la guerra) El caso de la región de El Pato, San Vicente del Caguán, Colombia. 1956-2016 (Tesina para optar al grado de Maestra en Ciencias Sociales). Colegio de Michoacan, Michoacán, México.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2017). *La tierra no basta. Colonización, baldíos, conflicto y organizaciones sociales en el Caquetá*. Bogotá: CNMH.
- Ciro Rodríguez, A. (2015). *Elementos de reflexión sobre las elecciones locales en el Caquetá*. A La Orilla Del Río. Recuperado de <http://alaorilladelrio.com/2015/12/20/elementos-de-reflexion-sobre-las-elecciones-locales-en-el-caqueta/>
- Ciro Rodríguez, A. (2016). *Unos grises muy verracos. Poder político local y configuración del Estado en el Caquetá, 1980-2006*. Bogotá: Ediciones de la U.
- CNMH. (2013). *Caquetá: conflicto y memoria*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Echandía, C. (2012). La experiencia del Caguán: punto de partida del debilitamiento de las FARC. *Revista Zero*, 28, 54-61.
- El Tiempo (1998a). Inminente avance hacia el sur. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-837506>
- El Tiempo (1998b). Ejército garantiza elecciones en el Caguán. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-746789>
- El Tiempo (1998c). Cuatro muertos y 39 heridos por atentado de las FARC. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-780224>
- El Tiempo (1998d). FARC condicionan diálogos con el gobierno. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-829526>
- El Tiempo (1998e). No desaprovechar el despeje. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-764298>
- El Tiempo (1999). Zona de despeje, a revisión. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-892698>

- El Tiempo (2000). Nace el movimiento bolivariano de las FARC. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1291569>
- El Tiempo (2001). La policía del Cagúan es un decir. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-698062>
- Ferro, J. G. y Uribe, G. (2002). Las marchas de los cocaleros del departamento de Caquetá, Colombia: contradicciones políticas y obstáculos a la emancipación social. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, (49), 1-26.
- Gobernación del Departamento del Caquetá (s.f.). *Desarrollo territorial de oportunidades y capacidades para el departamento del Caquetá hacia el año 2005*. Florencia: Universidad de la Amazonia, Asomicaq.
- Higuera Mendieta, I. (2014). *Control armado y comportamiento electoral: Un cuasi-experimento en el Cagúan*. Bogotá: Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Hormaza, I. (2016). La reforma agraria como ejercicio de planificación: experiencias de los proyectos de colonización del Incora en el Caquetá entre 1964-1974 (Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de Magíster en ordenamiento urbano-regional). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Jaramillo, J. E., Mora, L. y Cubides, F. (1989). *Colonización, coca y guerrilla* (3a ed.). Bogotá: Alianza Editorial Colombiana.
- López, C. (2007). Recomposición de las sociedades rurales en zonas de conflicto armado: el caso de la cuenca del río Cagúan. *Revista Colombiana de Sociología*, (28), 135-159.
- Lozano Guillén, C. A. (2001). *Reportajes desde el Cagúan. Proceso de paz con las FARC-EP*. Bogotá: Nuestra América.
- Marsh, R. R. (1983). *Development Strategies in Rural Colombia. The Case of Caquetá*. Los Ángeles: University of California Press.
- Martínez Basallo, S. P. (2017). *Encuentros con el Estado. Burocracias y colonos en la frontera amazónica (1960-1980)*. Cali: Universidad del Valle.
- Martínez, S. (2015). Funcionarios y colonos: la formación del Estado en el suroriente colombiano. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 19(52), 79-98.
- Medina Gallego, C. (2010). *Farc-Ep y Eln una historia política comparada (1958- 2006)* (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Misión de Observación Electoral (MOE) y Corporación Nuevo Arco Iris (2009). *Monografía político electoral departamento de Caquetá 1997-2007*. Bogotá: MOE, Corporación Nuevo Arco Iris.

- Molano, A. (1980). *Los bombardeos en El Pato*. Bogotá: Cinep.
- Moreno Guerra, D. (2015). "El Estado somos nosotros": prácticas organizativas comunitarias de la zona rural de San Vicente del Caguán-Caquetá, como materialización de la construcción del Estado local en Colombia (Tesis para optar al título de magíster en Antropología). Universidad de los Andes, Bogotá.
- Perdomo, C. (2004). *La verdad del Caguán. De la fama al fracaso*. Bogotá: n.d.
- Reyes Caldas, E. (2012). Las ruinas de un experimento llamado Caguán (Trabajo de Grado en Periodismo y Opinión Pública). Universidad del Rosario, Bogotá.
- Rojas, D. M. (2015). *El Plan Colombia. La intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*. Bogotá: Penguin Random House y Universidad Nacional de Colombia, IEPRI.
- Semana (1999). Un año después. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/imprimir/52455>
- Semana (2006). El caballito de Uribe. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/on-line/articulo/el-caballito-uribe/80253-3>
- Semana (2012). A diez años del Caguán. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/diez-anos-del-caguan/253639-3>
- Vásquez, T. (2014). *Caquetá: análisis de conflictividades y construcción de paz*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Recuperado de http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/caqueta--analisis-de-conflictividades-y-construccion-de-paz.html
- Vásquez, T. (2015). *Territorios, conflicto armado y política en el Caquetá: 1900-2010*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Vera Díaz, F. (2013). Asentamientos informales en la Amazonia. Estudio de caso San Vicente del Caguán 1995-2005 (Tesis presentada como requisito para optar al título de Magíster en Estudios Amazónicos). Universidad Nacional de Colombia, Florencia, Caquetá.
- Verdad Abierta (2014). El Bloque Oriental marcó el auge y declive de las FARC. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/victimarios/bloques-de-las-farc/4965-el-bloque-Eastern-marco-el-auge-y-declive-de-las-farc%20>
- Vicepresidencia de Colombia (2003). *Panorama actual de los municipios que conformaron la zona de distensión (Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario)*. Bogotá: Horizonte impresores.

Capítulo 3

Gaitania: el orden paralelo en lo rural

*Nicolás Torres Echeverry**

* Agradezco a las personas de Gaitania que generosamente conversaron conmigo, a mi amiga Chiesie Salinas sin quien este trabajo no habría existido, y al centro FSI de la Universidad de Stanford que me brindó los recursos para hacer el trabajo de campo. Todos los errores son, por supuesto, mi responsabilidad.

Gaitania es uno de los dos corregimientos del municipio de Planadas (Tolima), allí viven doce mil de los treinta mil habitantes que tiene el municipio.¹ Debido a que Gaitania siempre ha estado bajo la influencia de las FARC, y no ha habido paramilitarismo ni otro grupo armado disputando este control, el caso es otro ejemplo de orden de tipo paralelo.

Si bien este capítulo da luces para comprender la trayectoria histórica del municipio, la perspectiva es diferente: se enfoca en la situación del corregimiento de Gaitania, que es en donde las FARC han tenido un control hegemónico. El objetivo es analizar la realidad social, económica y, en particular, los efectos del orden paralelo en la regulación de la vida social del corregimiento desde 1992, cuando se dio la mayor influencia guerrillera. Este capítulo no estudia la totalidad del municipio sino una parte de este, y no es un análisis del funcionamiento de las entidades públicas, sino del orden paralelo visto por la sociedad, especialmente, por las JAC.² El caso de Gaitania es particularmente cercano al de San Vicente del Caguán por su proximidad geográfica y sus similitudes históricas.

Sociedad, economía y conflicto en Gaitania

Una tierra fértil de indígenas y campesinos

Gaitania está en el sur del municipio de Planadas, que a su vez es el extremo sur del departamento del Tolima. Limita con los

1 Esto corresponde al 40%. En Bilbao, el otro corregimiento, vive el 34%, y el 26% restante vive en el casco urbano. Esta es una aproximación con base en información del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del corregimiento de Gaitania (DNP, 2017).

2 El trabajo se basa en 20 entrevistas semiestructuradas y anónimas a 8 presidentes o expresidentes de JAC, y a 12 habitantes de Gaitania que no estuvieron vinculados a las juntas.

departamentos del Cauca y Huila al sur, y con los municipios de Ataco y Río Blanco al norte; al oriente colinda con el Huila y al occidente con el Parque Natural Nevado del Huila. El corregimiento tiene dos vías de acceso: una que viene de la cabecera municipal de Planadas y conecta a Gaitania con Ibagué y Bogotá, y otra desde Neiva. Recorrer los 20 kilómetros entre el pueblo de Gaitania y la cabecera municipal de Planadas toma alrededor de una hora, llegar a Ibagué a 251 km toma 6 horas, e ir a Neiva, a escasos 50 km, toma 6 o 7 horas. Al suroccidente de Gaitania, descendiendo la Cordillera Central y atravesando la Oriental se encuentra, a 118 kilómetros, la región de El Pato en el municipio de San Vicente del Caguán. Una distancia relativamente pequeña que fue parte de un corredor histórico de las FARC.

El terreno de Gaitania es montañoso y rico en agua. Lo atraviesa el río Atá, que nace en el nevado del Huila, se alimenta de múltiples quebradas que bajan de la Cordillera Central y desembocan en el río Saldaña y después en el Magdalena. Su economía es agrícola: de los 1.000 a 1.800 msnm se cultiva café, plátano, frijol, guadua, maíz y yuca, y por encima de los 1.800 metros hay producción ganadera. Es una región estratégica para las guerrillas, que se pueden adentrar en el bosque tropical de alta montaña y las serranías cercanas al Parque Natural Nevado del Huila. Además, la región sirve para conectar al interior del país con el océano Pacífico en el Cauca.

Esta tierra fue históricamente de indígenas paeces y pijaos.³ En este territorio se dieron las luchas de Quintín Lame en la primera mitad del siglo XX por proteger y promover los resguardos y los derechos de los indígenas (Molano, 2016, p. 14). Gracias a ello, hoy existen en los municipios del Cauca y del sur del Tolima 22 resguardos con 77 comunidades (en donde viven cerca de 45.000 indígenas). Específicamente, en el corregimiento de Gaitania se encuentra el resguardo indígena Nasa We'sx, de la comunidad nasa (paez) en donde el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) calcula que viven aproximadamente 1.480 indígenas (DNP, 2017). Los paeces llegaron a

3 Aunque este capítulo no pretende hacer un estudio histórico del corregimiento, se resaltan algunos hechos por su importancia para entender el periodo reciente.

principios del siglo XX provenientes de Tierralta (Caldas) y se asentaron al occidente del río Atá, en donde actualmente ocupan ocho de las 33 veredas del corregimiento.

Gaitania fue fundada en 1920 por el Gobierno conservador como una Colonia penal para los liberales. Inicialmente se le dio el nombre de Colonia Penal y Agrícola del Sur de Atá. Durante el auge cafetero de los años veinte y treinta, la región recibió la migración campesina del Quindío. A partir de entonces los indígenas empezaron a ser menos que los campesinos. El gobierno liberal de Enrique Olaya Herrera (1930-1934) clausuró la colonia penal y, como cuenta Arturo Alape, los “presos enamorados de estas tierras, se quedaron y descujaron montañas, y peñaron a muchas mujeres y ya como colonos, formalizaron sus familias” (Alape, 1989, p. 8). La región nunca perdió su carácter liberal. Tanto así que sus habitantes, tras el asesinato de Gaitán en 1948, decidieron cambiar el nombre a Gaitania. Como todo el sur del Tolima, esta región vivió los estragos de la violencia partidista. En este departamento, entre 1948 y 1957 “fueron asesinadas 35.294 personas y se abandonaron 93.882 fincas” (Molano, 2016, p. 17).

En la década de los cincuenta las guerrillas liberales se dividieron en dos grupos: “los comunes” y “los limpios”. Los primeros, afines al partido comunista, eran comandados en Gaitania por Pedro Antonio Marín, alias Manuel Marulanda, y Jacobo Prías Alape, alias Charro Negro. El partido comunista había tenido influencia en la región a través de María Cano y Raúl Mahecha, y “los comunes” eran reflejo de ello (Guaraca, 2017; Molano, 2016). Los segundos eran liberales no comunistas, y en la región estaban liderados por José María Oviedo, alias Mariachi. Durante el Gobierno militar de Rojas Pinilla los liberales limpios de Gaitania se desmovilizaron y empezaron a colaborar con este, pero no los comunes. Después de la caída de Rojas Pinilla, con el gobierno de Lleras (1958-1962) “los guerrilleros volvieron a trabajar al campo” (Molano, 2016, p. 45). Sin embargo, en 1960 los limpios asesinaron a Charro Negro en Gaitania, Marulanda rearmó a sus campesinos y se replegó hacia el sur del municipio (Flores García, 2011). Allí fundaron Marquetalia, que sería pronto tildada de “república independiente” y bombardeada en 1964.

El Estado vino, bombardeó y se fue. Después del bombardeo, la guerrilla se replegó hacia el sur oriente y se dirigió a la

zona de El Pato en San Vicente del Caguán. A pesar del repliegue, entre 1964 y mediados de los años ochenta, Gaitania fue parte del corredor de las FARC, que no tenía presencia constante, pero controlaba el territorio. Los habitantes entrevistados recuerdan, por ejemplo, que Manuel Marulanda pasaba en ocasiones por el pueblo. La presencia armada de las FARC se sentía, pero estas no regulaban muchos aspectos de la vida social.

Durante este periodo, las FARC disputaron territorios en el sur del Tolima con los liberales limpios y las autodefensas herederas de esta facción del liberalismo conocidas como Rojo Atá (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017).⁴ Los habitantes de Gaitania recuerdan también que antes de 1992 había milicias y bandidos que se hacían pasar por guerrilleros para cometer fechorías: las llamaron “ruedas sueltas de la guerrilla”.⁵

La hegemonía guerrillera (1992-2003)

Entre 1992 y 2003 las FARC tuvieron una gran influencia en Gaitania. En 1992, al mando de Arquímedes Muñoz, alias Jerónimo Galeno, la guerrilla llegó para quedarse (Rendón, 2016). Jerónimo fue, hasta el día de su muerte en el 2011, el comandante del Frente Joselo Losada. En 1996, según el periódico *El Tiempo*, el área de influencia de este frente era “la región sur del departamento del Tolima con desplazamiento hacia el Huila” (El Tiempo, 1996). El control específico de Gaitania estuvo a cargo de alias Hernán, a quien la gente recuerda como El Barbado, y el fundador de la columna Héroes de Marquetalia. Su influencia terminó en el año 2000 cuando murió en combates con el ejército en Rocesvalles, un municipio al norte de Planadas. Después de su muerte, el control de Gaitania quedó en manos de alias Teófilo hasta la firma de los acuerdos de La Habana.

4 El Centro de Memoria relata que estas autodefensas fueron la base organizativa del bloque Tolima; el bloque paramilitar apoyado por los hermanos Castaño que entraría en esta región en la década de los noventa (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017). Los combates entre las FARC y estos grupos, sin embargo, no fueron en Gaitania sino en los corregimientos al norte, en particular en Bilbao y los corregimientos del municipio de Ataco. Eso generó que la zona de disputa fueran estas regiones y que Gaitania permaneciera relativamente aislada y solo bajo la influencia de las FARC.

5 Entrevista 2 a habitante (20/03/2017).

Con la llegada de este frente y de sus tres jefes, la presencia guerrillera en Gaitania se volvió más estable y profunda. Desaparecieron las milicias o “las ruedas sueltas”, desde entonces los guerrilleros permanecían uniformados y funcionaban como un ejército con estrictas jerarquías. A partir de ese momento, las FARC empezaron a inmiscuirse en todos los aspectos de la vida social: “controlaban todo”.⁶

La relación de los tres comandantes con la comunidad, sin embargo, fue diferente. Si bien no hay acuerdo entre los pobladores, es posible identificar dos tendencias. La gente respetaba más a Jerónimo y a Teófilo que a El Barbado, aunque por supuesto no todos dicen lo mismo. Algunas personas señalaron que Jerónimo “era un tipo noble y entendía” o que era “educado”, y de Teófilo también dijeron que “le ayudó mucho a la gente”. Muy pocos hablaron bien de El Barbado, que fue presentado como “un asesino”, un “monstruo”, y “un horror”.⁷ Jerónimo y Teófilo eran los gobernantes que tenían más aceptación; El Barbado el que producía más miedo.

Jerónimo negoció y firmó el pacto de paz entre el cabildo de indígenas paeces y las FARC, que fue el hecho más importante de esta época. Los indígenas paeces, armados por el ejército, habían entrado en una guerra con “las ruedas sueltas de la guerrilla” los milicianos de la guerrilla en los años ochenta, y luego con la guerrilla en los noventa. Mientras que los paeces no querían que la guerrilla entrara al resguardo, esta no solo pretendía usarlos para la guerra, sino que condenaba el apoyo que los indígenas recibían del ejército. El 26 de julio de 1996, el gobernador del resguardo indígena, Virgilio López Velazco, y Jerónimo firmaron un pacto de paz que, según todos los entrevistados, se ha respetado por más de veinte años.⁸ El acuerdo indica en su presentación lo siguiente:

Según la legislación indígena, los terrenos pertenecientes al Resguardo son gobernados y serán Gobernados solamente por los Directivos

6 Entrevista 5 a presidente de JAC (26/03/2017).

7 Entrevista 5 a presidente de JAC (26/03/2017) y 9 a habitante (28/03/2017). El 26 de julio del 2000, el periódico *El Tiempo* presentó un perfil muy similar (El Tiempo, 2000b).

8 Sobre este acuerdo ver Caballero (1997) y “La guerra y la paz de una dinastía nasa” (2015). Este es un caso interesante de pluralismo jurídico en donde se mezclan la justicia indígena, la justicia guerrillera y la justicia estatal.

del Cabildo y miembros de la comunidad indígena, según los artículos 246, 247, 327, 330 y 337 de la nueva Constitución de Colombia, los Cabildos son autónomos y podrán aplicar su propia justicia según usos y costumbres, también velar por la paz dentro y alrededor de la Comunidad y proponer soluciones de negociación para garantizar la supervivencia de sus comuneros.⁹

El acuerdo señala que ningún indígena cooperará con los grupos armados legales o ilegales y que ninguno de estos grupos armados puede asentarse en el resguardo. El artículo 3º del acuerdo dice que: “Todo indígena que ingrese o colabore con alzados en armas: policía, ejército o cooperativas de seguridad, quedará inmediatamente excluido del Resguardo Indígena y perderá los derechos y garantías que ofrece la legislación indígena”. Por su parte, el artículo 5 indica: “No se permitirá la estadia de grupos militares, cooperativas de seguridad o alzados en armas dentro del Resguardo y territorio indígena”. Las FARC no entrarían más al resguardo y dejarían de reclutar indígenas en sus filas. Los indígenas, por su parte, dejarían que las FARC actuaran por fuera del resguardo y dejarían de colaborar con la fuerza pública. El acuerdo mejoró las condiciones de vida y redujo la violencia en el corregimiento. Según un líder entrevistado, “eso se arregló muy bueno. Se arregló la vida para blancos e indios”.¹⁰

Este pacto de paz, además, dice mucho sobre el papel del Estado en Gaitania. Los veedores del acuerdo son “la Personería Municipal [de Planadas], autoridades Eclesiásticas, delegados de Derechos Humanos: Cruz Roja, Asuntos Indígenas y ONIC”.¹¹ Una entidad estatal, la Personería, estaba a cargo de verificar el cumplimiento de un acuerdo entre un jefe guerrillero y un grupo indígena. En Gaitania la guerrilla gobernaba y las pocas entidades del Estado que hacían presencia se acomodaban. Las entidades estatales nunca habían hecho presencia o tenido un papel relevante en la regulación de la vida social. Por eso, muchos atribuyen el conflicto armado a “la ausencia del Estado”.¹² Los policías, para

9 Acuerdo de Paz entre el Frente Joselo Losada de las FARC-EP y el Resguardo indígena Paez de Gaitania (1996, 26 de julio). El documento puede ser solicitado al autor.

10 Entrevista 5 a presidente JAC (26/03/2017).

11 Ver acuerdo de paz en Caballero (1997).

12 Entrevistas 2 a habitante (20/03/2017).

dar otro ejemplo, jugaban fútbol con la guerrilla o se quedaban atrincherados en la estación en la plaza del pueblo.

Económicamente, entre 1992 y 2003 hubo un auge de cultivos de amapola. Empezó a cultivarse a finales de los años ochenta, tuvo un apogeo alrededor de 1995 y decayó en el final de los años noventa y principios del 2000. Durante su clímax, un kilo de amapola, que permite procesar 70 gramos de heroína, se vendía a 1'600.000.¹³ El auge también trajo población flotante e hizo que los campesinos dejaran sus cultivos de pancoger y de café, y empezaran a sembrar amapola. Sin embargo, cuando el precio se vino abajo al final de los años noventa y el Gobierno empezó a realizar fumigaciones aéreas, la guerrilla mandó a recoger y sustituir los cultivos ilícitos. Desde entonces, el cultivo de café ha ganado importancia en la economía de la región. El narcotráfico desapareció del corregimiento. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) no reporta cultivos ilícitos después del 2000. Tampoco ha habido incautaciones en Gaitania.

Este caso es distinto al del corregimiento de Bilbao, en donde sí ha habido incautaciones de marihuana. Los paramilitares –el bloque Tolima de las AUC– influyeron en Bilbao entre 1998 y el 2001, lo cual generó duros enfrentamientos con las FARC. Estos combates, sin embargo, no se dieron en Gaitania, sino en los corregimientos del norte, en particular en Bilbao y en el municipio de Ataco. Así pues, el corregimiento de Gaitania permaneció relativamente aislado y bajo el control de las FARC. Por eso, la dinámica de Bilbao es distinta a la de Gaitania. Los entrevistados dicen que El Barbado no dejó que los paramilitares llegaran a Gaitania: los paró en Santiago Pérez, un corregimiento al sur del municipio de Ataco.¹⁴ Con excepción de esta incursión paramilitar, Planadas no reporta ataques de grupos armados distintos a las FARC,¹⁵ y los habitantes de Gaitania confirman que el paramilitarismo no llegó.

13 Entrevista 1 a presidente JAC (20/03/2017). Aunque esto no produce 70 g con una pureza de 100%. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 1 kg de amapola en forma de látex, como se cultiva en Colombia, sirve para producir 42 g de heroína puros (UNODC, 2016).

14 Entrevistas 2 (20/03/2017) y 8 a habitante (25/03/2017).

15 Según la información del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac) y de la Base de datos de conflicto de Juan Fernando

Durante el proceso de paz del Caguán, Gaitania fue una zona de distensión de facto. A pesar de que en los corregimientos vecinos la guerrilla disputó el control territorial con los paramilitares, en Gaitania eran el actor hegemónico. Incluso ejercían una influencia importante en el casco urbano del municipio de Planadas. En 1999, las FARC secuestraron al alcalde de Planadas, Mario Sánchez, lo retuvieron por algunos meses y lo liberaron en mayo del 2000 después de hacerle un juicio y sancionarlo al pago de 100 millones de pesos por actos de corrupción (El Tiempo, 2000a). En aquel entonces el grupo guerrillero hacía presencia constante en el centro poblado de Gaitania.

Entre el ejército y la guerrilla (2004-2010)

La intensidad de la confrontación entre la guerrilla y el ejército aumentó después del proceso de paz del Caguán y la primera elección de Álvaro Uribe. En 2004, el ejército entró a Gaitania y se enfrentó con la guerrilla en las calles del centro poblado. Desde entonces, y durante los siguientes seis años, la guerrilla se replegó hacia la vereda de Marquetalia y el Parque Natural Nevado del Huila. La gente habla de este periodo con frases cortas, como quien contiene el aire, como quien no quiere decir mucho sobre una época muy recia. La confrontación empeoró la calidad de vida en el corregimiento y, en especial, en las veredas que quedaron sembradas de minas. Aun así, la guerrilla mantuvo el control y la economía cafetera siguió progresando. “Los campesinos fueron muy verracos en cultivar en medio de tanto conflicto”, dice un entrevistado.¹⁶

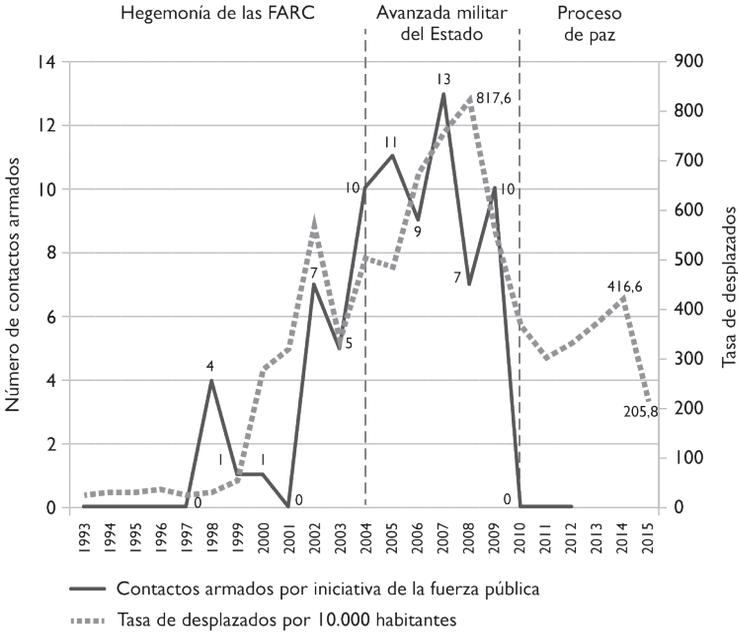
La gráfica 1 muestra que este fue el periodo de mayores enfrentamientos entre el ejército y la guerrilla, y el de mayor desplazamiento. Mientras que durante 1993 y 2003 hubo en promedio 1,6 combates anuales y una tasa de desplazamiento promedio de 152,9 por año, durante el 2004 y el 2009 hubo un pico de combates seis veces mayor, que se reflejó en 10 combates promedio

Vargas (Universidad del Rosario). Además, la base de datos “Noche y Niebla”, del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) (2018), no registra violencia política por parte de los paramilitares entre 2001 y 2017.

16 Entrevista 4 a presidente JAC (25/03/2017).

GRÁFICA I

Contactos armados por iniciativa de la fuerza pública y tasa de desplazamiento por 10.000 habitantes en Planadas, 1993-2015



FUENTE: Panel municipal del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), de la Universidad de los Andes (2017).

NOTA: debido a que Colombia no cuenta con buena información a nivel de corregimientos, esta gráfica muestra información agregada del municipio de Planadas.

por año y una tasa de desplazados de 628,7 personas por 10.000 habitantes.

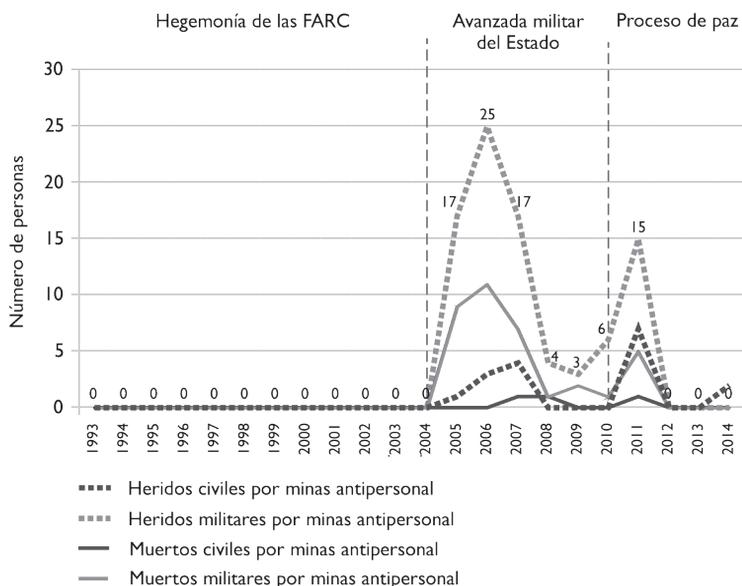
La gráfica 2 muestra que antes del 2005 no había muertos ni heridos por minas antipersonal en Planadas. La guerrilla solo empezó a enterrar minas después de la ofensiva del ejército. Un entrevistado recuerda que en el 2007, en la vereda de La Hacienda, hubo 17 bombardeos en un mes. “Hubo mucha bomba y mucha tala en ese periodo”,¹⁷ dijo.

Planadas fue intervenida por el Plan Patriota en el 2004 y priorizada por el Plan Nacional de Consolidación Territorial en el 2009. La gente vio más ejército que otras entidades del Estado. Y como en esas otras regiones, “el intento de establecer orden y estatalidad basado fundamentalmente en coerción y fuerza [no

17 Entrevista 1 a presidente JAC (24/03/2017).

GRÁFICA 2

Heridos y muertos por minas antipersonal en Planadas, 1993-2014



FUENTE: Panel municipal del CEDE – Universidad de los Andes.

fué serio]" (López, 2016, p. 308). Aunque replegada, la guerrilla siguió mandando desde sus sitios de retaguardia, continuó resolviendo los conflictos, cobrando impuestos y diciendo qué estaba o no permitido. El Estado no formalizó las tierras, ni mejoró el cobro de impuestos ni atendió los asuntos de justicia o de salud en el corregimiento.

Los campesinos quedaron entre el ejército y la guerrilla. Mientras que el ejército los señalaba de auxiliares de la guerrilla, esta los tildaba de sapos. "El ejército atropellaba al campesino", "mataron o judicializaron a presidentes de las JAC".¹⁸ El ejército puso controles entre el centro poblado del corregimiento y las veredas, y no dejaba pasar las remesas completas con el argumento de que eran para la guerrilla. A los campesinos les tocaba lidiar con los retenes y bajar después por el resto de su comida y enseres.¹⁹ La guerrilla, por su parte, acusaba a los campesinos y

18 Entrevista 1 presidentes JAC (24/03/2017).

19 Entrevistas 3 a presidentes de JAC (25/03/2017).

presidentes de JAC de auxiliar al ejército. El expresidente de una junta me dijo que a él le tocó irse en esa época por el miedo que le produjeron las intimidaciones de la guerrilla.²⁰

Los diálogos y la firma del acuerdo de paz (2010-)

Con la proximidad y el inicio oficial de los diálogos de paz en el 2012, y con el cese unilateral por parte de las FARC en el 2014, las personas de Gaitania pudieron vivir más tranquilas. Se acabaron los enfrentamientos entre el ejército y la guerrilla, así como los bombardeos. También se dio inicio a la misión de desminado humanitario. La gente “puede hablar más tranquila ahora”, dijeron varios entrevistados.

Los eventos de desminado en Gaitania muestran los beneficios de la distensión. Entre el 2004 y el 2010 se hicieron 27,7 desminados en promedio por año, mientras que entre el 2011 y el 2014 el promedio se triplicó (86,3), y esto sin incluir los datos de la misión de desminado humanitario que inició en el 2016.²¹ Con el inicio del desminado humanitario gracias al proceso de paz en noviembre de 2016, las minas dejaron de ser una amenaza para la comunidad (El Tiempo, 2016). Tampoco hay registro de enfrentamientos, bombardeos o víctimas por minas después del 2014, lo cual ha cambiado la vida de las personas. En una conversación con tres personas del pueblo una de ellas hizo un chiste cuando hablaba sobre el conflicto y dijo “ahora que se puede”. Hacer chistes sobre el conflicto no era común antes de proceso de paz, y menos con un extraño.

Aunque la gente hoy vive más tranquila, esperaba una activación comercial y una intervención estatal más pronta después de la firma del acuerdo. Especialmente porque en Gaitania, en la vereda El Oso, se instaló una de las 26 zonas veredales de concentración transitoria. La vereda queda a 25 minutos en carro desde el centro poblado de Gaitania, que es un paso obligado, y alberga alrededor de 200 guerrilleros. Para garantizar la seguridad de la zona se instaló un puesto del ejército en la plaza central del pueblo al lado de la Estación de Policía. La población esperaba que

20 Entrevista 7 a habitante (28/03/2017).

21 Datos del Panel municipal del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), de la Universidad de los Andes.

la provisión de alimentos y del personal relacionado con ella se hiciera con cultivos de las veredas, pero dicen que no ha sido así y que muchos de esos cultivos que se habían sembrado con ese propósito se dañaron. De alguna manera, el proceso de paz ha seguido mostrando la misma cara que siempre ha mostrado el Estado en Gaitania: al ejército. Un entrevistado dijo, “el proceso de paz ha sido bueno porque ha permitido vivir con mayor libertad, pero no ha beneficiado mucho al pueblo”.²²

El pequeño margen por el cual ganó el Sí en el corregimiento, y la alta abstención en el plebiscito del 2 de octubre de 2016, sobre la aprobación del acuerdo de paz, parecen mostrar el descontento y la desconfianza de la ciudadanía frente al Estado y a las FARC. El Sí al acuerdo ganó por un margen del 20% en Gaitania y perdió en Planadas. Además, en el centro poblado de Gaitania, de 3.093 personas habilitadas para votar solo lo hizo el 40,4%.²³ No deja de sorprender que en una región históricamente afectada por el conflicto armado, en la que las FARC han hecho presencia histórica, y en donde hubo el único proceso de paz exitoso de las FARC (con los indígenas paeces), la población no participara masivamente para aprobar un proceso de paz nacional con esta guerrilla.

A partir de las entrevistas, estos resultados tienen tres explicaciones. Primero, la desconfianza frente a los dos actores del proceso y, en especial, frente al Estado, que siempre les ha incumplido. La gente piensa que es mejor hacer su propio camino, sin relacionarse con las FARC y el Estado. Segundo, es un acto de rebeldía frente a la guerrilla para manifestar el rechazo a sus órdenes del pasado.²⁴ Por último, faltó tanto información sobre lo acordado como recursos para movilizar a las personas de las ve-

22 Entrevista 6 a presidente JAC (26/03/2017).

23 La participación en el municipio de Planadas fue del 28,9%. De un potencial electoral de 21.150 personas, votaron 6.118. En el municipio el No ganó con un 50,3% de los votos, mientras que el Sí obtuvo el 44,7%. Datos consultados en las Actas de la Registraduría, disponibles en http://elecciones.registraduria.gov.co/esc_plebi_2016/

24 Esto ya había pasado antes. Por ejemplo, en Gaitania, la guerrilla prohibió votar por Álvaro Uribe en la elección de 2002 y en la reelección de 2006. Al final salieron muchos votos por Uribe: “A la gente le daba rabia que los mandaran tanto”. Entrevista 6 a presidente JAC. En el 2006, Álvaro Uribe obtuvo el 61,24% de los votos del municipio. Datos consultados en las Actas de la Registraduría. Recuperado de <http://web.registraduria.gov.co/resprelec2006/0528/index.htm>

redas a los puestos de votación. Si bien es necesario profundizar en el estudio de los resultados electorales, estas tres razones son un punto de partida.

En relación con la economía, Gaitania tiene hoy unas características particulares: predomina la propiedad de la tierra de pequeña y mediana escala, y hay una actividad agrícola legal relativamente asentada. El censo realizado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y Yapawayra en las doce veredas de la parte alta del río Atá, que reúnen casi al 20% de la población del corregimiento, da cuenta de ello.²⁵ El 89% de las familias es propietaria o poseedora de un terreno, a pesar de que la informalidad es considerable. Para el 69% de las familias de estas veredas su principal fuente de ingresos es el café o el café con otro tipo de producción agrícola como frijol o caña. Asimismo, según el Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural, en Planadas la gran propiedad es casi inexistente y predomina la mediana y pequeña propiedad. El índice Gini de propietarios se ubica entre 0,641-0,708, mientras que el promedio nacional está alrededor de 0,885 (IGAC, 2012). El Departamento Nacional de Planeación (DNP) indica que el café es la principal actividad económica del municipio (DNP, 2017). En el 2015, el café cultivado en una de las veredas de Gaitania ganó el premio Taza de la Excelencia, “una competencia de alto nivel que cada año premia el mejor café de Colombia” (El Tiempo, 2015).

La expectativa que los campesinos tienen en el proceso de paz es grande. A pesar de la incertidumbre, en marzo de 2017 el Estado estaba mejorando las marquesinas para secar el café y la vía que conduce a Planadas. Sin embargo, los campesinos manifiestan la necesidad de tener vías terciarias para sacar los productos de las veredas hacia el centro poblado del corregimiento y una mejor carretera para llegar a Neiva, el mercado intermedio más grande, que está a 50 kilómetros y a 6 horas de camino.

El orden paralelo en Gaitania

Por décadas, las FARC fueron el Estado en el corregimiento, en particular desde 1992. Este se parecía más a un Estado mínimo

25 Documento interno de trabajo. Acnur y Yapawayra han hecho un trabajo riguroso y continuo en la región.

y autoritario que a uno social de derecho: cobraban impuestos, solucionaban conflictos, desincentivaban conductas y promovían otras, pero no garantizaban salud, educación o vivienda. Las FARC siguieron siendo la autoridad incluso después de la ofensiva del ejército en el 2004, aunque de forma menos uniforme. Solo con el proceso de paz esto ha comenzado a cambiar y se ha sentido, por lo cual hay mucha incertidumbre sobre el futuro.

Impuestos, seguridad y justicia durante la hegemonía guerrillera

Entre 1998 y 2003, las FARC tuvieron el mayor control en la región. En este periodo llegaron a ejercer las tres funciones básicas de gobierno: cobrar impuestos, garantizar seguridad y resolver los conflictos de la población. Tan pronto llegaron Jerónimo y El Barbadó en 1992, las FARC empezaron a regular la economía y todo lo relacionado con la amapola. “Controlaban todo”, hasta la prostitución que fue llegando con la población flotante: establecieron un número máximo de trabajadoras sexuales por establecimiento.²⁶

La gente conocía las reglas y las sanciones porque la guerrilla convocaba a reuniones y enviaba circulares. Entre más se afianzaba la influencia guerrillera las normas se convertían en costumbre. Ante la pregunta sobre cómo se conocían estas reglas, un habitante dice que “viviendo la vida”.²⁷ Había muchas normas y formas de solucionar conflictos que no eran siempre uniformes. Había reglas sobre impuestos (vacunas), consumo de drogas, el chisme, las peleas, los linderos, el uso de los recursos naturales, la violencia intrafamiliar, la edad permitida para consumir alcohol y el hurto.

Todo el mundo, comerciantes y campesinos, tenía que pagarles. El que no pagaba “llevaba”. La guerrilla pasaba periódicamente a recoger el dinero. Si la persona no podía pagar con dinero pagaba en especie, con un determinado número de bultos de arroz. La seguridad también la proveía la guerrilla, que controlaba quién entraba y salía al corregimiento. Matar a otra persona se pagaba con la vida, si el infractor no se “podía volar antes”. Asimismo, imponían sanciones por las peleas que ocurrían durante

26 Entrevista 4 a habitante (21/03/2017).

27 Entrevista 10 a habitante (21/03/2017).

las fiestas. La gente de Gaitania dice que en el 2000 no había delincuencia común en el pueblo: era muy raro que las personas se agredieran porque “sabían a qué se atenían”.

La guerrilla también administraba justicia. “Acá todos los problemas, desde muertes hasta gallinas, se manejaban con la guerrilla”.²⁸ Las penas eran “multa, destierro o muerte”.²⁹ Las multas podían ser en dinero, especie o trabajo comunitario (aunque el trabajo comunitario no es propiamente una multa). La guerrilla atendía los asuntos penales, civiles, familiares y laborales, aunque estos últimos eran muy escasos. Así, quien hacía un tiro al aire o le pegaba a otra persona tenía que pagar 500.000 pesos o el equivalente en bultos de arroz.³⁰ No se podía consumir drogas, mucho menos en lugares públicos. Quienes lo hacían tenían que irse del pueblo. “Por robos mandaba a llamar al cliente una, dos, máximo tres veces”,³¹ y si reincidía lo mataban. También regulaban la violencia intrafamiliar y decidían sobre la custodia de los hijos. Problemas por mejoras a la tierra o por linderos también eran decididos por la guerrilla. “Las FARC también regulaban los cortes de madera, tenían que hacerse a cierta distancia de las quebradas y de los nacimientos”.³² Las faltas más graves eran el homicidio, la violación y colaborar con el ejército o con los paramilitares. Las penas directas de estas faltas eran por lo general la muerte. “Con ellos la gente cumplía porque cumplía”.³³ A la gente le gustaba este sistema de justicia: era rápido, gratuito y eficaz.

Desde la muerte de alias El Barbado en el 2000, y el ascenso de Teófilo como comandante en la región, por orden suya las juntas empezaron a involucrarse más en la regulación de la vida social.³⁴ Por eso, cualquier conflicto tenía que presentarse primero ante el comité de conciliación de la junta y, solo si este no podía resolverlo, se podía acudir ante la guerrilla. Aquellas juntas que no tenían

28 Entrevista 4 a presidente JAC (25/03/2017).

29 Entrevista 11 a habitante (28/03/2017). El trabajo forzado en carreteras no era común en Gaitania.

30 Entrevistas 3 (22/03/2017) y 5 a habitantes (23/03/2017).

31 Entrevista 5 a habitante (23/03/2017).

32 *Idem*.

33 Entrevista 1 a habitante (20/03/2017).

34 Entrevista 6 a presidente JAC (26/03/2017).

comités de conciliación tuvieron que crearlos. Además, debían documentar los casos en actas. Las juntas no solo decidían, sino que también investigaban y dejaban un registro de su actuación: oían a las partes, llamaban a testigos, enviaban citaciones, llevaban actas de las actuaciones e iban a verificar a las veredas. Esto último era común en los casos de linderos, servidumbres o daños a predios o cosechas.

La guerrilla tenía un contacto regular con las juntas, mandaba “milicianos” a preguntar cómo iban las cosas en la vereda. Por lo general, respaldaba la decisión de la junta, sin embargo, esto no siempre ocurría: cuando las FARC estaban “a favor de una de las partes”, la opinión de la junta no importaba. En otros casos, la guerrilla intervino directamente, porque había algún grado de cercanía entre esta y los involucrados. La arbitrariedad siempre estuvo presente en el sistema. “Aunque tampoco es muy distinto a como funciona la autoridad. Ahí también, si usted es amigo del juez o del comisario, le va mejor. Ellos se recargan como lo hace la autoridad”.³⁵

Las JAC tenían cierta autonomía e intervenían frente a las guerrillas.³⁶ Una junta, por ejemplo, intervino para salvar a un policía que había sido secuestrado por las FARC.³⁷ Entre las juntas y la guerrilla se negociaba, lo cual también ocurría entre los habitantes de Gaitania y la guerrilla, pero en menor medida. Según un líder entrevistado, “si uno los frente ellos se calman”.³⁸

Durante este periodo, la presencia de Estado en Gaitania era marginal y se reducía básicamente a la escuela pública en el centro poblado del corregimiento. La policía, aunque ha estado en Gaitania desde 1992, no cumplía ningún rol, y los jueces y fiscales con oficinas en el casco urbano del municipio de Planadas no iban a Gaitania. Los habitantes del corregimiento dicen que la policía permanecía atrincherada en la estación, y que solo salían para jugar fútbol y almorzar. Los funcionarios judiciales nunca iban al corregimiento. “Acá los jueces y los fiscales no venían nunca. Yo

35 *Idem.*

36 El reciente trabajo de Kaplan (2017) muestra que hay evidencia estadística para sacar esta conclusión en todo el país.

37 Entrevista 6 a presidente JAC (26/03/2017).

38 Entrevista 3 a habitante (22/03/2017).

una vez fui donde un fiscal por una pelea y me dijo ‘vaya donde los guerrilleros que ellos le arreglan eso’”.³⁹ El rol del Estado colombiano era marginal. De su presencia se puede decir que en 1970 empezó a haber luz eléctrica en el casco urbano de Gaitania, aunque según la Corregiduría incluso hoy entre un 20 y un 25% del corregimiento todavía no tiene luz. El Estado en realidad era la guerrilla.

El tránsito hacia el Estado Constitucional

Entre el 2004 y el 2010 el ejército logró que la guerrilla se replagara a la Cordillera Central, pero no eliminó su control. Desde sus lugares de retaguardia la guerrilla seguía llamando a la gente para resolver los conflictos e impartir órdenes. Ya no estaban en el centro poblado, pero seguían gobernando desde donde se escondían. Según varios entrevistados, Teófilo mandaba a llamar a la gente.⁴⁰ De esta forma se consolidó la delegación de funciones a las juntas que ya había empezado con Teófilo. La gente seguía obedeciendo las órdenes de la guerrilla, les seguía pagando y los conflictos seguían siendo resueltos bajo sus reglas y su aprobación. Durante este periodo, la presencia del Estado en Gaitania se extendió al ejército y al programa asistencial de Familias en Acción. Como en otros contextos del país, las funciones duras del Estado, como la seguridad y la resolución de conflictos, las siguió cumpliendo la guerrilla y unas pocas asistenciales el Estado (López, 2016).

También, como en otras regiones del país, la acción del Estado se limitaba al casco urbano. Planadas tuvo unos indicadores administrativos relativamente buenos si se compara con otras regiones del país. Los ingresos tributarios del municipio nunca superaron el 10% (dependía de las transferencias del Gobierno nacional). Sin embargo, a diferencia de otros municipios de la periferia del país, como lo ilustran otros casos de este libro, el indicador de desempeño fiscal estuvo por encima del 55% del total de municipios del país, y del 40% de los del Tolima.⁴¹ A pesar del relativo buen funcionamiento de la administración municipal, el

39 Entrevista 4 a presidente JAC (25/03/2017).

40 Entrevista 4 a habitante (21/03/2017).

41 Excepto para el año 2006. Ver Panel municipal del CEDE, de la Universidad de los Andes.

Estado local, arrinconado en la zona urbana, era irrelevante en Gaitania.

A medida que el proceso de paz entre el Gobierno y las FARC fue avanzando, la influencia de esta guerrilla se fue desvaneciendo en Gaitania. La guerrilla empezó a reunirse con las juntas para decirles que las FARC iban a dejar las armas y que les tocaba a las juntas hacer cumplir las decisiones y organizar a la comunidad por sí solas.

Los habitantes de Gaitania se encuentran “decepcionados y preocupados”.⁴² Decepcionados porque sienten que el Gobierno no ha cumplido los compromisos. Dicen que las vías se mejoraron, pero no como había sido anunciado. Además, afirman que, a marzo de 2017, la zona veredal no había sido terminada a pesar de que los guerrilleros estaban concentrados desde hacía dos meses. Los habitantes están preocupados, también, por el aumento de la criminalidad. Dicen que los hurtos, las violaciones, el consumo de drogas y los homicidios (no causados por el conflicto) han aumentado. Lo dicen de forma consistente los entrevistados y también se escucha en los cafés y parques del pueblo. En una conversación, un campesino dijo que estaba preocupado con dejar la maquinaria y la cosecha en la finca, porque a muchos colegas ya los habían robado. Los gaitanienses están preocupados por el actor armado que pueda llegar a ocupar el vacío de poder que están dejando las FARC.

Las juntas están perdiendo la autoridad que tenían. Un presidente de junta dijo: “el otro día se agarraron a machete en la junta por un problema de linderos. Eso no pasaba antes”.⁴³ Ahora la gente le dice a la junta, “ya no están las FARC”, no hay nadie que nos vaya a hacer cumplir.⁴⁴ “La guerrilla formó a la gente, a las malas pero la formó”.⁴⁵ Sin las FARC, se ha desvanecido la amenaza de ser sancionado. Incluso algunos presidentes de las juntas afirmaron que “si el Estado no es capaz de empoderar a las JAC, las juntas se acaban”.⁴⁶

42 Entrevista 1 a habitante (20/03/2017).

43 Entrevista 3 a presidente JAC (25/03/2017).

44 Entrevista 1 a presidente JAC (24/03/2017).

45 Entrevista 3 a habitante (21/03/2017).

46 Entrevista 1 a presidente JAC (24/03/2017).

El Estado sigue sin resolver los conflictos, pues es ineficiente. En la actualidad, los habitantes de Gaitania tienen que ir a la Corregiduría y bajar a la Fiscalía, Comisaría o al juzgado varias veces para resolver un problema. Se quejan de los trámites y las demoras, y extrañan la eficacia y eficiencia del orden guerrillero.

Conclusión

Gaitania, comparado con los otros casos de este libro, es posiblemente uno de los más fáciles para la construcción de Estado local luego del acuerdo de paz con las guerrillas. Vivió la intensidad del conflicto armado, pero sin disputas entre grupos armados ilegales. Las FARC controlaron el corregimiento y lograron crear un verdadero orden paralelo, con sus normas y autoridades, cuya existencia no dependía del orden estatal. Gaitania es, entonces, al igual que San Vicente del Caguán, un caso de tipo paralelo con una trayectoria histórica bastante estable. El valor agregado de este capítulo es estudiar a profundidad uno de los dos corregimientos del municipio de Planadas en donde el orden paralelo se aprecia con mayor claridad desde lo rural.

Además de esta estabilidad, Gaitania tampoco tiene economías ilegales (ha logrado establecer una economía cafetera con una concentración de la tierra relativamente baja) y tiene una sociedad organizada en torno a las JAC. La población de Gaitania está a la expectativa de la llegada del Estado y le preocupa que eso no pase, pues puede facilitar la entrada de otro actor armado. La salida de las FARC aumentó la delincuencia común. Si el Estado no llena el vacío dejado por las guerrillas, otro actor lo puede hacer y el resultado puede ser violento e indeseable. Planadas, en donde se encuentra Gaitania, hace parte de los municipios de priorización de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETS) que buscan materializar la idea de “Paz territorial”. Ojalá que así se haga, pues en Gaitania la construcción de Estado no solo parece posible, sino también relativamente fácil de lograr.

Referencias

- Alape, A. (1989). *Tirofijo: las vidas de Pedro Antonio Marín, Manuel Marulanda Vélez*. Bogotá: Planeta.
- Caballero, M. C. (1997, agosto 18). El pacto. *Cambio*, 16(218), 18-23.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2017). *De los grupos precursores al Bloque Tolima (AUC)*. Informe 1. Bogotá: CNMH.
- Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) (2018). *Banco de datos de derechos humanos y violencia política*. Recuperado de https://www.nocheyniebla.org/consulta_web.php
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2017). *Ficha de caracterización territorial. Planadas (Tolima)*. Bogotá: DNP.
- El Tiempo (1996, abril 17). Frente Joselo Losada. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-286482>
- El Tiempo (2000a, junio 5). El veredicto de Planadas. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1303431>
- El Tiempo (2000b, julio 26). El Barbado, Ángel y Demonio. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1303821>
- El Tiempo (2015, marzo 14). Mujer cafetera del Tolima ganó la Taza de la Excelencia. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/mujer-cafetera-gano-premio-al-mejor-cafe-de-colombia-/15398455>
- El Tiempo (2016, noviembre 6). En Chaparral, Tolima, empezó a operar batallón de Desminado Humanitario. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/desminado-humanitario-empieza-en-municipios-priorizados-de-tolima-42833>
- Flores García, D. F. (2011). *Buscando a Gaitania. La crónica de una región que cambió para siempre la historia de Colombia*. Bogotá: Fundación para la Promoción Empresarial - Fundaproempresa.
- Guaraca, J. (2017). *Colombia y las FARC. País azotado por la violencia y el conflicto interno. 1948-2016. Memorias del comandante marquetaliano Jaime Guaraca*. Bogotá: Oye, tú.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: IGAC. Recuperado de <http://mundogeo.com/es/blog/2012/12/13/conozca-la-nueva-publicacion-digital-sobre-la-propiedad-rural-em-colombia/>

Kaplan, O. (2017). *Resisting War: How Communities Protect Themselves*. Cambridge University Press.

López, C. (2016). ¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué? Bogotá: Penguin Random House, Grupo Editorial Colombia.

Molano, A. (2016). A lomo de mula. Viajes al corazón de las FARC (2 ed.). Bogotá: Aguilar.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2016). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*. Bogotá: UNODC. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf

Pacifista (2015). La guerra y la paz de una dinastía nasa (completo). Recuperado de <http://pacifista.co/pacifista-presenta-la-guerra-y-la-paz-de-una-dinastia-nasa-completo/>

Rendón Marulanda, O. P. (2016, agosto 22). Gaitania, en Tolima: del origen al fin de las FARC. *El Colombiano*. Recuperado de <http://m.elcolombiano.com/gaitania-en-tolima-del-origen-al-fin-de-las-farc-YN4825818>

Capítulo 4

Puerto Asís: la disputa de largo aliento

Javier Revelo Rebolledo

Puerto Asís es el epicentro del Bajo Putumayo, que a su vez es una región estratégica para el Estado central. La fundación misma del pueblo se impulsó para ejercer soberanía en la Amazonia cuando los peruanos eran una amenaza. Desde entonces, el protagonismo de este municipio se debe o bien a su dinamismo económico o a sus problemas de orden público. Al sur del país, en la frontera con Ecuador, en una región rica en petróleo, a orillas del navegable y majestuoso río Putumayo, y al borde de la selva, Puerto Asís suele estar en la mira de quienes estudian el conflicto armado en Colombia.

El municipio se convirtió en un polo de desarrollo económico gracias a la extracción de crudo que inició a finales de la década de los sesenta. El acelerado desarrollo económico ligado al petróleo se profundizó cuando en la década de los ochenta se instaló la coca y, con ella, un sinnúmero de actores ilegales. A diferencia de otros municipios afectados por el conflicto armado, el desarrollo económico de Puerto Asís se traduce en una mayor presencia institucional. Sin embargo, esta presencia no implica que se haya logrado consolidar un Estado relativamente autónomo y capaz.

Este capítulo presenta la trayectoria histórica de Puerto Asís, y analiza las relaciones entre el Estado local y los más de diez grupos armados ilegales que han operado en el municipio desde la década de los setenta.

Puerto Asís antes de la coca

Hasta la segunda mitad del siglo XIX, la población del Bajo Putumayo era indígena en su gran mayoría, lo cual cambió con la llegada de los colonos. Primero arribaron los quineros y caucheros que abrieron las trochas necesarias para conectar al piedemonte

amazónico con la región andina (Zárate, 2001).¹ Después llegaron los padres capuchinos con el fin de impulsar la “civilización” y para defender la soberanía nacional del avance peruano. Así, tras la firma del concordato entre el Gobierno y la Iglesia católica en 1887, los capuchinos se convirtieron en la autoridad civil, penal y judicial de la región.

Fue en este contexto que el prefecto Fidel de Montclar, en 1912, ordenó a fray Estanislao de la Corts la fundación de Puerto Asís. La Iglesia incentivó la colonización y les pagó a los colonos los gastos de viaje y la alimentación por seis meses. También le dio a cada familia dos lotes (uno para la casa y otro para el cultivo), herramientas y semillas (Academia Putumayense de Historia, 2012, p. 33). El nombre del nuevo poblado se escogió pensando, por un lado, en su condición de puerto y, por el otro, en honor a san Francisco de Asís. Gracias al esfuerzo de capuchinos, colonos e indígenas, en 1931 se terminó de construir el camino que va desde Puerto Umbría –hoy en el municipio de Villagarzón– hasta Puerto Asís. Este camino fue el primero que conectó al Bajo Putumayo con Mocoa y el centro del país (Uribe, 2017).

La fundación y el desarrollo inicial de Puerto Asís fueron entonces dirigidos por los frailes capuchinos, que habían sido delegados por el Estado colombiano para defender la soberanía y para promover la civilización. El objetivo fue establecer un poblado a orillas del río Putumayo, no solo para ejercer soberanía en una zona en disputa (entre Colombia, Perú y Ecuador), sino también para tener acceso al río Amazonas y el Atlántico.

A pesar de estos esfuerzos incipientes, cuando estalló la guerra con el Perú en 1932, la debilidad del Estado colombiano en la región era evidente. Las vías para cruzar la Cordillera Oriental y así acceder a los ríos amazónicos no existían. Por eso, la primera respuesta militar de Colombia partió desde la Costa Atlántica al oriente, entró por la desembocadura del río Amazonas en Brasil, y navegó aguas arriba hasta llegar a Leticia (Valencia, 1994). Puerto Asís, como era previsible, se convirtió en un punto estratégico durante la guerra, luego de que la vía entre Mocoa y Pasto fuera

1 Sobresale el proyecto cauchero de la Casa Arana, que llegó al Putumayo en 1896, y en 1904 ya había comprado las empresas caucheras de la región.

finalmente abierta.² Las colonizaciones militares de Puerto Ospina, La Tagua y Caucaiyá –hoy Puerto Leguizamo– fueron impulsadas desde Puerto Asís.

Entre 1946 y 1962 llegaron a la región varios campesinos que venían huyendo de la violencia política. La colonización fue impulsada en esta época por la explotación de madera y por el comercio de pieles (Piña, 2012). Más tarde, en 1962, se iniciaron las obras de los primeros pozos de petróleo en el Bajo Putumayo. La Texas Petroleum Company inició labores y estableció varios campamentos en Puerto Asís. En aquel entonces, Orito –en donde estaban la mayoría de pozos de petróleo– era una inspección de Puerto Asís. En los alrededores de los campamentos se abrieron cantinas, graneros, prostíbulos y viviendas. Muchos llegaron siguiendo al petróleo y Puerto Asís se convirtió en el “eje urbano de la nueva dinámica colonizadora, generada principalmente por los comienzos de las explotaciones petrolíferas en la región” (González, 1998, p. 242). No todos los aventureros se beneficiaron y, por eso, el modelo de desarrollo regional que se terminó imponiendo fue bastante excluyente.³

En 1967, Puerto Asís fue reconocido como municipio y, a los dos años, se inauguró el oleoducto Transandino que conectó a Orito con Tumaco en el pacífico. Orito también fue reconocido como municipio en 1978 para garantizar que los beneficios de la explotación petrolera no se quedaran en el casco urbano de Puerto Asís. Al año siguiente, en 1979, Ecopetrol asumió la explotación de los pozos y reemplazó a la Texas Petroleum Company (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012, p. 23).

La coca, las FARC y el Estado

Al negocio del petróleo se sumó el de la coca, que dividió la historia de la región y del municipio en dos. Se dice que Gonzalo Rodríguez Gacha, alias El Mexicano, repartió semillas de coca en 1979. El auge del cultivo dinamizó la economía regional y promovió la llegada, tanto de nuevos colonos como de todo tipo de

2 Sobre la construcción de esta importante vía ver Uribe (2017) y González Arias (1998).

3 Al respecto ver el reporte completo (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

grupos armados: el M-19, el EPL, los carteles de Medellín y Cali, las FARC, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el bloque Central Bolívar, Los Rastrojos, La Constru y, recientemente, Los Urabeños (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012, p. 32).

Los carteles de Medellín y de Cali coexistieron de forma pacífica hasta que, por un lado, las guerrillas comenzaron a llegar y, por el otro, el Estado implementó la política antidrogas. En la primera mitad de los años ochenta llegaron al municipio tres grupos guerrilleros: el M-19 en 1980 (que no tuvo mucha acogida), el EPL en 1983 (que se instaló en las zonas petroleras), y las FARC en 1984 (para beneficiarse de la coca). Las FARC llegaron al Putumayo desde el Caquetá y poco a poco se fueron involucrando en el negocio. En poco tiempo, los frentes que actuaron en el Bajo Putumayo se convirtieron en los más ricos de la organización (Semana, 2000a).

Al mando de Henry Loaiza, alias El Alacrán, el Cartel de Cali había instalado unos laboratorios en la vereda La Azulita de Puerto Asís. Rodríguez Gacha presionó la salida del Cartel de Cali con la ayuda de Los Combos y de Los Masetos (cuyo nombre deriva del grupo Muerte a Secuestradores). Sin el Cartel de Cali en el municipio, las FARC y el Cartel de Medellín se repartieron el negocio, trabajaron juntos e impulsaron varias acciones conjuntas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 25).

La transformación del municipio fue notoria. En la década de los ochenta, la mayoría de campesinos se dedicaron a cultivar coca (Comisión Andina de Juristas, 1993). Según un líder campesino entrevistado, a la gente “se le nubló la cabeza: no mandaban a sus hijos a estudiar porque para la coca solo hay que saber dirigir y contar plata”.⁴ El giro hacia la coca se explica, entre otras razones, por los canales seguros de comercialización, la facilidad de transportar el producto y los altos ingresos que genera. Se dice, sin embargo, que en esa época los narcos engañaban a los campesinos, no les pagaban e incluso los mataban para quedarse con la plata.⁵ Puerto Asís se consolidó como el principal centro

4 Entrevista a habitante rural (7/12/2015). Ver también Mesa Regional de Organizaciones sociales del Putumayo, Baja Bota Caucana y Cofanía - Jardines de Sucumbíos (2015).

5 Entrevista a líder local (10/02/2016).

urbano de todo el Bajo Putumayo. Se abrieron más discotecas, hospedajes, prostíbulos, restaurantes, tiendas de ropa y almacenes de químicos. La coca aumentó el costo de vida y a la región llegaron bienes de consumo que antes no se habían visto (Torres, 2011, p. 62).

La coexistencia pacífica entre el Cartel de Medellín y las guerrillas no duraría mucho: la ruptura estalló en 1988, cuando las FARC le robaron al Cartel de Medellín un cargamento en el Magdalena Medio. Con el respaldo de Los Masetos y del ejército, Gacha respondió la afrenta y asesinó a dos integrantes de las FARC en el Putumayo. También atacó a varios líderes de izquierda que tildaba de guerrilleros (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012, p. 35; Comisión Andina de Juristas, 1993) y a un campamento del EPL.

La ofensiva del Cartel de Medellín fue resistida por las FARC, que finalmente ganaron la disputa luego de la muerte de Gacha en 1989. En 1990 este grupo reunió tres frentes guerrilleros (32, 13 y 26) para atacar el principal campamento de ese Cartel en el Putumayo (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 35). Entre 1988 y 1992, al menos diez mil personas fueron desplazadas de Puerto Asís (González, 1998, p. 244). Las FARC presionaron la salida de Los Masetos y en 1991 lo lograron. A este triunfo militar se sumaron las desmovilizaciones tanto del M-19 como del EPL, que facilitaron la consolidación de las FARC como un actor hegemónico en el Bajo Putumayo (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012, p. 37). En este contexto nació el poderoso Frente 48 de las FARC.

El gran poder de las FARC coincidió con una serie de cambios institucionales que activaron la competencia política local. La Constitución de 1991 no solo otorgó el estatus de departamento a todos los antiguos territorios nacionales, como el Putumayo, sino que permitió la elección popular de gobernadores. Fue así como Puerto Asís se convirtió en un botín preciado que permitía competir por los cargos de representación política regional (como la Gobernación) y acceder a los recursos de las regalías.

Sin competencia armada, las FARC entraron de lleno en el negocio de la coca y empezaron a cobrar un impuesto a los intermediarios. Se dice que el grupo guerrillero se puso del lado de los campesinos y entró a arbitrar los conflictos que estos tenían

con los narcos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012, pp. 37-38). Las FARC, entonces, se acercaron a los campesinos y se convirtieron en las reguladoras del mercado ilegal. Además, en esa época empezaron a resolver la mayoría de conflictos del mundo rural. Sin embargo, la luna de miel entre las FARC y los campesinos terminó cuando el grupo guerrillero decidió atacar la infraestructura vial y petrolera, ya que esto afectaba el sustento diario de los campesinos (p. 43).

El *boom* económico de la coca terminó cuando el precio internacional de la coca cayó y la ofensiva del Estado se concentró en el suroriente del país. El negocio se recuperó a mediados de los años noventa y Puerto Asís se convirtió en el municipio con más cultivos ilícitos del país en 1998 (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 30). Al Bajo Putumayo fueron a parar los cultivadores que habían sido expulsados por medio de las fumigaciones el Guaviare y el Caquetá (Vásquez, Vargas y Restrepo, 2011).⁶ De igual manera, se desplazaron a Nariño luego de que, años después, fueran expulsados del Putumayo.

La política antidrogas, en general, y las fumigaciones, en particular, caracterizaron la acción del Estado durante la década de los noventa (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 33). En esta época se vivía un ambiente de guerra, razón por la cual la región fue declarada jurisdicción especial de orden público (González, 1998, p. 246). Pero la ofensiva del Estado fue resistida por la guerrilla en el Putumayo, y la toma de la base militar de Las Delicias, por parte de la guerrilla, fue una muestra de ello. En 1997 los subversivos lograron prohibir las elecciones locales y tan solo 200 personas votaron (Ramírez, Bolívar, Iglesias, Torres y Vásquez, 2010).

Los campesinos cocaleros también se movilizaron en contra de las fumigaciones aéreas en 1994 y 1996. En estos años el departamento del Putumayo quedó paralizado y Puerto Asís se convirtió en el eje de las protestas. Mientras que el Estado quería fumigar los cultivos ilícitos, los campesinos cocaleros demandaban alternativas económicas. El Ministerio de Defensa en su momento planteó que los campesinos habían sido obligados por las FARC a

⁶ La bonanza cocalera de finales de la década de los noventa en Puerto Asís era tal que al embarcadero lo llamaron Hong Kong por la cantidad de barcos flotantes que se veían (Semana, 2000a).

participar (Semana 2000a). Lo cierto es que, como dice María Clemencia Ramírez, los campesinos en esta época quedaron “entre el Estado y la guerrilla”.⁷

Los paramilitares y el Estado (1997-2006)

La estrategia contrainsurgente

En 1996, las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), el antecedente inmediato de las AUC, entraron al Putumayo para contrarrestar el poder del Frente Sur de las FARC y beneficiarse del narcotráfico (Verdad Abierta, 2009). Con este fin, los hermanos Castaño crearon el bloque Sur Putumayo (BSP), que estuvo a cargo de Rafael Antonio Londoño, alias Rafa Putumayo, hasta el 2004, cuando fue asesinado en Medellín.⁸

En 1997 llegaron las primeras amenazas en contra del alcalde del momento, Alcibiades Enciso, desde Carepa (Antioquia) (Semana, 1998). Desde el norte del país fueron llegando los paramilitares a la hacienda Villa Sandra, que era propiedad de un narcotraficante. Esta hacienda se convertiría en la principal base de operaciones de las AUC en la región.⁹ Se sabe que los narcotraficantes, cansados de los controles que ejercía la guerrilla, promovieron la entrada de los paramilitares (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 42; Vargas, 2003, p. 91). Algunos campesinos cocaleros, por su parte, también estaban cansados de los controles, ya que la guerrilla no solo compraba a precios más bajos, sino que sancionaba a quien le vendiera a otros (Vargas, 2003, p. 91).

Con la entrada de los grupos paramilitares, la violencia aumentó de forma considerable (gráfica 1). Al principio hicieron inteligencia y asesinaron, según ellos, a guerrilleros y milicianos.¹⁰

7 Las movilizaciones terminaron en los “pactos de Orito”, en donde el Gobierno se comprometió a implementar proyectos de desarrollo alternativo (El Espectador, 2015a).

8 Después de la muerte de Rafa Putumayo, el BSP quedó a cargo de alias Daniel. Según la Fiscalía, este grupo asesinó al menos a 2.500 personas y dejó al menos unas 5.500 víctimas (Semana, 2015).

9 Al menos 800 personas están enterradas en esta hacienda, según John Jairo Rentería, alias Betún (Semana, 2009).

10 La entrada de los grupos paramilitares coincidió con las negociaciones del Caguán. Por eso, mientras que en San Vicente la violencia bajó, en Puerto Asís arreció.

Pero también fueron asesinados varios líderes del movimiento cocalero (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, pp. 29-40). La estigmatización y represión del movimiento cocalero presionó incluso la entrada de muchos de sus líderes a las FARC. Entre 1998 y 2001, el BSP expandió su radio de acción y empezó a controlar tanto las carreteras como algunas zonas rurales del municipio. En las zonas de extracción de petróleo ocurrieron, como mínimo, cuatro masacres. En el año 2000, las masacres ya eran nueve (El Espectador, 2015b).¹¹ Según los informes detallados del Centro Nacional de Memoria Histórica, la zona norte de Puerto Asís, en donde hay varios batallones del ejército, fue el eje de los grupos paramilitares.

Las FARC respondieron a la ofensiva paramilitar con asesinatos selectivos, amenazas, bombas y, finalmente, con un paro armado prolongado. Entre el 25 de septiembre y el 28 de noviembre de 2000 el Putumayo fue literalmente bloqueado por las FARC, que demandaban al Estado colombiano –en medio del proceso de paz del Caguán– acciones contundentes en contra de los grupos paramilitares (Semana, 2000b). Pero el paro armado terminó siendo un desastre político para las FARC por el descontento de la población civil, que terminó pagando los platos rotos del paro (Vargas, 2003, p. 93). La fuerza pública, por su parte, no desaprovechó la oportunidad y, después de que la guerrilla levantó el paro, entró con alimentos para los pobladores del municipio (Semana 2000a).

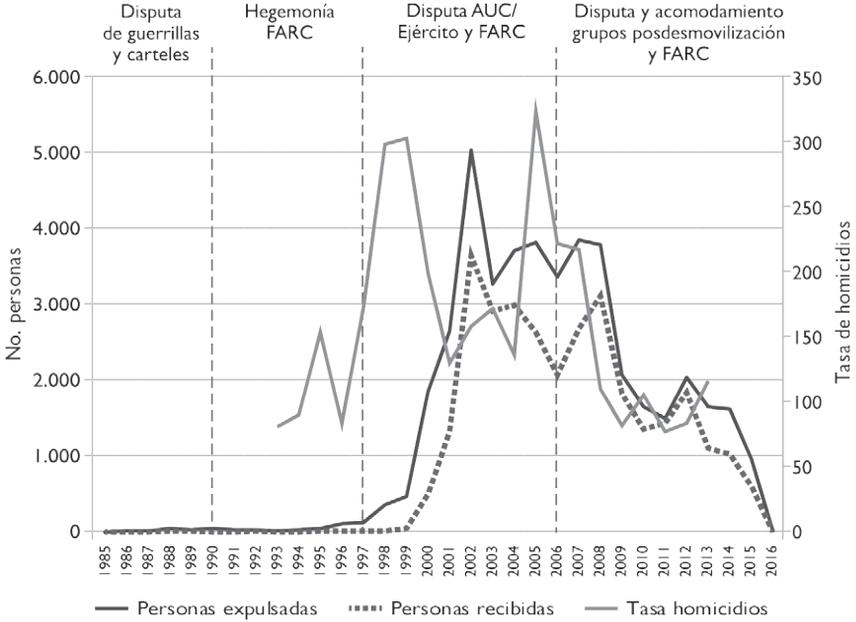
En el 2002, el BSP consolidó su influencia en las carreteras y los cascos urbanos. También logró controlar la comercialización de la pasta base.¹² A cambio de un impuesto, los paramilitares cuidaban los laboratorios y las rutas de comercialización. El BSP también cobró un impuesto a los transportadores, los comerciantes y los contratistas del Estado que, en teoría, no tenían negocios ilegales. Según alias Tomate, el BSP creó una empresa ficticia para sacar medicamentos del hospital (Verdad Abierta, 2012).

11 El Centro Nacional de Memoria Histórica (2011, 2012) ha documentado las masacres de El Tigre y El Placer. Los grupos paramilitares del BSP asesinaron al menos 2.500 personas y dejaron 5.500 víctimas a su paso por el Putumayo (Verdad Abierta, 2010).

12 En ese año, el BSP adhirió al Bloque Central Bolívar (BCB), que comandaba alias Macaco (Verdad Abierta, 2010).

GRÁFICA I

Desplazamiento forzado y homicidios en Puerto Asís



FUENTE: Desplazamiento forzado (UARIV, 1985-2015), homicidios (Policía Nacional, 1993-2013).

El fracaso del proceso de paz del Caguán y el triunfo de Álvaro Uribe se sintieron en la región. La fuerza pública se sumó a la ofensiva de los grupos paramilitares en contra de las FARC, y la violencia no solo siguió, sino que aumentó (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 20). Los asesinatos aumentaron de 51 en 2001 a 276 en 2002 (Vargas, 2003, p. 98) (gráfica 1).

El Centro Nacional de Memoria Histórica documentó varios casos que ilustran la complicidad de la fuerza pública con los grupos paramilitares (2011, p. 83). El personero municipal de la época y Human Rights Watch, también lo dijeron en su momento. Se dice que los paramilitares andaban por las calles del casco urbano sin que las fuerzas armadas hicieran algo (Semana, 2000c). También se denunció que los paramilitares le pagaban a la policía y al ejército, y que llevaron a cabo varias acciones conjuntas. Según la contadora de los paramilitares, “si era capitán recibía entre 2.000 y 3.000 dólares; si era mayor, 2.500; y los soldados, 1.500 [...] En el informe se dice que paras y militares habrían coordinado el

TABLA I**Violencia política en Puerto Asís**

Año	Víctima	Hechos	Posible autor
1994	Alcalde Jorge Coral Rivas	Amenazas	FARC
1997	Exalcalde Nelson Jurado	Homicidio	Por identificar
1997	Candidato a la Asamblea Alirio Romo (Partido Liberal)	Homicidio	Desconocido
1997	Candidato a la Gobernación Jorge Coral Rivas	Candidato renuncia a su candidatura por amenazas	FARC
1997	Alcalde Alcibíades Enciso	Homicidio. Ocurrió en Cali	Paramilitares
1998	Exconcejel Lorenzo Peña	Homicidio, hombres llegaron disparando indiscriminadamente en contra de la casa campesina	Desconocido
1998	Alcalde Néstor Hernández	Secuestrado por las FARC para enfrentar un juicio revolucionario Desplazado por la violencia. Renunció al cargo	Por identificar
2000	Candidato a la Alcaldía Jorge Cardenio Moreno	Atentado con un carro bomba	FARC
2001	Alcalde Manuel Alzate Restrepo	Atentado	Desconocido
2003	Locutor José Nel Muñoz	Homicidio	FARC
2007	Candidato a la Alcaldía Jorge Coral Rivas (Alas Equipo Colombia)	La sede del candidato Jorge Coral Rivas fue dinamitada y su hermana murió	Desconocido
2007	Alcalde Mauro Toro	Hijo desaparecido	Desconocido. Señalado de ser cercano a la guerrilla
2007	Periodista Elkin de Ángel Williams	Homicidio. Había denunciado al alcalde por haber recibido financiación de los narcotraficantes	Por identificar
2008	Periodista Mishelle Johana Muñoz	Golpeada en la sede de la emisora Latina Estéreo	Desconocido
2011	Alcalde Mauro Toro	Intento de secuestro de la hija del alcalde. Muere su nieto de 16 años	Desconocido
2011	Candidato a la Alcaldía Jorge Coral Rivas (Partido Conservador)	Desaparecido temporalmente	Por identificar
2014	Luis Celima Chalpatar Rivera (Movimiento Social Indígena – Asi)	Homicidio. Se había opuesto a varias decisiones sobre contratación municipal	Por identificar

FUENTE: Archivos diario *El Tiempo* y *Revista Semana*.

ataque de junio del 2000 a Puerto Vega e incluso que autodefensas habrían viajado en helicóptero oficial” (El Tiempo, 2001).

Las FARC se refugiaron en las zonas más alejadas del municipio para atacar al ejército, los paramilitares y las autoridades civiles.¹³ En 2002 prohibieron el funcionamiento de alcaldías, concejos, corregidores, jueces y fiscales, pues –según ellos– dichos funcionarios estaban apoyando a los grupos paramilitares. El alcalde tuvo que salir del municipio por un tiempo, porque el dispositivo de seguridad que ofrecía el Estado no era suficiente (Vargas, 2003, p. 103). La competencia electoral y las autoridades del Estado también quedaron en medio de esta confrontación. La tabla 1 presenta los principales hechos violentos en contra de las autoridades del municipio, que aumentaron con la llegada de los grupos paramilitares.

Como resultado de esta dura disputa, el territorio del municipio se dividió: mientras que las guerrillas siguieron controlando la mayoría de las zonas rurales (en especial las más alejadas), los paramilitares y el ejército lograron consolidar las cabeceras urbanas y las carreteras principales (MOE y Corporación Nuevo Arco Iris, 2009, p. 4).

La política antidrogas y el petróleo

Los cultivos de coca aumentaron tanto que en el 2000 el 40% de la producción nacional provenía del Putumayo. Puerto Asís nuevamente fue el epicentro. No en vano la población del municipio se duplicó entre 1993 y 2005 (Vargas, 2003, p. 40). El Estado colombiano respondió con el Plan Colombia, que fue un arma de guerra en contra de las drogas y la guerrilla. El plan sirvió para fortalecer la capacidad ofensiva de las Fuerzas Armadas, crear y dotar batallones antinarcóticos y promover tanto la fumigación aérea como la erradicación manual (Rojas, 2015). Una parte del Plan fue destinada, en teoría, a la recuperación económica y social de las regiones afectadas por los cultivos ilícitos, y al fortalecimiento institucional. El Fondo de Inversión para la Paz (FIP) sirvió para impulsar el desarrollo regional y, de nuevo, Puerto Asís se convirtió en “el laboratorio del Plan” (Semana, 2000d).

13 La respuesta de las FARC fue relativamente exitosa, ya que lograron sacar a los paramilitares de varios corregimientos, entre ellos, El Tigre.

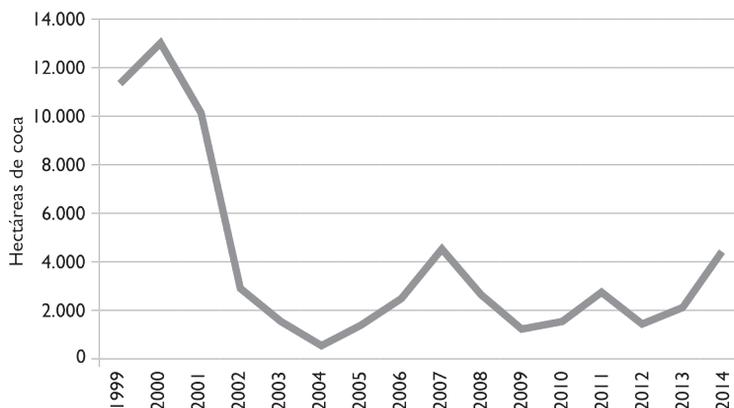
El Estado suscribió con los campesinos cocaleros varios pactos de erradicación, que al parecer tuvieron un impacto limitado porque poco se pensó en la comercialización de los nuevos productos (Vargas 2003, p. 59). El desarrollo alternativo se convirtió en un sistema de entregas mediante el cual las familias recibían insumos para dejar de sembrar coca. El FIP no implementó los pactos de erradicación porque la tarea superó sus capacidades. En su lugar, la tarea quedó en manos de cinco organizaciones no gubernamentales (ONG) (Vargas Meza, 2003, p. 77). El recrudecimiento de la guerra también dificultó la implementación de los pactos de erradicación. Las fumigaciones aéreas, en lugar de los pactos de erradicación, se convirtieron en la estrategia dominante del Gobierno, a pesar de sus nocivos efectos para la salud y la seguridad alimentaria. Varios entrevistados contaron que incluso se fumigaron proyectos de desarrollo alternativo. El alcalde de Puerto Asís, Manuel Alzate Restrepo, y los campesinos cocaleros le propusieron al Gobierno nacional algunas estrategias de desarrollo alternativo, pero nadie los escuchó (Semana 2000d).¹⁴

La gráfica 2 muestra que el Plan Colombia cumplió con los objetivos que se propuso, al menos en el municipio. El número de hectáreas sembradas disminuyó, razón por la cual el exministro Fernando Londoño dijo en su momento –de forma exagerada– que los cultivos de coca habían desaparecido del Putumayo (Semana, 2003a). El *boom* cocalero se fue desde aquel entonces hacia la región pacífica (Semana, 2003b).

En esta época también aumentó la extracción de petróleo en Puerto Asís, debido a la llegada de dos empresas extranjeras: Vetra (Estados Unidos) y Amerisur (Inglaterra). Las empresas entraron siguiendo a las fumigaciones aéreas y al ejército. En aquella época muy pocas personas de Puerto Asís se opusieron porque la guerra había acabado con la movilización social.¹⁵ Los habitantes del municipio quedaron en la mitad de la guerra entre, por un lado, el

14 Además, los recursos del Plan Colombia fueron invertidos principalmente en las grandes ciudades y en las regiones más integradas. Según la Contraloría, “las regiones de un mayor desarrollo relativo han obtenido una proporción mayor de los recursos en perjuicio de aquellas con mayores problemas relacionados con el narcotráfico y la violencia, objetivos básicos del plan” (citado en Vargas, 2003, p. 55).

15 Entrevista a líder social (10/12/2015).

GRÁFICA 2**Hectáreas de coca en Puerto Asís, 1999-2014**

FUENTE: Simci (2015).

Estado y los paramilitares y, por el otro, la guerrilla. Mientras que los habitantes del casco urbano y las carreteras eran acusados –por la guerrilla– de apoyar a los paras, los campesinos eran estigmatizados –por los paramilitares y el ejército– de auxiliar a la guerrilla. La agitación social de los años noventa disminuyó de forma radical (Mesa Regional de Organizaciones sociales del Putumayo, Baja Bota Caucana y Cofanía-Jardines de Sucumbíos, 2015).

Para evitar que el recrudecimiento de la violencia acabara con el proceso político, algunos líderes conformaron, con el apoyo de la Alcaldía, los Concejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) (Vargas, 2003, p. 46). En esta misma época las organizaciones sociales y la guerrilla se distanciaron aún más. Algunos entrevistados contaron, por ejemplo, que en un corregimiento se organizaron para evitar el reclutamiento forzado y que, en otro, también lo hicieron para exigirle a las FARC que pidieran la palabra si querían hablar en una asamblea de la junta. Los CMDR priorizaron las inversiones en la zona rural: “las JAC fueron escuchadas”, dice un líder sobreviviente. Sin embargo, como las FARC no controlaban el proceso, empezaron a desconfiar. El proceso terminó cuando al parecer esta guerrilla asesinó a Libardo Narváez, que era el líder más importante del CMDR de Puerto Asís (p. 46).

En medio de esta dura confrontación fue reconocida la zona de reserva campesina (ZRC) de Puerto Asís: La Perla Amazónica.

A orillas del río Putumayo, y con acceso limitado por vía terrestre, la zona abarca en total unas 22 mil hectáreas y agrupa a 23 veredas. La constitución de la zona fue impulsada por los presidentes de las JAC y por los maestros de las escuelas. Las FARC fueron indiferentes durante muchos años, hasta que la guerra recrudesció en 2004 y decidieron oponerse al proceso. Según algunos entrevistados, en esa época disolvieron una asamblea de quinientas personas argumentando que era un proyecto paramilitar. Desde entonces nadie volvió a las reuniones.¹⁶ Según un líder entrevistado, de las 4.000 familias iniciales hoy solo permanecen 1.000, porque los bombardeos del ejército, las fumigaciones y las minas antipersonal de la guerrilla desplazaron a muchos de los pobladores iniciales.¹⁷

Puerto Asís después de las AUC (2006-2015)

Conflicto, economía y sociedad

El BSP se desmovilizó en la vereda La Esperanza de Puerto Asís en el año 2006. Alias Macaco lideró la entrega, debido a que alias Daniel se había fugado (El Espectador, 2015b). Como alias Daniel, muchos otros siguieron delinquiendo en la región, razón por la cual la división territorial que se definió con la entrada de las AUC continuó: el Estado y los grupos posdesmovilización siguieron controlando la zona urbana y las carreteras principales, mientras que la influencia de la guerrilla se limitó a las zonas rurales y selváticas.¹⁸

Los Rastrojos, uno de esos grupos posdesmovilización que se instalaron en Puerto Asís, siguieron intimidando a la población rural porque, supuestamente, colaboraban con la guerrilla (MOE y Corporación Nuevo Arco Iris, 2009, p. 5). Si bien la guerrilla fue debilitada durante esta época, el Frente 48 de las FARC

16 Entrevista a líder de la zona rural (11/02/2015).

17 Para evitar estos desplazamientos, y para defender el territorio, las comunidades de la ZRC han creado espacios temporales de refugio, informan a organizaciones no gubernamentales amigas sobre violaciones de los derechos humanos o el derecho humanitario, y ponen banderas blancas en las escuelas. Entrevista a líder de la zona rural (11/02/2015).

18 Según un funcionario entrevistado (12/02/2016), a las FARC poco les interesó la vida urbana porque sacaban la droga por el Ecuador.

seguía siendo el grupo armado con mayor poder en la región (MOE y Corporación Nuevo Arco Iris, 2009; CNMH, 2012).

A la confrontación inicial le siguió un periodo de relativa calma (gráfica 1 supra). Al parecer la guerrilla hizo alianzas con Los Rastrojos y La Constru para repartirse las rutas y el negocio del narcotráfico (El Espectador, 2010). La Constru es la banda sicarial de Los Rastrojos, que extorsiona a los grandes comerciantes y a los pequeños narcos. Gracias a la alianza entre los grupos pos-desmovilización y las FARC, este grupo guerrillero fue capaz de atentar contra el oleoducto en la mitad del proceso de paz de La Habana. Alias El Paisa, cabecilla principal de La Constru, fue capturado y es sindicado de atentar contra la infraestructura de petróleo (El Espectador 2015c). La violencia en Puerto Asís ha disminuido en la última década, pero su estabilidad depende mucho de la permanencia de estos pactos.

La desmovilización de las AUC coincidió con la disminución de los cultivos y el auge tanto del petróleo como del fenómeno de las pirámides, y en particular de la captadora DMG – David Murcia Guzmán– que nació en el Bajo Putumayo y tuvo su centro inicial de operaciones en Puerto Asís (Semana, 2008a). “El año anterior en esa región donde nacieron las pirámides se cultivó el 36 por ciento de las 99.000 hectáreas de coca sembradas en todo el país y fue precisamente en Putumayo donde se concentró gran parte del plan de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos del Plan Colombia” (Semana 2008b). Cuando las pirámides fracasaron y los precios del petróleo empezaron a caer en el 2008, muchos volvieron a sembrar coca.

En los últimos años, el municipio ha estado calmado gracias a los acuerdos entre ilegales y a los diálogos de paz. La extracción de petróleo se ha recuperado, así como los cultivos de coca. El petróleo tiene divididas a las organizaciones del municipio, ya que su explotación tiene consecuencias tanto negativas como positivas para los habitantes locales.

En la actualidad, sin embargo, la gente es consciente de los costos de la explotación y el descontento es evidente por al menos tres razones. Primero, dicen varios entrevistados que la extracción de petróleo contaminó las aguas de las zonas rurales en donde se está haciendo la extracción.¹⁹ Un líder social plantea que

19 En 2014, sin embargo, debido a un ataque de las FARC, las aguas

“a los que trabajan en la empresa les traen el agua en carro tanques porque los ríos están muy contaminados. A nosotros sí nos toca tomarla del río”.²⁰ Segundo, en áreas cercanas a los pozos, la titulación de las tierras –individual y colectiva– se volvió imposible.²¹ Tercero, la extracción de crudo aumentó la intensidad de la confrontación armada. Con las empresas llegó el ejército a instalarse de forma permanente. “Cuando las empresas no estaban, el ejército entraba de vez en cuando y se iba. Ahora hay tres batallones en 42 kilómetros”, contó un líder entrevistado.²² A su vez, la presencia permanente del ejército y las empresas no solo fue atractiva para la guerrilla como objetivo militar, sino que intensificó la fumigación y erradicación forzada.

Pero no todos en el municipio critican la extracción de petróleo. Algunos están dispuestos a aceptarla siempre y cuando los costos y los beneficios de la actividad se distribuyan mejor: “si yo me opusiera al petróleo, pues no tendría moto”, dice uno de ellos. Este mismo líder cuenta incluso que algunas organizaciones del corredor Puerto Vega-Teteyé, en donde están la mayoría de los pozos, han sido contratistas de las empresas.²³ La subsistencia de muchas familias depende de la explotación de petróleo y, por eso mismo, muchos se han movilizado para evitar que se construya un oleoducto (muchos viven del tráfico de carro tanques). Algunas comunidades en Puerto Asís se han movilizado entonces, no para evitar la extracción, sino para mantenerla. Los problemas de la explotación del petróleo se sintieron en el casco urbano hasta hace dos años, cuando la empresa finalmente construyó una variante para no dañar las calles del municipio.

La reducción de la violencia también ha abierto espacios para la movilización social. La zona de reserva campesina fue

que llegan al casco urbano también se contaminaron (El Espectador, 2014).

20 Entrevista a líder de la zona rural (13/02/2016).

21 La Ley 160 de 1994 (art. 67) establecía que no eran adjudicables los baldíos “situados dentro de un radio de 5 kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables”. La Ley 1728 de 2014 redujo el radio de acción a 2,5 kilómetros. Muchos campesinos carecen de título de propiedad de la tierra que habitan, puesto que han estado cultivando coca.

22 Entrevista a líder de la zona rural (12/02/2016).

23 Entrevista a líder social (10/12/2015).

reactivada recientemente, debido a que la confrontación cesó y a que las FARC ya no desconfían de esta figura institucional ni de los liderazgos. Además, en el municipio se organizaron para evitar que los dineros de la paz se pierdan. Líderes sociales y autoridades locales no querían que los errores del Plan Colombia, mencionados anteriormente, se repitan. “No queremos otro Plan Colombia que contrataron unas ONG y no sirvió para construir, no llegó a las comunidades”.²⁴

La vida cotidiana en buena medida estaba gobernada por el poder, más que por el derecho. Un vendedor ambulante contó que la mayoría de vendedores ya no podían trabajar por las noches, porque uno de ellos los amenazó. Sin embargo, agrega: “Yo sigo vendiendo porque soy el único que puede. El que se mete conmigo lleva”.²⁵ Según un investigador del CTI, en Puerto Asís los conflictos se arreglan a las malas, “a los golpes o los balazos”.²⁶ Por eso, no es extraño encontrar que la desconfianza era generalizada. No se sabía bien qué hacía la gente y por eso se hablaba con mucha cautela. Varios entrevistados señalan que poco hablan con la gente en el pueblo para evitar problemas: “uno no sabe quién es quién”.²⁷

El Estado local en Puerto Asís

Puerto Asís sigue siendo el eje político e institucional del Bajo Putumayo, a pesar de que cuatro municipios salieron de su jurisdicción: Orito en 1978, Valle del Guamuez en 1985, Puerto Caicedo en 1992 y San Miguel en 1994 (Ramírez *et al.*, 2010). No es una coincidencia que la Cámara de Comercio del Putumayo esté en Puerto Asís y no en Mocoa. Sin embargo, a pesar de su centralidad económica, este es un municipio de sexta categoría (según la clasificación de municipios del país).

Los grupos armados influyen en las administraciones, no solo mediante el uso de las armas, como mostró la tabla 1, sino con el dinero.²⁸ Mucho se dice sobre la posible financiación ilegal

24 Entrevista a funcionario público (9/12/2015).

25 Entrevista con vendedor ambulante de Puerto Asís (13/02/2016).

26 Entrevista a investigador del CTI (12/02/2016).

27 Entrevista a habitante rural (7/12/2015).

28 *Idem.*

de las campañas de los últimos tres alcaldes: Mauro Toro (2007-2011), Jorge Coral Rivas (2011-2015) y Omar Guevara (2016-). Las investigaciones judiciales solo han avanzado en el caso de Coral Rivas, luego de que la *Revista Semana* publicara, en la mitad de su campaña a la Gobernación del Putumayo, el video de una reunión con alias Gárgola, el exjefe máximo de La Constru.²⁹ En otros casos, la influencia de la ilegalidad parece más clara: en la casa de la concejala Gloria Imbajoa encontraron 75 kilos de marihuana. Ella se defendió diciendo que lo encontrado era de su esposo y que no sabía nada de las cajas (Semana, 2014).

A la influencia de los grupos armados en la política se suman problemas de tipo administrativo. La carrera administrativa es prácticamente inexistente: tan solo cinco de los ochenta y tres empleados del municipio son de carrera y ninguno de ellos es profesional (los tres empleados de carrera trabajan en servicios generales). Por eso, casi toda la burocracia, que no es poca, cambia con la llegada de un nuevo alcalde.³⁰

Los ingresos de la Alcaldía han disminuido debido a la crisis de los precios del petróleo, que afectó seriamente el recaudo del impuesto de industria y comercio: cuando el precio del petróleo cayó, se fueron unas doscientas mulas del municipio.³¹ La crisis se ve, dicen en Puerto Asís, en la proliferación de mototaxis. A la caída de los precios del petróleo se sumó la reforma a las regalías, que incentivó el descontento de las autoridades regionales tanto conservadoras como liberales. Cuando las empresas petroleras ingresaron a Puerto Asís, la Alcaldía no se opuso porque la explotación de petróleo aumentaría los recursos del municipio. Pero eso terminó: la explotación del petróleo hoy es percibida como una imposición del Gobierno central que deja pocos beneficios.

29 El video muestra el apoyo electoral y, al parecer, económico que Coral Rivas recibió de los ilegales. El político aceptó que la reunión existió, pero planteó que fue pública y que no hay nada ilegal. Sin embargo, la Fiscalía piensa lo contrario, razón por la cual lo capturó (El Espectador, 2015c).

30 Muy pocos de los funcionarios que fueron entrevistados en diciembre de 2015 siguieron en sus cargos en febrero de 2016, cuando se hizo la segunda visita de campo, debido al inicio de la nueva administración. De hecho, de toda la Alcaldía solo dos personas permanecieron en sus cargos en los primeros meses.

31 Entrevista a funcionario público (8/12/2015).

En la Alcaldía se quejan de las dificultades que han tenido para presentar proyectos competitivos ante el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD).³² Algunos plantean incluso que las regalías no solo fueron centralizadas, sino que fueron re-dirigidas a las regiones más ricas del país. Se pregunta un funcionario entrevistado: “¿por qué, en lugar de distribuir la riqueza del Putumayo, no distribuimos la riqueza antioqueña?”.³³ Un líder social fue más crítico: “Nosotros que vivimos acá tenemos que comernos los problemas y los bogotanos sí tienen derecho a vivir bien”.³⁴ Aunque los entrevistados reconocen que los dineros de las regalías en el pasado no fueron bien utilizados, creen que quitarles los recursos no resuelve el problema.

Para mejorar los ingresos, la administración municipal buscó aumentar el recaudo predial por medio de la actualización del catastro (desactualizado desde el año 2001) y la verificación de la nomenclatura de los predios en la ciudad. Sin el catastro actualizado, las tarifas eran muy bajas y, sin la nomenclatura, era imposible cobrar el impuesto por correspondencia. A pesar de todos estos problemas, comparado con la década de los noventa, la situación fiscal del municipio ha mejorado: en la actualidad Puerto Asís ya no está tan endeudado y ha salido de la quiebra.

Los servicios de acueducto, alcantarillado y electricidad no cubrían todos los barrios. Muchos tenían aljibes en sus casas para acceder a las aguas subterráneas. Además, en épocas de mucha lluvia, las inundaciones eran frecuentes (Semana, 2012). Tampoco había un sistema de alumbrado público. Los andenes eran desordenados y los comerciantes ocupaban el espacio público para prevenir que los vendedores ambulantes se instalaran al frente de sus negocios.³⁵ En los últimos años se hicieron importantes inversiones como resultado de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial.³⁶ Según información oficial, más de 44

32 Entrevista a funcionario público (10/12/2015).

33 Entrevista a funcionario público (10/02/2016).

34 Entrevista a líder social (10/12/2015).

35 Entrevista a habitante rural (7/12/2015).

36 Entre el 2012 y el 2015 se invirtieron 50.847 millones de pesos (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial UACT, 2014).

mil familias fueron beneficiadas con proyectos de infraestructura, productivos, asistencia comunitaria y bienestar social.

En la zona rural la situación era más difícil, pues la presencia estatal se reducía al ejército. No había ni inspectores ni corregidores. Era imposible saber cuánto invertía la Alcaldía en el campo, porque la información no se consolidaba de esta forma. El recaudo del impuesto predial era netamente urbano.³⁷ La poca relación que existía entre las autoridades locales y el campo estaba mediada por las Juntas de Acción Comunal, que estaban divididas según su postura frente al Estado. En términos generales, los partidos tradicionales tenían una influencia importante en las juntas y esto se veía en época de elecciones. Según un líder del Partido Liberal, los presidentes de las juntas eran claves el día de las elecciones y todos lo sabían: “sin líderes no se gana”. Agrega el mismo entrevistado que los líderes suelen mover a las comunidades porque están esperando algo a cambio.³⁸

La administración anterior firmó varios contratos de mínima cuantía con las juntas, razón por la cual algunos presidentes valoraron positivamente la experiencia. Con estos recursos, por ejemplo, una junta del corredor Puerto Vega-Teteyé construyó una caseta y un polideportivo. “Con las comunidades el presupuesto rinde más”, dice un líder entrevistado.³⁹ Sin embargo, según un funcionario de la nueva administración (2016-), no todos esos convenios fueron pagados por completo;⁴⁰ algunos sospechan que el manejo clientelista primó. Es importante mencionar que no todas las juntas tuvieron este tipo de vínculos con el Estado. Algunas de ellas, generalmente las más alejadas, han preferido quedarse al margen, mantener una postura crítica, y evitar contratar con la administración o las empresas petroleras.

Ni la Procuraduría, ni la Contraloría ni la Defensoría del Pueblo, salvo un par de abogados contratistas de la defensoría pública, estaban en Puerto Asís. Todo se hacía desde Mocoa. En el municipio estaba el personero municipal, que se encargaba de

37 Entrevista a funcionario público (10/12/2015).

38 Entrevista a líder político (6/12/2015).

39 Entrevista a habitante rural (7/12/2015).

40 Entrevista a funcionario público (10/02/2016).

recibir las denuncias en contra de la administración.⁴¹ El control ciudadano no funcionaba mejor. En diciembre de 2015 pudimos asistir a una audiencia de rendición de cuentas de la administración de Coral Rivas (dos meses después de su captura). Al menos la mitad de las 50 personas que participaron en la audiencia eran funcionarios. La ciudadanía hizo muy pocas preguntas y, mucho menos, preguntas críticas y directas. A la salida del evento un líder contó que nadie iba a esas reuniones porque era muy peligroso. El miedo contrasta con la confianza del contralor departamental, que en la audiencia se levantó orgulloso para invitar a los asistentes a que denuncien las irregularidades: “No he recibido ninguna denuncia sobre esta administración”.

La oferta del sistema de justicia era buena, puesto que Puerto Asís es la cabecera del circuito de todo el Bajo Putumayo.⁴² En el municipio trabajaban ocho jueces (cuatro promiscuos municipales, dos promiscuos del circuito, un promiscuo de familia y otro del circuito especializado), seis fiscales, ocho investigadores del CTI, un médico legal, un inspector de policía, un comisario de familia y dos conciliadores en equidad. En total eran veintisiete funcionarios: solo uno de ellos estaba en carrera y casi todos llegaron de otros lugares del país. La provisionalidad era la regla porque, dice un entrevistado, “a la gente le da miedo venir acá”. La prima de seguridad, que era un incentivo para atraer a los jueces, ya no existe. Algo similar ocurría en la Fiscalía; según los funcionarios entrevistados, Puerto Asís era visto como un lugar de paso para ascender en la entidad o para enviar a quienes han sido sancionados por alguna razón.⁴³

Los juzgados operaban en un edificio arrendado, que tenía una única sala de audiencias (la segunda aún estaba en construcción). El techo se estaba cayendo y la mayoría de unidades de aire acondicionado no funcionaban. Los jueces pagaban con su salario el internet y, en ocasiones, contaron que habían puesto el

41 En la Alcaldía también hay un funcionario de control interno que no tiene funciones disciplinarias, fue nombrado por el alcalde y trabaja al lado de la oficina de este.

42 Las apelaciones se hacen ante los tribunales y jueces de Mocoa. La administración de la Rama Judicial en Puerto Asís, sin embargo, se hace desde Pasto.

43 Entrevista a funcionario judicial (10/12/2015).

dinero para comprar los computadores del despacho.⁴⁴ Todas las audiencias de conocimiento de los casos complejos del Bajo Putumayo se hacían en Puerto Asís, porque en este municipio estaba el juzgado del circuito. Los edificios de la Fiscalía y de la Casa de Justicia estaban en buenas condiciones.

Al igual que en otras regiones afectadas por el conflicto, el sistema de justicia dejaba de lado los temas difíciles y se concentraba en procesos ejecutivos, tutelas de salud y delitos sobre estupefacientes (Ley 30 de 1986).⁴⁵ La mayoría de los internos de la cárcel municipal estaban ahí por microtráfico o por cultivar coca. Los delitos más graves, como hurto a hidrocarburos, concierto para delinquir, rebelión y homicidio quedaban sin solución. Las bases de datos institucionales confirman lo dicho por los jueces: de los 681 homicidios que ocurrieron en Puerto Asís entre 2008 y 2015 tan solo 31 de ellos (el 5%) fueron sancionados.

La impunidad es alta porque era difícil obtener pruebas periciales, y porque testigos y víctimas tenían miedo de hablar. El CTI y Medicina Legal estaban en Puerto Asís desde hace cuatro años y debían atender los procesos de todos los municipios del Bajo Putumayo (incluido Puerto Leguízamo).⁴⁶ No había peritos especializados ni laboratorios. Por eso, la mayoría de pruebas técnicas se hacían en Mocoa, Neiva o Pasto. Solo había un perito balístico para todo el Putumayo. La prueba testimonial no funcionaba mejor. Muy pocos se atrevían a hablar con la justicia. Un investigador se quejó de que nunca hubiesen testigos.⁴⁷ Como las víctimas y los testigos no querían acudir ante la justicia, los jueces en ocasiones se han apoyado en la policía para conducirlos a la fuerza.⁴⁸ En la zona rural el miedo era aún mayor. Un funcionario dice que ha tenido que expedir certificados para que los campesinos demuestren en sus veredas que no son “sapos”.⁴⁹ Cuando

44 *Idem.*

45 Según los estados del Palacio de Justicia y cuatro jueces entrevistados.

46 A Puerto Leguízamo solo se puede llegar por río o aire, lo cual es riesgoso o costoso. Los funcionarios del CTI nunca van allá. Entrevista a funcionario judicial (13/02/2016).

47 Entrevista a funcionario judicial (13/02/2016).

48 Entrevista a funcionario judicial (11/12/2015).

49 Entrevista a funcionario judicial (10/12/2015).

los jueces y fiscales capturaban a un delincuente debían moverse muy rápido para protegerle la vida. Dice un juez, “aquí nos toca así, ayudarle al Fiscal, hacer rápido las audiencias para que se los puedan llevar a Mocoa rápido y que no los maten”.⁵⁰

Al miedo se sumaba la desconfianza. Hasta hace unos años, los funcionarios judiciales vivieron con el ejército, lo cual terminó por minar la credibilidad de la justicia. “Cómo voy a poner una denuncia en la Fiscalía, dice un líder local, si duermen juntos”.⁵¹ Algunos desconfiaban de la policía y, en especial, de las Seccionales de Investigación Criminal (Sijin), debido a que en su momento fueron aliados de las AUC. Por eso, concluye un funcionario judicial, era mejor trabajar con los investigadores del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI).⁵² Los problemas de orden público también afectaban a los funcionarios, aunque nunca se han sentido amenazados de forma directa. Tan solo uno de los ocho jueces tenía un esquema de seguridad: vivía con el ejército, tenía carro blindado y lo acompañaban dos escoltas.

El sistema de justicia atendía casos de personas que en su mayoría vivían en el casco urbano. Según un funcionario judicial, “nosotros no vamos ni a los barrios periféricos ni a la zona rural. Allá la autoridad son ellos”.⁵³ La Policía también tenía muchos problemas para ejercer su autoridad incluso en los barrios del pueblo. Un entrevistado contó que una vez en un retén de la Policía “cayó” un señor que tenía una moto grande y que, cuando le pidieron los papeles, les gritó que no los tenía. El policía insistió y el señor de la moto lo miró y se fue. Nada hicieron por detenerlo. Quien cuenta esto concluye: “por eso uno mira que aquí la ley es para nosotros los débiles”.⁵⁴ A los grandes capos nadie los tocaba, a pesar de que todo mundo sabía en dónde vivían. En el campo, las diligencias judiciales, como secuestros o inspecciones de

50 Entrevista a funcionario judicial (11/12/2015).

51 Entrevista a habitante rural (7/12/2015).

52 Entrevista a funcionario judicial (10/12/2015).

53 Lo urbano, agrega, son básicamente ocho cuadras a la redonda (en donde hay alumbrado público). A los barrios de invasión no van. Entrevista a funcionario judicial (13/02/2016).

54 Entrevista a líder social (13/02/2016).

cadáveres, simplemente no se hacían.⁵⁵ Por eso, un investigador de policía judicial concluye que se limitaban a hacer las investigaciones desde el escritorio.⁵⁶

Es importante reconocer que la Casa de Justicia ha impulsado brigadas a las zonas rurales para llevar los servicios de justicia al campo. Sin embargo, algunas de estas brigadas se han hecho con el apoyo económico de las empresas petroleras, y eso ha ocurrido justo cuando hay procesos de consulta previa en la zona.⁵⁷

Todos estos problemas del sistema de justicia eran suplidos por los grupos armados y, en especial, por la guerrilla. Las JAC en Puerto Asís no tenían un papel central en la resolución de conflictos, razón por la cual la gente prefería ir ante la guerrilla sin pasar por las juntas. En los últimos años (2015 y 2016), sin embargo, las juntas se han fortalecido como resultado de las demandas sociales y del retiro paulatino de la guerrilla. Hace dos años circuló un manual de convivencia para uno de los corregimientos con sanciones claras, que serían impuestas directamente por las juntas. El trabajo en el mantenimiento de las vías era la sanción más común.⁵⁸

Ahora bien, esta imagen de una sociedad indómita contrasta con la tranquilidad que se sentía en el pueblo. Un comerciante dijo que Puerto Asís era “un paraíso”.⁵⁹ Todos los entrevistados, sin excepción, reconocieron que en el pueblo se robaba poco. Los funcionarios judiciales y la policía judicial lo confirmaron. “Yo dejo la casa abierta y no pasa nada”, dice otro entrevistado.⁶⁰ En este sentido, si el Estado tenía tantos problemas ¿por qué entonces las cosas funcionaban? Todo parece indicar que el paramilitarismo dejó una herencia de “limpieza” de ladrones y consumidores de droga. “Al que es ladrón lo matan. Al que comete un

55 Según un entrevistado nadie hace los levantamientos, y en el CTI dicen que las funerarias suelen traer los cuerpos al hospital para que pueden ser analizados. Entrevista a funcionario judicial (13/02/2016).

56 Entrevista a funcionario judicial (13/02/2016).

57 Entrevista a funcionario judicial (10/12/2015).

58 Entrevista a habitante rural (7/12/2015).

59 Entrevista a comerciante (7/12/2015).

60 Entrevista a funcionario judicial (10/12/2015).

delito lo matan”, dice un investigador del CTI.⁶¹ El orden público al parecer era mantenido por Los Rastrojos y La Constru, y no por la Policía (Semana 2010).

Conclusión

Puerto Asís no es pobre ni ha sido olvidado por el Estado. Por el contrario, es el centro económico e institucional del Bajo Putumayo, gracias a la extracción de petróleo, los cultivos de coca y la frontera con el Ecuador. Sin embargo, ese dinamismo económico y esa presencia nominal del Estado no han traído mejores condiciones de vida ni una mayor capacidad estatal. El desarrollo económico y el político en el municipio no van de la mano, gracias a que el mercado, extractivo e ilegal, ha subordinado a lo político-institucional.

La entrada del petróleo, primero, y de la coca, después, cambió radicalmente el rumbo del municipio. El poblamiento acelerado y los conflictos sociales asociados a estas dos actividades han facilitado la entrada de numerosos actores armados: desde los grandes carteles de la coca, pasando por las guerrillas y los paramilitares, hasta los grupos posdesmovilización de las AUC y ahora de las FARC. El Estado no se ha consolidado en la región, a pesar de que las dinámicas, los actores y la intensidad de la confrontación armada han cambiado mucho. El Estado en Puerto Asís no solo participa en la disputa por el orden social, sino que también es el objeto mismo de la confrontación. Al orden paralelo entre las guerrillas y el Estado le siguió una situación de disputa y acomodamiento que persiste luego de la desmovilización tanto de las AUC como de las FARC.

Referencias

Academia Putumayense de Historia (2012). Puerto Asís 100 años de historia. *Revista Putumayo*. S. d.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2011). *La masacre de El Tigre. Un silencio que encontró su voz*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

61 Entrevista a funcionario judicial (13/02/2016).

— (2012). *El Placer. Mujeres, coca y guerra en el Bajo Putumayo*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

— (2015). *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo*. Bogotá: CNMH.

Comisión Andina de Juristas (1993). *Putumayo*. Bogotá: Comisión Andina de Juristas.

El Espectador (2010). Capturan en Soacha a alias 'Caballo', líder de 'Los Rastrojos'. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/capturan-soacha-alias-caballo-lider-de-los-rastrojos-articulo-236156>

— (2014). Contaminación de acueducto tiene sin agua a Puerto Asís. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/contaminacion-de-acueducto-tiene-sin-agua-puerto-asis-articulo-469968>

— (2015a). La enredada historia del glifosato. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/enredada-historia-del-glifosato-articulo-561075>

— (2015b). El último paramilitar en fuga. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-ultimo-paramilitar-fuga-articulo-607057>

— (2015c). Capturan a candidato a la gobernación de Putumayo. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/capturan-candidato-gobernacion-de-putumayo-articulo-592687>

El Tiempo (2001). Piden revisar visas de militares. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-678836>

González Arias, J. J. (1998). *Amazonia colombiana. Espacio y sociedad*. Bogotá: Cinep.

Mesa Regional de Organizaciones Sociales del Putumayo, Baja Bota Cauca y Cofanía - Jardines de Sucumbíos (2015). *Putumayo: sembrando vida, construyendo identidad. Historia de la mesa regional 2006-2014*. Bogotá: Corcas Editores.

Misión de Observación Electoral (MOE) y Corporación Nuevo Arco Iris (2009). *Monografía político electoral departamento de Putumayo 1997-2007*. Bogotá: MOE, Corporación Nuevo Arco Iris.

Piña, E. (2012). *Entre la frontera del desarrollo y el desarrollo de la frontera*. Bogotá: Odecofi-Cinep.

Ramírez, M. C. (2001). *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del*

Putumayo. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colciencias.

Ramírez, M. C., Bolívar, I., Iglesias, J., Torres, M. C. y Vásquez, T. (2010). *Elecciones, coca, conflicto y partidos políticos en Putumayo 1980-2007*. Bogotá: Cinep / Programa por la Paz.

Rojas, D. M. (2015). *El Plan Colombia. La intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*. Bogotá: Penguin Random House y Universidad Nacional de Colombia, Iepri.

Semana (1998). Guerra en el fin del mundo. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/guerra-en-el-fin-del-mundo/35358-3>

— (2000a). Las guerras del Putumayo. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/las-guerras-del-putumayo/41200-3>

— (2000b). La batalla decisiva. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-batalla-decisiva/43929-3>

— (2000c). 53 muertos. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/53-muertos/44102-3>

— (2000d). El laboratorio del Plan. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-laboratorio-del-plan/43614-3>

— (2003a). Fernando, el deslenguado. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/fernando-deslenguado/56210-3>

— (2003b). Sí hay coca, ministro. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/si-coca-ministro/55995-3>

— (2008a). El faraón de DMG. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-faraon-dmg/95599-3>

— (2008b). ¿A cultivar coca de nuevo? *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/piramides/articulo/a-cultivar-coca-nuevo/97896-3>

— (2009). Confesiones de la barbarie. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/confesiones-barbarie/111326-3>

— (2010). Pánico en Puerto Asís por amenazas a jóvenes. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/panico-puerto-asis-amenazas-jovenes/120949-3>

- (2012). Alerta roja por lluvias en Putumayo. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/alerta-roja-lluvias-putumayo/261482-3>
- (2014). Habrían encontrado 75 kilos de marihuana en casa de concejal. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/concejala-de-putumayo-acusada-de-posesion-de-marihuana/399238-3>
- (2015). Cayó en Venezuela alias ‘Daniel’ responsable de masacre en Putumayo. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/cayo-en-venezuela-alias-daniel-responsable-de-masacre-en-putumayo/454380-3>
- Torres, M. C. (2011). *Estado y coca en la frontera colombiana*. El caso de Putumayo. Bogotá: Odecofi-Cinep.
- Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT) (2014). *Plan de Consolidación Regional Putumayo*. Recuperado de <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/regional-putumayo>
- (2015). *Puerto Asís beneficiado con dotación hospitalaria*. Recuperado de <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/puerto-as%C3%ADs-beneficiado-con-dotaci%C3%B3n-hospitalaria>
- Uribe, S. (2017). *Frontier Road. Power, History and the Everyday State in the Colombian Amazon*. Oxford: Wiley Blackwell.
- Valencia Tovar, A. (1994). *Conflicto amazónico: 1932-1934*. Bogotá: Villegas Editores.
- Vargas Meza, R. (2003). *Drogas, conflicto armado y desarrollo alternativo. Una perspectiva desde el sur de Colombia*. Bogotá: Gente Nueva Editorial.
- Vásquez, T., Vargas, A. y Restrepo, J. A. (eds.) (2011). *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Verdad Abierta (2009). Investigan posible fosa con 800 cadáveres en Puerto Asís. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/80-versiones/1864-investigacion-possible-fosa-con-800-cadaveres-en-puerto-asis>
- (2010). Así entraron los “paras” al sur del Putumayo. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/victimarios/2847-asi-entraron-los-paras-al-sur-del-putumayo>
- (2012). Las “escuelas” y finanzas de las AUC en Putumayo. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/>

[component/content/article/83-juicios/3769-las-escuelas-y-finanzas-de-las-auc-en-putumayo](#)

Zárate, C. (2001). *Extracción de quina. La configuración del espacio andino-amazónico de fines del siglo XIX*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Capítulo 5

Tarazá: entre la disputa y la cooptación

Natalia Duarte Mayorga

La débil presencia del Estado en Tarazá, en el corazón del Bajo Cauca, ha sido aprovechada por varios grupos armados al margen de la ley. Al abandono inicial le siguió la agitación social, que giró en torno a la adjudicación de tierras y el acceso a los servicios públicos básicos. Atraídos por el descontento social llegaron varios grupos guerrilleros, que con el tiempo se asentaron de forma definitiva gracias a la economía de la coca. La población vivió durante las décadas de los sesenta y setenta entre las reglas del Estado y las de la guerrilla. Más tarde entraron los grupos paramilitares y, luego de una dura confrontación, lograron controlar buena parte de la vida económica y política del municipio. Con la guerrilla debilitada, pero no eliminada, el municipio fue cooptado, lo cual supuso la subordinación de la burocracia local a los intereses paramilitares.

A pesar de que las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) se desmovilizaron en 2006, los paramilitares no desaparecieron por completo. En la actualidad, y luego de la desmovilización y el rearme paramilitar, y de la desmovilización de las FARC, Tarazá es un municipio disputado por el Estado y por, al menos, dos grupos armados ilegales: el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC).¹ El problema central es la persistencia prolongada de poderosos actores armados que viven de una economía cíclica, extractiva y excluyente, que afecta tanto la autonomía como la capacidad burocrática del Estado. Este capítulo estudia la trayectoria histórica de Tarazá, y enfatiza las relaciones del Estado local con los distintos actores armados ilegales que han pasado por el municipio.

1 También conocidos como Clan Úsuga. Grupo compuesto por combatientes del Urabá antioqueño y exintegrantes del EPL (FIP, 2014).

Sociedad, mercado y conflicto en Tarazá

El conflicto social y el poder guerrillero

Tarazá, ubicado en la ladera oriental del nudo del Paramillo, está comunicado con la Costa Atlántica al norte y con Medellín al sur por medio del río Cauca y de la Troncal de Occidente. El municipio es vital para unir a Urabá con el Caribe, el Catatumbo y el Magdalena Medio. Por eso, como explica un funcionario, el municipio está en “la mitad del mundo” que dio origen al paramilitarismo.² Tarazá se encuentra en una región rica en bosques, ganadería, tierras fértiles y, sobre todo, oro. Los ciclos económicos del oro y la coca han marcado de manera definitiva la trayectoria del conflicto armado y del Estado en el municipio.

La minería de oro, impulsada inicialmente por los españoles en el siglo XVII, entró en crisis gracias a las epidemias, al hallazgo de oro en regiones de fácil acceso y a la rebelión de los esclavos (García, 1993, p. 32). La colonización del siglo XIX fue escasa en parte debido al agotamiento del oro y al aislamiento del lugar. Si bien la ganadería impulsó el poblamiento, el Bajo Cauca se consolidó principalmente como una zona de paso para conectar la Costa Atlántica con Antioquia (García, 1993).

Todo esto cambió a inicios del siglo XX gracias a la reactivación de la minería del oro a manos de compañías extranjeras.³ Dos hechos adicionales dinamizaron el poblamiento de Tarazá: la llegada de campesinos que huían de la guerra de los Mil Días, y el asentamiento definitivo de trabajadores que habían llegado para crear las haciendas ganaderas y construir las carreteras de la región (García, 1993).⁴ Pero la explotación de oro entró nuevamente en crisis entre 1940 y 1970, lo cual desaceleró la economía regional y promovió una transición hacia el comercio ganadero entre Córdoba y Antioquia. Los colonos, que sintieron las consecuencias de la crisis, empezaron no solo a invadir tierras baldías u ociosas, sino también a movilizarse. El reconocimiento de Tarazá como

2 Al respecto ver Duncan (2006) y Ronderos (2014).

3 La Compañía Francesa del Nechí, la Pato Consolidated y la Frontino Gold Mines.

4 En 1938, por ejemplo, inició la construcción de la Troncal del Norte que se trazó desde Tarazá hasta Caucasia para comunicar el interior del país con la Costa Atlántica.

corregimiento en 1960 es una respuesta estatal a las demandas iniciales de los campesinos y colonos (p. 58).

En los años setenta la región vivió un nuevo *boom* del oro que atrajo a poblaciones mineras del Cauca, Chocó y Antioquia (García, 1993). Hubo entonces una migración sin precedentes; si en 1964 había un total de 3.607 personas en Tarazá, con el nuevo *boom* minero la población llegó a los 10.408 habitantes en 1973. La intensidad del conflicto social y político aumentó con esta bonanza económica y con el crecimiento acelerado de la población. Los campesinos se organizaron para demandar más y mejores servicios del Estado. Las juntas de acción comunal (JAC) fueron la piedra angular para impulsar sus demandas (p. 48).

La movilización social precede entonces a la entrada de las guerrillas, que se insertaron en la región para sacar provecho de los conflictos sociales no resueltos. El ELN fue el primer grupo guerrillero en ingresar a los distritos mineros (García, 1993) para, dicen sus cabecillas, “detener el saqueo de los recursos naturales” y cambiar los términos de la negociación (Aguilera, 2006, p. 244). Ya desde finales de los años sesenta esta guerrilla había empezado a imponer su dominio territorial amenazando a los funcionarios del Estado, boicoteando la construcción de la carretera Tarazá-Uré y prometiendo tierras a los campesinos (García, 1993). A la violencia se sumó el trabajo político de masas: el ELN capacitó a los líderes sociales con el fin de fortalecer sus organizaciones y de aumentar la efectividad de sus movilizaciones. Así, por ejemplo, esta guerrilla logró que los pobladores adoptaran sus propuestas de reglamentos para regular la explotación de los recursos y para distribuir las tierras de forma democrática y equitativa. Esta guerrilla también determinó que las retroexcavadoras i) solo podían ingresar si contaban con el permiso de personas conocidas, y ii) debían comprometerse a “replantar” el terreno explotado. En relación con la distribución de tierras, el ELN impulsó la creación de un Comité de Tierras para garantizar que las mejores tierras no se asignaran a individuos, sino a proyectos comunitarios (Aguilera, 2006, p. 245). Toda esta influencia militar y política del ELN disminuyó gracias a la ofensiva del Estado que en los años setenta se concentró en Amalfí, Anorí y Tarazá.⁵

5 La Operación Anorí (1973) es el mejor ejemplo de esta ofensiva (Medina, 2012, p. 186).

Los espacios que dejó el ELN fueron llenados tanto por las FARC como por el EPL, que también llegaron atraídos por la fortaleza de la movilización social. Al principio, todos estos grupos guerrilleros coexistían y convivían pacíficamente en la región: no se enfrentaban militarmente, se ayudaban en temas logísticos, e incluso compartían territorios y campamentos (Medina, 2012). Los grupos guerrilleros lograron cierto apoyo entre la población, porque regularon la explotación del oro, promovieron el acceso a la tierra, desempeñaron funciones de policía, de jueces y resistieron al ejército y su represión. Tenían un orden paralelo al estatal. No obstante, poco a poco las organizaciones sociales fueron reclamando una mayor autonomía de las guerrillas, y las divisiones entre unos y otros se hicieron más evidentes.⁶ La situación del casco urbano fue diferente, porque muchos dependían de las empresas mineras y los ataques de las guerrillas en contra de estas empresas los afectaba directamente (García, 1993).⁷

A inicios de la década de los ochenta, la región seguía dependiendo del oro, aunque el sector agropecuario no había desaparecido por completo. Lo nuevo en realidad fue la entrada del Cartel de Medellín y, con él, de la economía de la coca. Los narcotraficantes hicieron compras masivas de tierras, tanto en Cauca como en Tarazá (Restrepo, 2011), y el municipio fue migrando del oro a la coca. Esta transición se consolidó en la década de los noventa con la caída de los precios internacionales del oro. La coca cambió radicalmente al municipio: los campesinos pudieron comprar bienes y servicios esenciales, mejoraron sus viviendas y accedieron a bienes que antes estaban fuera de su alcance; una hectárea de coca dejaba dos millones de pesos al mes (una hectárea de arroz apenas daba medio salario mínimo); el precio de la comida subió porque pocos querían sembrar algo que no fuera coca; los arriendos aumentaron un 300%; las casas de prostitución se multiplicaron; e incluso, cuentan algunos entrevistados, había funcionarios públicos que tenían cultivos de coca.

6 En 1987, por ejemplo, campesinos de Barro Blanco demandaron la salida de todos los actores armados: “Nosotros le decíamos a la guerrilla que no intervinieran [...] porque nos iban a perjudicar a nosotros” (Entrevista a líder cívico) (García, 1993, p. 140).

7 Además, los ataques a instituciones financieras, a las entidades del Estado, así como la voladura de torres de energía, afectaban la vida cotidiana de los pobladores urbanos (García, 1993).

En esta época también cambió la coexistencia pacífica entre las guerrillas, precisamente porque asumieron posturas diferentes frente a la coca: mientras que el ELN prohibió la siembra, el comercio y el consumo en sus zonas de influencia, las FARC regularon el mercado y empezaron a cobrar un impuesto. Las acciones violentas de las guerrillas aumentaron en el eje Caucasia-Cáceres-Tarazá (García, 1993), pero ahora ya no solo atacaban la infraestructura vial, sino que cometían secuestros y se tomaban los corregimientos.⁸

En suma, el dominio de las guerrillas no fue disputado durante la década de los ochenta, debido a que la respuesta militar del Estado fue mínima y a que los narcotraficantes eran muy débiles para desafiarlos. Los pobladores de Tarazá, estigmatizados y asediados por el Estado, pronto dejaron de demandar más y mejores servicios públicos y se enfocaron en denunciar los abusos que cometía el Ejército.

Del dominio guerrillero al dominio paramilitar

A mediados de la década de los ochenta Tarazá tenía una mezcla explosiva de varios problemas: un Estado precario, una economía de tipo extractivo e ilegal floreciente, y unas organizaciones guerrilleras que tenían tanto capacidad militar como aprecio entre algunos pobladores.

Todo esto empezó a cambiar cuando mineros, ganaderos y narcotraficantes se aliaron para promover, a mediados de los años ochenta, los primeros grupos de autodefensa. Esto se hizo, decían ellos, para enfrentar las extorsiones y los secuestros de la guerrilla. El grupo Muerte a Revolucionarios del Nordeste (MRN) llegó al Bajo Cauca desde el Magdalena Medio y rápidamente victimizó a los integrantes de la Unión Patriótica (UP) y a otros líderes sociales (García, 1993). Los grupos paramilitares, entonces, no solo defendieron los intereses económicos de las élites, sino que también bloquearon los espacios políticos que la izquierda venía ganando.

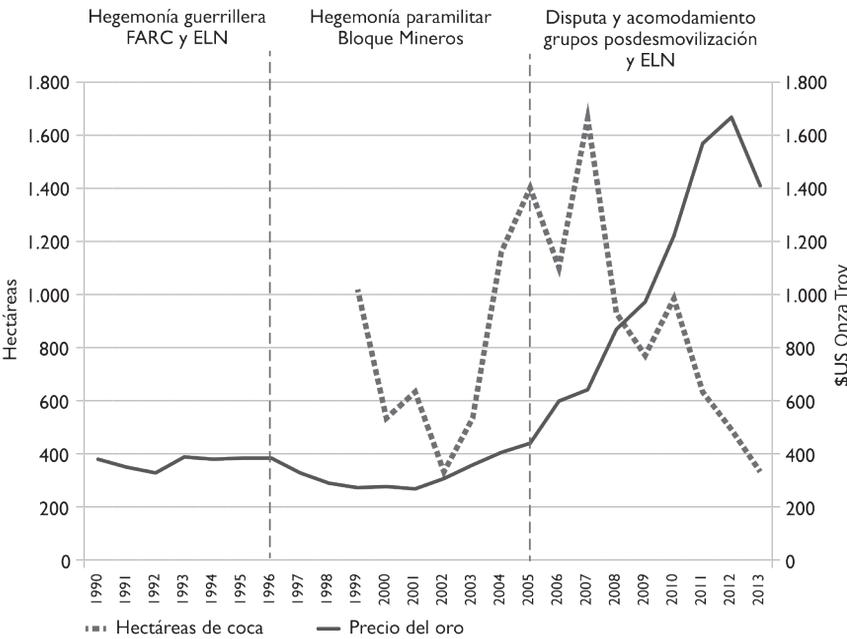
En esta misma época llegó a Caucasia por primera vez Ramiro Vanoy Murillo, alias Cuco Vanoy, "El señor del Bajo Cauca".⁹

8 Tarazá tiene cinco corregimientos: La Caucana, Puerto Antioquia, El Doce, Barro Blanco y El Guaímaro (Alcaldía de Tarazá, 2016).

9 Vanoy hacía parte del grupo de autodefensas Asociación de Agricultores y Ganaderos del Magdalena Medio (Acdegam). A fina-

A su llegada conformó un grupo autónomo de autodefensas que llamó Mineros. Si bien en 1989 tuvo que huir de la región porque Pablo Escobar lo perseguía, en 1993 regresó y lo hizo para quedarse.¹⁰ Al poco tiempo, las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), al mando de Fidel y de Carlos Castaño, encargaron la expansión del proyecto paramilitar en el Bajo Cauca a Cuco Vanoy, que se convirtió en el comandante supremo del bloque Mineros de las AUC (FIP, 2014).¹¹ A finales de los años noventa, este bloque ya había logrado sus principales propósitos: replegar a las guerrillas hacia las selvas de Ituango y hacia la zona oriental,

GRÁFICA I
Cultivos de coca en Tarazá y precio internacional del oro



FUENTE: Simci (2015).

les de la década de los ochenta ya había sido incluido en la lista de extraditables a Estados Unidos (Verdad Abierta, 2008).

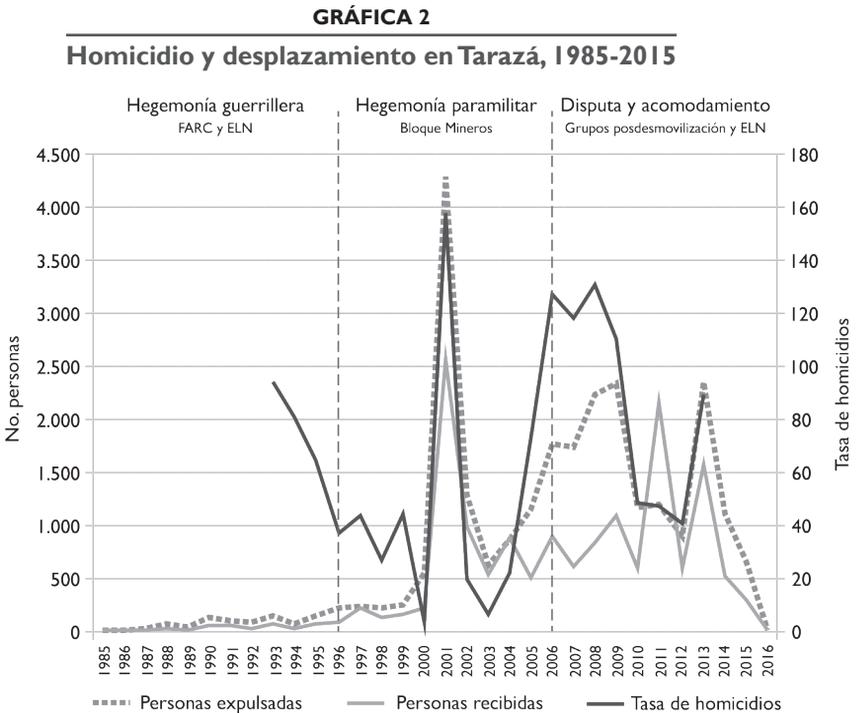
10 Vanoy regresó como aliado de Alejandro Bernal, alias Juvenal. Tribunal Superior de Medellín. Sala de Justicia y Paz. Sentencia de Ramiro Vanoy Murillo. Radicado 110016000253200680018. 2 de febrero de 2015, p. 8.

11 Si bien las fuentes difieren en la fecha de entrada de las ACCU y la conformación del Bloque Mineros, se asume que esto ocurrió en 1996 con base en las investigaciones de la FIP (2014) y en la sentencia del Tribunal Superior de Medellín, cit.

controlar el territorio y adueñarse de toda la cadena del negocio de la coca. Según Verdad Abierta (2014c), “Los ríos de billete que inundaron La Caucana fortalecieron las arcas del bloque Mineros y del propio Cuco Vanoy, pues él era el único regulador de toda la cadena productiva del narcotráfico en la región”.

La gráfica 1 muestra tanto la cantidad de hectáreas de coca que se cultivan en Tarazá como el precio internacional del oro. Esta gráfica evidencia que los cultivos de coca crecieron de forma exponencial durante la hegemonía del bloque Mineros, lo cual era parte de una estrategia nacional de las AUC para crear un corredor que comunicara las regiones de Urabá, Bajo Cauca, Sur de Bolívar y Catatumbo (Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, 2006, p. 11).

Las FARC, por su parte, reaccionaron en 2001 y se tomaron La Caucana para destruir una base de los paramilitares, acción que acabó con casi todo el corregimiento.¹² En estos años Tarazá



FUENTE: Desplazamiento forzado (UARIV, 1985-2015), Homicidios (Policía Nacional, 1993-2013).

12 En el corregimiento de La Caucana (límite con Córdoba) se con-

experimentó el desplazamiento más grande de su historia, pues si a finales de los años noventa se fueron 257 personas, en el 2001 el número llegó a 4.269.¹³ Este año también se registró la tasa de homicidios más alta de los últimos tiempos (gráfica 2).

Como resultado de esta confrontación el ELN casi desaparece en el 2005, debido a la destrucción de su base social, a su decisión de mantenerse al margen del negocio, a la deserción en sus filas y a la presión que también ejercía la fuerza pública (FIP, 2014, p. 14). La crisis de este grupo guerrillero le dio más protagonismo a las FARC, que se mantuvieron en combate –si bien debilitadas– hasta después de la desmovilización del bloque Mineros en 2006. La violencia, por supuesto, siguió golpeando a las comunidades, los líderes y las organizaciones sociales durante estos años. Unos y otros atentaron contra la población civil al considerar que estaban apoyando a sus enemigos.¹⁴

Tras el repliegue de las guerrillas, la persecución de las organizaciones sociales y el control del negocio de la coca, Vanoy empezó a influir en la vida de la población. Gracias al bloque Mineros los habitantes de las zonas urbanas y rurales lograron acceder a varios de los servicios que el Estado no había proveído (al mejor estilo de Pablo Escobar). En la zona rural, por ejemplo, los paramilitares implementaron el programa *Tarázá sin Hambre* que entregó a cerca de 300 familias tierra e insumos para el cultivo de hortalizas, plátano o cachama: “somos 40 parceleros a los que don Cuco nos regalaba un cuartetón de tierra para que la trabajáramos, pero ahora tenemos temor [de quedarnos sin trabajo]” (El Tiempo, 2006b). Aprovechando las necesidades de la gente y la débil presencia del Estado, el bloque Mineros

... construyó parques infantiles, dos clínicas con sofisticados equipos (San Martín y Nueva Luz en Tarazá), comedores comunitarios, pavimentó vías, regaló mercados, ventiladores, sillas, hojas de zinc para

centraba la mayoría de los cultivos de uso ilícito.

13 Las invasiones de familias desplazadas en las zonas urbanas han sido comunes desde entonces (Arango, Gómez, Maya y Bejarano, 2003).

14 Los grupos paramilitares fueron particularmente violentos con las organizaciones sociales. Vanoy reconoció que había ordenado el asesinato de la presidenta de la JAC de El Guáimaro (El Tiempo, 2009b). Ver también Tribunal Superior de Medellín, cit., p. 855.

los techos, novillos para las fiestas de Navidad, remodeló el asilo, hizo donaciones a Iglesias católicas, cristianas y evangélicas, creó el programa Tarazá sin Hambre, del que se benefician 100 familias, y mandó a operar a un hermafrodita del pueblo y a 270 mujeres les regaló la cirugía de ligadura de trompas. (Verdad Abierta, 2008)

Se sabe que Vanoy se apoyó en las JAC para implementar algunos de sus proyectos sociales. Este fue el caso del programa *Mi Casa Propia*, un proyecto urbanístico que buscaba construir veinte casas para las personas más pobres del municipio: “los presidentes de las juntas de acción comunal de los barrios beneficiados fueron los encargados de certificar la entrega de los inmuebles” (Verdad Abierta, 2012). Por eso, un funcionario público entrevistado dijo que hablar mal de Vanoy en Tarazá era como “insultar al pueblo”.¹⁵ Cuando se desmovilizó, una multitud de pobladores de Tarazá y de otros municipios del Bajo Cauca lo despidió con aplausos y arengas,¹⁶ y los ganaderos manifestaron públicamente sus temores por la seguridad.¹⁷

Pero Vanoy no solo le dio cosas a la población local; también ejerció un férreo control sobre ella. En aquel entonces los paramilitares le pedían la cédula a quienes pasaban por Tarazá con el fin de controlar si eran o no del municipio. En algunos casos llegaron a asesinar a aquellos que tenían una cédula de Ituango porque, decían, ese municipio era guerrillero. También asesinaron a tenderos, arrieros y transportadores porque supuestamente suministraban víveres a la guerrilla. Además, el bloque Mineros implementó una estrategia implacable de “limpieza social”;¹⁸ esterilizó forzosamente a varias mujeres, y asesinó a quienes se sospechaba tenían VIH (Vanguardia Liberal, 2015).

15 Entrevista a funcionario de la Fuerza Pública (16/07/2015).

16 Según El Tiempo (2006d), también acompañaron a Vanoy “los alcaldes de Tarazá, Cauca, Valdivia y Cáceres, así como concejales del Bajo Cauca antioqueño y la exparlamentaria Rocío Arias”.

17 La Asociación de Ganaderos del Bajo Cauca convocó un evento para defender el paramilitarismo como estrategia de defensa. En una carta dirigida al presidente Uribe le pedían que cumpliera “con la palabra empeñada para que las comunidades desesperadas no tengan que recurrir nuevamente a la opción legítima de la defensa, pero al margen de la ley como tuvimos que proceder de manera inevitable en el pasado reciente” (El Tiempo, 2006c).

18 Tribunal Superior de Medellín, cit., p. 1365.

La desmovilización paramilitar

En enero de 2006, Cuco Vanoy y 2.790 integrantes del bloque Mineros se desmovilizaron en la Hacienda Ranchería, ubicada en la vereda Pecoralia de Tarazá. La desmovilización facilitó que las FARC retornaran desde sus lugares de refugio y volvieran a controlar tanto la producción como el procesamiento de la coca. En estos años, el ELN, que era la guerrilla más debilitada, se unió a las FARC para extorsionar a los mineros y para participar en el negocio de la coca. El fortalecimiento de las guerrillas que vino después de la desmovilización paramilitar fue rápidamente confrontado por los grupos posdesmovilización. Los Rastrojos, Los Urabeños y Los Paisas fueron los grupos que empezaron a operar en la región. Mientras que Los Rastrojos y Los Paisas eran reducidos directos del bloque Mineros, Los Urabeños llegaron desde Urabá al mando de alias Don Mario (hermano de Fredy Rendón Herrera, alias El Alemán).

La disputa entre estas bandas por el control del negocio ilegal alcanzó su pico más alto en el año 2007, cuando las hectáreas de coca crecieron significativamente (ver supra gráfica 1). Pero en ese mismo año Tarazá volvió a depender del oro debido al fortalecimiento de la lucha contra las drogas y al aumento de los precios internacionales del metal.¹⁹ Entre 2005 y 2010 buena parte del oro del país se produjo en Antioquia, y Tarazá tuvo una participación importante.²⁰ El oro deja más plata que la misma coca. Hoy una mina ilegal extrae al menos una libra de oro a la semana, y mientras que un kilo de oro está entre 80 y 90 millones de pesos, un kilo de coca se vende en 4,3 millones de pesos (Semana, 2015). Se ha reportado que tanto las guerrillas como los grupos posdesmovilización controlan directamente al menos 200 de los 680 puntos mineros (FIP, 2015, p. 84).²¹

19 Desde 2000, el mercado de oro ha experimentado un periodo de auge (Giraldo y Muñoz, 2012) y el mayor incremento del precio internacional ocurrió en 2007 (ver gráfico 1).

20 El 62,4% de la producción nacional entre 2005 y 2010 se dio en Antioquia. En 2007, 5,32% de la producción departamental vino de Tarazá, lo cual aumentó con el tiempo: 7,59% en 2008, 12,86% en 2009 y 10,49% en 2010 (Giraldo y Muñoz, 2012).

21 Los grupos armados y algunos miembros de la fuerza pública también participan en el mercado de los explosivos necesarios para la explotación. También se sabe que cobran extorsiones, roban la producción o extraen directamente el metal.

El *boom* económico que siguió a la desmovilización aumentó inicialmente la violencia en Tarazá: los grupos que quedaron llegaron a combatir entre ellos y a las guerrillas. Los Urabeños terminaron dominando la región cuando Los Rastrojos se retiraron del norte del país y se concentraron en el sur.²² La disputa entre grupos posdesmovilización y guerrillas (2008-2010) implicó toques de queda, retenes y barreras invisibles entre los municipios del Bajo Cauca. Cuentan que la gente de Tarazá, por ejemplo, no podía cruzar a Cáceres (un municipio a 10 minutos de Tarazá) y viceversa.

La tensión disminuyó en el 2010 gracias a unos pactos de no agresión y de reparto de los negocios entre las guerrillas y Los Urabeños: mientras las guerrillas se encargaban de la producción y del procesamiento de la coca en las zonas rurales, Los Urabeños se ocupaban de su comercialización en las cabeceras municipales, en las veredas más cercanas y en las vías principales: “Aquí [en el casco urbano] hay 208 mototaxistas que tienen personería jurídica y a ellos se les ve parqueados todo el día, parados vendiendo información por celular... Ellos son los responsables del microtráfico porque son los que hacen los domicilios”.²³ Debido a estos pactos el negocio de la coca viene prosperando sin los altos índices de violencia del pasado. Pero el riesgo y la violencia están presentes y, por eso, los programas de restitución de tierras y de retorno, a inicios de 2017, no habían iniciado en el municipio (Verdad Abierta, 2014; FIP, 2014, p. 11).²⁴

El Estado local en Tarazá

Del abandono a la violencia política (1970-1995)

La situación de abandono del Bajo Cauca fue notoria hasta finales de la década de los sesenta cuando el Estado se empezó a

22 Sin embargo, según la FIP (2014), disidentes de Los Rastrojos siguen operando en la región.

23 Entrevista a funcionario de la fuerza pública (16/07/2015).

24 En 2013, por ejemplo, las FARC presionaron la salida de la estación de Policía de La Caucana y desplazaron a varias familias (Verdad Abierta, 2014), el periodista Luis Cervantes fue asesinado, y el exalcalde Reinaldo Posso, asesor de Héctor Leonidas Giraldo (alcalde de Tarazá 2012-2015), fue amenazado (Semana, 2014). Los grupos posdesmovilización, además, asesinaron a dos líderes campesinos (Verdad Abierta, 2014).

preocupar por la región, luego de que los conflictos entre colonos, empresas mineras y hacendados escalaron. Fue gracias a los conflictos locales que el Estado central empezó a llegar. Los hacendados y las empresas mineras no solo buscaron que los inspectores de policía les ayudaran a expulsar a los colonos de sus tierras, sino que demandaron la presencia de la fuerza pública al ver que las guerrillas estaban capitalizando el descontento social. El Estado quiso mediar en estos conflictos y, con este fin, encargó al Incora la adjudicación de las tierras que estaban siendo ocupadas por los colonos: “Tarazá es, por lo demás, el centro de las incoradas ejecutadas en el Bajo Cauca. Varias haciendas son parceladas durante la década del setenta” (García, 1993, p. 70).

El auge minero de los años setenta, y la subsecuente urbanización acelerada de Tarazá impulsaron el fortalecimiento del Estado en la región. Todo empezó con el reconocimiento del municipio en 1979 y se profundizó en 1982 cuando la Gobernación de Antioquia trazó un plan de inversiones que se destinó a la estructura vial (principalmente para la Troncal de la Paz) y a la electrificación de la región. La luz eléctrica llegó finalmente al municipio en 1985, durante el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986), quien mantuvo al Incora e implementó el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). A pesar de estos esfuerzos, a finales de los años ochenta estos planes solo habían dejado unas pocas carreteras de penetración, la electrificación de algunas cabeceras y muy pocas escuelas y hospitales o centros de salud (García, 1993).

Después, a finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, el Estado respondió a la expansión de la violencia política con una presencia principalmente militar. La violencia de tipo político recrudeció: primero, en los años ochenta, con la conformación de grupos de autodefensa y los ataques sistemáticos a la Unión Patriótica; y luego, en los años noventa, con la violencia política protagonizada por las guerrillas, particularmente las FARC, quienes la emprendieron sobre todo contra los concejales liberales. Según García, en este periodo “se generaliza el sentimiento de rechazo de la población hacia la institución armada. Esta pareciera no poder actuar sin dejar de cometer atropellos concretos y permanentes contra la población civil” (1993, p. 82).

Durante el gobierno de César Gaviria (1991-1994), el Bajo Cauca fue priorizado de nuevo por el PNR para apoyar el proceso

de descentralización, aunque este programa tuvo poco éxito debido al predominio de los carteles del narcotráfico (López, 2016).

Entre 1970 y 1995 el Estado intentó, además, mediar en los conflictos sociales de un territorio extractivo y de reciente colonización con instituciones como el Incora o el PNR. Sin embargo, la presencia más importante fue de tipo militar, que en su accionar respondió a los intereses de las élites regionales. Además, a finales de los años ochenta e inicios de los noventa, el Estado fue espectador y, a veces, cómplice del exterminio de la Unión Patriótica (UP) a manos de los grupos paramilitares.

Orden, política antidrogas e influencia paramilitar (1995-2008)

La presencia estatal a finales de los años noventa y comienzos del nuevo siglo siguió siendo predominantemente militar. El Bajo Cauca no fue incluido en los programas de desarrollo alternativo impulsados por los gobiernos de Ernesto Samper (1994-1998) y Andrés Pastrana (1998-2002).²⁵ Por el contrario, Tarazá fue objeto de estrategias militares encaminadas a eliminar los cultivos de uso ilícito mediante la fumigación aérea, la destrucción de laboratorios y el control a los insumos necesarios para el procesamiento.²⁶ El Bajo Cauca tampoco fue incluido en las Zonas de Rehabilitación y Consolidación del presidente Álvaro Uribe (2002-2006). Sin embargo, en 2008, la región finalmente fue priorizada por la estrategia de Consolidación Territorial (FIP, 2014), programa que también tuvo un énfasis militar y terminó profundizando la desconfianza de las comunidades frente al Estado.

Al énfasis militar de la presencia estatal se sumaba la influencia de los grupos paramilitares. El bloque Mineros había logrado consolidar alianzas no solo con la fuerza pública, sino con las entidades judiciales. Este sería el caso del CTI, la Sijin y la Fiscalía Seccional de Caucasia. Según Verdad Abierta (2014),

25 El denominado Plante (Programa Nacional de Desarrollo Alternativo) y Plan Colombia respectivamente (López, 2016).

26 Algunas acciones militares fueron la Operación Primavera durante el gobierno de Samper (El Tiempo, 1996), y los operativos Caracolí III y Amatista bajo el gobierno de Pastrana (El Tiempo, 2002a, 2002b).

... cuando había orden de captura ella [la fiscal seccional] les avisaba a los comandantes, tanto a alias 'J.J' o a alias 'El Mocho' [...] [También] el bloque Mineros pagó durante varios años cinco millones de pesos mensuales a los directores de la Sijín de Yarumal y otros 20 millones de pesos al funcionario que se desempeñó como director del Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) de Santa Rosa de Osos entre 2003 y 2004.

Algo parecido ocurrió con la Alcaldía municipal. El alcalde Miguel Ángel Gómez,²⁷ líder político del Partido Liberal, habría sido amigo y ficha política de Vanoy. Según relató este último, en su primer periodo como alcalde, Gómez “citó a los trabajadores sindicalizados de la Alcaldía y los llevó a una finca de Vanoy Murillo, para obligarlos a dimitir de sus cargos”.²⁸ También se dice que durante este mandato los paramilitares hicieron elegir como concejal a Martha Uvenis Yépez, esposa del comandante del frente Anorí del bloque Mineros (Vanguardia Liberal, 2015).

La estrategia de dominio territorial de Vanoy tenía un fuerte componente social. Según el periódico *El Tiempo*, “quedó demostrado que en gran parte del Bajo Cauca los paramilitares funcionaban al estilo de una alcaldía paralela con programas sociales y ‘Vanoy’ era una especie de alcalde” (El Tiempo, 2006b). Lo cierto es que el éxito de estos programas sociales dependía en buena medida de la connivencia o el apoyo de las autoridades locales e incluso nacionales. Por ejemplo, el exalcalde Reinaldo Pozo²⁹ presuntamente le entregó una placa de agradecimiento al jefe paramilitar con el siguiente mensaje: “Todos los organismos sociales agradecen las obras en pro del desarrollo social y económico de la región al señor comandante Ramiro Vanoy Murillo”.³⁰ Pozo era soltero, pero los paramilitares al parecer consiguieron que Griselda González, integrante del bloque Mineros, fuera nombrada por decreto como primera dama del municipio (Vanguardia Liberal, 2015). La influencia de Vanoy también llegó al nivel nacional,

27 Alcalde en los periodos 2001-2003 y 2008-2011.

28 Tribunal Superior de Medellín, cit., p. 132.

29 Alcalde de Tarazá en el periodo 2004-2007. Fue asesinado por desconocidos en 2014.

30 Tribunal Superior de Medellín, cit., p. 135.

cuando apoyó la candidatura de Rocío Arias a la Cámara de Representantes.³¹ Según el mismo Vanoy,

... a la doctora Rocío Arias le ayudé, le presté los carros, le ayudé económicamente, la doctora Rocío después de que salimos de Ralito hacía parte de la Comisión de Paz, me acompañó a dos reuniones con permiso del Comisionado de Paz en Jardín, también en una reunión en Tarazá y una que hizo en la Subasta, y le colaboré económicamente. [...] salen los camiones a La Caucana y la gente se subía y la llevan a Tarazá, en esos camiones iba gente del bloque pero de civil, no armados, se les decía que votaran por ella.³²

Con el apoyo de los políticos locales Vanoy habría construido dos hospitales de tercer nivel: la clínica San Martín, en terrenos del municipio, y la clínica Nueva Luz, en el corregimiento El Guáimaro. Al parecer, fueron clínicas que tenían doble financiamiento: “el dinero para las obras, el pago de empleados y la compra de insumos, los aportaba ‘Cuco Vanoy’; aunque en el caso de la clínica (San Martín), las enfermeras y el personal médico lo pagaba la Alcaldía” (Verdad Abierta, 2012). Por su parte, la clínica Nueva Luz funcionó durante cinco años con pleno conocimiento de las autoridades locales (El Tiempo, 2006a).

La presencia estatal tuvo entonces un fuerte componente militar muy ligado a la política antidrogas. A este énfasis militar se sumó la enorme influencia que el bloque Mineros logró en políticos y agentes del Estado local.

El Estado después de la desmovilización paramilitar (2008-2015)

Además de las fumigaciones y las operaciones para dismantlar los laboratorios, se implementó la erradicación manual forzada. Esta ofensiva de la política antidrogas incentivó una serie de

31 Rocío Arias, en 2002, “obtuvo una curul en la Cámara de Representantes sin tener experiencia política y gracias a una votación atípicamente alta en Cauca” (Semana, 2008). Arias se entregó a la justicia en 2008 y reconoció que había recibido apoyo de los paramilitares en la región.

32 Tribunal Superior de Medellín, cit., p. 128.

movilizaciones cocaleras en 2008, que terminaron en unos pactos con el Gobierno que poco se han cumplido.³³

Durante el gobierno de Santos, el Bajo Cauca volvió a ser priorizado por la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT). Aunque el grueso de la inversión se destinó a la fumigación y la erradicación forzosa, el programa de desarrollo alternativo Colombia Responde fue muy importante para promover alianzas para la producción de cacao y caucho, y para contribuir al fortalecimiento de las entidades estatales del nivel local (Informe de Gestión Tarazá, 2015). Sin embargo, la situación del Estado local, en materia de seguridad, justicia y administración pública, es muy difícil, lo cual se explica, en buena medida, tanto por la presencia y el poder que todavía ejercen los distintos grupos armados ilegales como por las enormes carencias en materia de recursos e infraestructura.

Justicia y seguridad en medio del conflicto

En Tarazá están el Juzgado Promiscuo Municipal, la Defensoría Pública, la Casa de Justicia (que agrupa a la Comisaría de Familia, la Inspección de Policía, la Fiscalía Seccional, la Fiscalía Local, la Personería, la Oficina de Desarrollo Comunitario y la Oficina de Conciliación en Equidad), la Sijin y la policía. La influencia territorial de todas estas entidades se limita al casco urbano, a pesar de que la Casa de Justicia viene implementando “Casas Móviles de Justicia” para llevar los servicios de justicia al campo. A continuación se presentan los tres problemas más difíciles de administrar justicia en Tarazá.

La justicia armada es más efectiva que la justicia estatal. En el trabajo de campo se constató cómo tanto en la zona rural como en la urbana, la población acude más a los grupos armados ilegales que a la justicia del Estado. Las FARC, por ejemplo, se involucraban en la regulación y resolución (a veces hasta con castigos de muerte) de conflictos familiares y comunitarios en sus áreas rurales de influencia (FIP, 2015, p. 90).

33 Si bien 385 familias de Tarazá entraron a formar parte del programa de familias guardabosques, dos líderes de las protestas cocaleras fueron asesinados (El Tiempo, 2008a, 2008b).

Pero por encima de la justicia estatal y de la guerrillera, los entrevistados resaltan la importancia de la justicia ejercida por los grupos armados que surgieron luego de la desmovilización paramilitar. Un entrevistado afirmó que “Aquí se escucha mucho que le dicen a la gente que vaya donde El Mono o El Mocho que él arregla y les dicen a las personas que no boten el tiempo por allá con la justicia porque es muy lenta”.³⁴ Agrega otro entrevistado que en el campo “no buscan a la junta de acción comunal, sino que van directamente adonde ‘ellos’, porque creen que la justicia no castiga como debe ser” (FIP, 2015, p. 90). En un contexto como estos, tener conocidos que trabajan para alguno de los grupos armados es una fuente de poder social por la autoridad que estos tienen para resolver los conflictos cotidianos: “aquí se amenazan mucho con las bacrim. Y el amenazado le dice al otro que se los mande que él los conoce”.³⁵

La justicia armada de los grupos posdesmovilización opera al menos de tres maneras. Al principio promueven la justicia oficial; al respecto plantea un entrevistado que “a los grupos armados les gusta que primero la gente vaya a la justicia y que, si no arreglan ahí, entonces que ellos se meten”.³⁶ Segundo, sin que exista un acuerdo explícito, los grupos armados terminan por operar como el brazo armado de la justicia oficial. Según un funcionario del juzgado, “la gente dice que las letras de cambio es mejor cobrarlas por medio de las bandas porque dan tres días para pagar y eso es rapidito [...]. A veces los grupos hacen cumplir los acuerdos de conciliación en las veredas”.³⁷ Finalmente, si lo anterior no funciona, los armados directamente imponen multas, y expulsan o matan a los infractores: “la gente se agarra una noche y ya sabe que seguro al otro día las bacrim les golpean a la puerta de la casa y les ponen a cada uno una multa de 500 mil pesos [...], pero si se enteran que alguien robó, al otro día aparece por pedazos en el río”.³⁸

Las normas que rigen esta justicia no siempre son estables: un mismo problema puede ser solucionado con multas o destierro,

34 Entrevista a funcionario del juzgado (16/07/2015).

35 Entrevista a funcionario de la Casa de Justicia (15/07/2015).

36 Entrevista a funcionario de la Casa de Justicia (14/07/2015).

37 Entrevista a funcionario del juzgado (16/07/2015).

38 Entrevista a habitante de zona urbana (16/07/2015).

o los conflictos pueden resolverse a favor de la persona que tiene más dinero: “las bandas cobran por resolver a favor del que pague más, sea la víctima o el victimario” (FIP, 2015, p. 91). De hecho, se dice en el pueblo que los grupos posdesmovilización poco intervienen en problemas familiares, justamente porque se enfocan en conflictos que dejan alguna ganancia económica, como son las multas a las riñas y los hurtos, el control a la usura o el cobro de las deudas. Según un funcionario entrevistado, “si la gente quiere arreglar una deuda de 300 mil, las bandas le cobran 700, entonces la persona que paga la deuda termina pagando un millón de pesos”.³⁹

De esta manera, los grupos posdesmovilización administran justicia (así como hasta hace poco lo hicieron las FARC) y para ello deben coexistir con el orden estatal. Entre estos órdenes transita una población que se acopla a los poderes realmente existentes en el municipio con la esperanza de que sus conflictos sean resueltos de forma eficaz. La justicia y la seguridad que brinda el Estado no solo son más lentas e ineficaces que la justicia armada, sino que no inspiran confianza en la población.

Obstáculos de los grupos armados a la presencia estatal en las zonas rurales. No solo los grupos armados se acomodan a la justicia oficial, sino que esta también se ha adaptado a sus reglas. Debido a los pactos de no agresión, las entidades no armadas del Estado hoy pueden ingresar a zonas hasta hace poco dominadas por los grupos armados. Sin embargo, para poder ingresar, los funcionarios deben obtener un permiso del grupo que opera en el lugar, el cual se tramita por medio de los presidentes de las juntas de acción comunal, que son quienes deben convivir a diario con ellos. Un funcionario entrevistado relató lo siguiente: “me tocó ir a una vereda lejísimos y para ir tocaba pedirle permiso a las bacrim. Llegando me encontré a las FARC y tuve que explicarles a qué iba y saliendo me encontré al ELN y me tocó pedirle permiso para andar por ahí”.⁴⁰

Los armados entonces limitan el ingreso de los funcionarios a la zona rural. Ni la Sijin ni la policía están autorizadas para ingresar, y eso implica que las desapariciones y los homicidios

39 Entrevista a funcionario del juzgado (16/07/2015).

40 Entrevista a funcionario judicial (14/07/2015).

sencillamente no puedan ser investigados. Según un entrevistado, “si hay un homicidio, los familiares son los que recogen el cuerpo de la víctima porque no podemos entrar, o a veces nosotros nos ayudamos con el carro de la funeraria”.⁴¹ Pero incluso si estas entidades pudiesen ingresar, no es seguro que las investigaciones avancen, porque las víctimas y los testigos muchas veces tienen miedo de hablar. Los operativos contra la minería ilegal también son muy complicados, pues los grupos armados, como protectores de la minería, obstaculizan las funciones de control. Cuando finalmente hay capturas efectivas, usualmente se llega a “un proceso por daño ambiental, eso es un delito que tiene 6 o 7 años de cárcel, se le llama a cargos y se le rebaja a la mitad y ya es excarcelable, entonces así quedan básicamente todos los detenidos” (Giraldo y Muñoz, 2012, p. 98). En este contexto, la policía se limita a instalar retenes cerca del casco urbano para buscar antecedentes judiciales (Plan Requisa).

La carencia de recursos y los problemas de gestión. Al impacto negativo del conflicto armado se suman la carencia de recursos y los problemas de gestión que afectan tanto a los funcionarios como a los usuarios. Por ejemplo, los funcionarios de la Casa de Justicia plantearon que no cuentan con insumos o instalaciones adecuadas para trabajar. El suministro de insumos de oficina y, en general, el mantenimiento de la casa no es el mejor. Algunos funcionarios contaron que han comprado, con sus propios recursos, resmas de papel y tinta para las impresoras. El Ministerio de Justicia les construyó el edificio, pero el sostenimiento quedó en manos de las administraciones locales.⁴²

En el juzgado hace falta un custodio para la legalización de las capturas. Los sistemas de información no funcionan, bien porque el internet se cae o bien porque los funcionarios no piensan que es importante. Además, hay una débil articulación entre los funcionarios judiciales y los conciliadores en equidad, pues los primeros no les envían los casos, no saben de su existencia o desestiman las actas de conciliación.⁴³ En general, todos los funcionarios del sistema de justicia entrevistados plantearon que tienen

41 Entrevista a funcionario judicial (15/07/2015).

42 Entrevista a funcionario de la Casa de Justicia (14/07/2015).

43 *Idem.*

cargas laborales excesivas, dada la conflictividad del municipio. La policía, por ejemplo, solo cuenta con 13 o 14 policías. El juzgado se dedica principalmente a resolver tutelas, mientras que los policías judiciales se centran en inasistencias alimentarias o en la redacción de los programas metodológicos (planes de investigación criminal) que, dicen ellos, les quitan tiempo para dedicarse a los casos más difíciles, como homicidios o desapariciones.⁴⁴

Desde luego, la falta de recursos también impacta directamente a los usuarios de la justicia. Así, los entrevistados plantearon que es necesario crear un instituto de medicina legal en el municipio porque, para acceder a los dictámenes, una víctima debe ir hasta Medellín (a cinco horas de distancia) o Montería (a tres horas y media).⁴⁵ Tampoco existe una morgue ni un carro para la inspección de cadáveres; y cuando el carro de la funeraria no está disponible para suplir esta función, son los pobladores los que cargan los cadáveres a lomo de mula, en canoas y por trocha. Hace falta también mitigar las condiciones de hacinamiento de la cárcel municipal,⁴⁶ así como crear un hogar de paso para menores de edad víctimas, un laboratorio para hacer pruebas técnicas de balística y una Unidad de Reacción Inmediata (URI).⁴⁷

Entidades administrativas: riesgo de cooptación y debilidad fiscal

La administración municipal está compuesta por la Alcaldía y sus secretarías, el enlace de Familias en Acción, la Oficina de la Juventud, la Inspección de Tránsito y Movilidad, la Coordinación de Cultura, la Coordinación de Deportes y el Concejo Municipal. A continuación se abordan los tres problemas centrales que hoy enfrentan estas entidades.

El riesgo de cooptación. Este riesgo proviene principalmente de los grupos posdesmovilización que han intentado controlar la Alcaldía y el Concejo, de forma voluntaria o forzada. Así, por ejemplo, el exalcalde Miguel Ángel Gómez (quien era amigo de Vanoy) fue investigado por presuntamente desviar 750 millones

44 Entrevista a funcionario judicial (15/07/2015).

45 Entrevista a funcionario judicial (14/07/2015).

46 Entrevista a funcionario de la fuerza pública (16/07/2015).

47 Entrevista a funcionario de la Casa de Justicia (14/07/2015).

del hospital San Antonio hacia la banda de Los Paisas (Semana, 2011).⁴⁸ De igual forma, en 2011 un concejal de Tarazá, elegido con el aval del Partido Colombia Democrática, fue condenado por ser informante de Los Urabeños y por participar en actividades de narcotráfico (El Tiempo, 2011a).

Se sabe que algunos miembros de la Policía y del Ejército se han aliado con grupos posdesmovilización para beneficiarse de las economías ilegales. De hecho, en Tarazá se habla de la existencia de un “Cartel de las Águilas Verdes” (como les dicen a los policías), que estaría extorsionando a los mineros y grupos armados, bien para permitir el movimiento de maquinaria y mercancía, o bien para alertar sobre operativos de la fuerza pública en su contra.⁴⁹ Según el periódico *El Tiempo*, “el subcomandante de la policía en Tarazá, Enaldo Anaya, según reveló la Fiscalía, recibía un millón 400 mil pesos mensuales de la bacrim. Además, [él y nueve miembros del Ejército] estarían involucrados en por lo menos 31 homicidios y 7 desapariciones forzadas” (El Tiempo, 2011b).

En otros casos, la influencia de los grupos armados se ejerció mediante la fuerza. En 2011, el entonces candidato a la Alcaldía por Cambio Radical, Héctor Leonidas Giraldo, fue amenazado para que renunciara a su candidatura, pero no lo hizo. Una vez electo, Giraldo se negó a que estas bandas incidieran en su administración.⁵⁰ Según un entrevistado, en una ocasión le mandaron a decir que “les tenía que dar el 10% por cada contrato, el 10% de los contratos del hospital o el 10% por las Empresas Públicas”.⁵¹ Durante su mandato, un exalcalde y un periodista de su grupo político fueron asesinados:

Dicen que lo mataron [al exalcalde Reinaldo Pozo] para enviarle un mensaje a Leonidas por no coadministrar con Los Paisas, porque no pagaba vacunas [...] ahora hay una amenaza contra todas las

48 Además, en 2009 se supo que Los Paisas establecieron su base de operaciones en dos predios rurales a cargo de Acción Social. Un año atrás, la Fiscalía ya había alertado a Acción Social, pero no obtuvo respuesta (El Tiempo, 2009a).

49 Se encontró una grabación en la cual los policías alertaban a la banda de Los Urabeños sobre un operativo de la fuerza pública en su contra (El Tiempo, 2010).

50 Entrevista a varios funcionarios de la Alcaldía (14-17/07/2015).

51 Entrevista a funcionario de la Alcaldía (15/07/2015).

personas del equipo político del alcalde. En agosto del año pasado [2014] mataron a Luis Cervantes que era el administrador de la emisora a la que había ido Leonidas y en la que había denunciado el carrusel de las contrataciones cuando estuvo Miguel Ángel de alcalde [2008-2011].⁵²

Pero estos no son hechos del pasado, pues la influencia del desmovilizado bloque Mineros aún se siente en la política local. Gladis Rebeca Miguel Vides (Partido Liberal), que finalmente ganó la Alcaldía en 2015, no solo ha tenido relaciones cercanas con Miguel Ángel Gómez en los últimos años, sino que su candidatura habría sido expresamente avalada por este en 2011, cuando el exalcalde estaba privado de la libertad (Fundación Paz y Reconciliación, 2015).

La desconfianza ciudadana. La desmovilización de los paramilitares, los pactos entre grupos armados y los diálogos de paz de La Habana han hecho que las organizaciones sociales se reorganicen de nuevo, pero esta vez en torno a dos temas: la sustitución de cultivos de uso ilícito y la formalización de la minería informal.⁵³

Primero, los campesinos critican los programas de desarrollo alternativo porque no enfrentan los problemas de comercialización y accesibilidad. Según un líder entrevistado, “todavía hacen falta vías terciarias porque al campesino le toca traer sus productos a lomo de mula o en carro y de allá a acá eso cuesta 25 mil o 30 mil pesos, entonces ellos prefieren comerse la yuca entre ellos que venir a regalarla”.⁵⁴ Además, los campesinos deben responder ante dos autoridades de facto: mientras que el Ejército sigue promoviendo la erradicación forzada, los grupos armados los obligan a sembrar.⁵⁵ Segundo, aunque más débiles que los campesinos cocaleros, los pequeños mineros se están organizando para oponerse a la criminalización de la minería informal porque

52 Entrevista a funcionario de la Alcaldía (14/07/2015).

53 En Tarazá son importantes las Juntas de Acción Comunal, las asociaciones en contra de la erradicación forzada y las asociaciones de pequeños mineros. Dos de las asociaciones más conocidas son la Asociación Campesina del Bajo Cauca Antioqueño (Asobac) y la Asociación de Juntas de Acción Comunal de Tarazá (Asocomunal).

54 Entrevista a integrante de Asocomunal (17/07/2015).

55 Entrevista a integrante de organización campesina (17/07/2015).

sienten que los programas de formalización solo han beneficiado a las grandes empresas.⁵⁶

El activismo de campesinos cocaleros y mineros informales no ha logrado influir en los espacios estatales de participación, lo cual ha profundizado la desconfianza y el temor que muchos de ellos le tienen al Estado. Las JAC son el principal enlace estatal que, al tiempo que promueven el desarrollo social, trabajan para las élites en épocas electorales.⁵⁷

Debilidad fiscal. El tercer gran problema de la administración local tiene que ver con asuntos de tipo fiscal. Al igual que muchos otros municipios del país, Tarazá recauda muy pocos impuestos. Entre 2008 y 2014, por ejemplo, tan solo el 10% de sus ingresos totales se originaron en recursos propios. Además del bajo recaudo, se observa que los ingresos más altos, que superan incluso a las transferencias, se clasifican como “otros”. Aunque es difícil saber qué se clasifica como “otros ingresos”, todo parece indicar que son dineros de endeudamiento o de cabildeo político. Igualmente, las regalías han tenido un comportamiento irregular: tuvieron un pequeño repunte en 2003, que rápidamente cayó hasta que en 2007 nuevamente se recuperaron por al menos cinco años (los años del auge minero). En 2012, el monto de regalías volvió a caer debido a la entrada en vigencia del Sistema General de Regalías (SGR) que centralizó y redireccionó estos recursos a otras regiones.

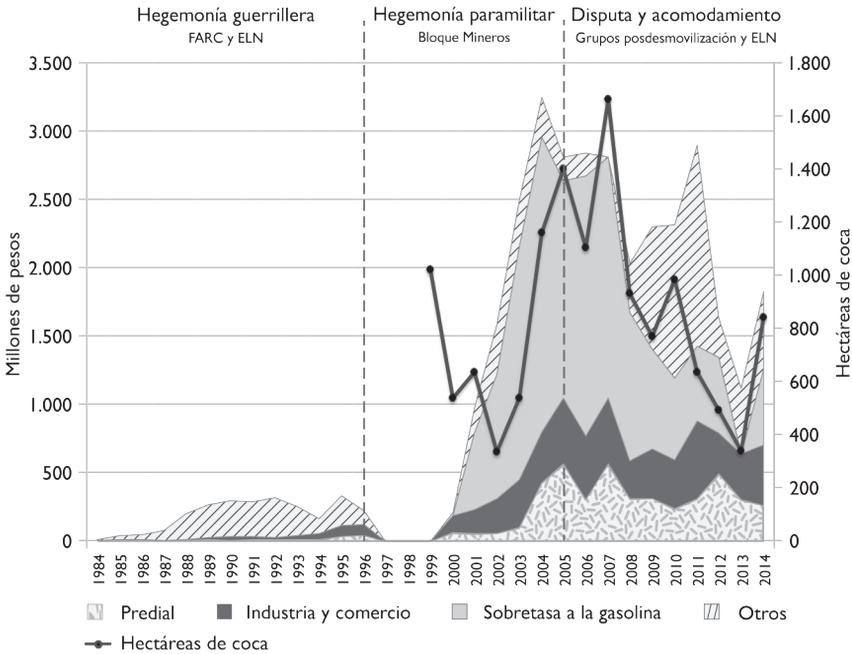
Pero los ingresos tributarios no solo han sido bajos sino que también, al parecer, han dependido de la economía cíclica e ilegal del municipio. La gráfica 3 muestra el tipo de ingreso tributario (predial, industria y comercio, sobretasa a la gasolina y otros) y la cantidad de hectáreas de coca que tiene el municipio.

56 En el año 2013 y durante 45 días, los mineros bloquearon la región. El Estado nunca reconoció sus demandas y logró que la Asociación de Barequeros y Pequeños Mineros se desintegrara. Según un campesino, “el Gobierno dijo que eran dizque ilegales, criminales terroristas, que eran guerrilleros o paracos”. Entrevista con un líder campesino (17/07/2015).

57 Al parecer, hasta hace poco las guerrillas amenazaban a los líderes de las JAC porque certifican que los predios están libres de cultivos ilícitos. Entrevista a integrante de organización campesina (17/07/2015).

GRÁFICA 3

Ingresos tributarios y hectáreas de coca en Tarazá



FUENTE: ingresos (DNP, 1984-2013), hectáreas de coca (Simci, 1999-2014).

Lo más llamativo que muestra la gráfica 3 tiene que ver con la sobretasa a la gasolina, el impuesto más importante. Sin la sobretasa a la gasolina, los ingresos tributarios en Tarazá simplemente mostrarían una leve alza y estarían lejos de tener la forma de una “u” invertida como la que se observa entre los años 2000 y 2013.

Todo parece indicar que el ciclo económico ligado a la coca explica el comportamiento de la sobretasa a la gasolina, que es necesaria para la producción de la pasta base de cocaína. En 2004, el año de mayor recaudo, la sobretasa a la gasolina le dejó a Tarazá \$2.100 millones, es decir, 66% de los ingresos tributarios y el 17% de los ingresos totales. Asimismo, el recaudo de la sobretasa se redujo cuando el Gobierno nacional reforzó su política anti-drogas y logró disminuir el número de hectáreas de coca. Así, en 2011, la sobretasa a la gasolina tan solo representaba el 19% de los ingresos tributarios y el 2% de los ingresos totales. Los otros dos impuestos, predial e industria y comercio, no fluctúan tanto como la sobretasa a la gasolina, y por eso el impacto de la coca es menos evidente. En teoría, el recaudo también debería aumentar

en estos años, puesto que muchos establecimientos comerciales abrieron sus puertas durante el *boom* cocalero. Sin embargo, algunos entrevistados contaron que la administración no cobraba el impuesto predial ni a los paramilitares del bloque Mineros ni a los propietarios de grandes predios, situación que poco cambió con la desmovilización, pues varios bienes están en extinción de dominio y, por tanto, no pagan.⁵⁸

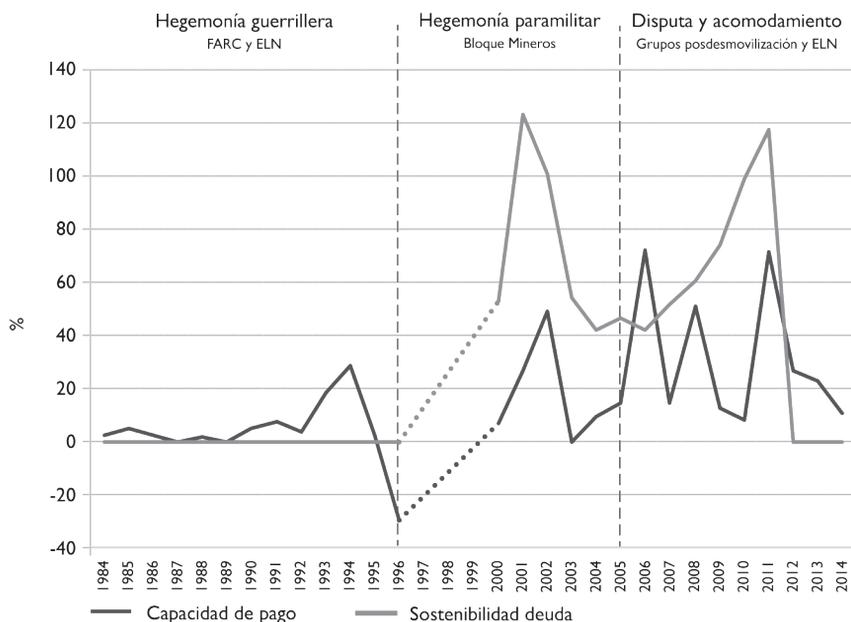
A pesar de que los ingresos propios son tan bajos, el gasto ha sido elevado. Al comparar los gastos del municipio como porcentaje de sus ingresos totales se observa que las administraciones locales han gastado más de lo que tienen (o de lo que reciben por ingresos corrientes y de capital). Así, desde el 2000, el gasto ha superado el 100% de los ingresos totales. ¿Cómo es esto posible? La respuesta no es simple, pero tanto las entrevistas recopiladas como el análisis integral de las finanzas municipales sugieren que el gasto habría sido financiado con deuda pública hasta el 2012, y con cabildeo ante el Gobierno nacional de ahí en adelante (Sánchez y Pachón 2013).

Varios funcionarios entrevistados plantearon que la deuda municipal era uno de los problemas más apremiantes. Según ellos, hoy en día el municipio no tiene capacidad de endeudamiento, ha gastado más del 80% de los ingresos corrientes en funcionamiento,⁵⁹ tiene un déficit fiscal alto y ha sido embargado varias veces. Asimismo, algunos informes del Departamento Nacional de Planeación (DNP) revelan que los mayores picos de endeudamiento (2001-2009) coinciden con los mandatos de Miguel Ángel Gómez (DNP, 2015). Fue durante sus administraciones, tal y como varios entrevistados lo mencionaron, que el municipio adquirió la deuda que hoy tiene. Sin embargo, las administraciones posteriores han implementado medidas para aliviar este déficit.

58 Entrevista a funcionario de la Alcaldía (15/07/2015).

59 La Ley 617 de 2000 fija límites a los gastos de funcionamiento de los municipios, dependiendo de su categoría. Tarazá pertenece a la categoría 6, por lo que no debe gastar en funcionamiento más del 80% de sus ingresos corrientes de libre destinación. No obstante, el municipio superó el límite establecido en 2014, y en 2015 estaba en riesgo de incumplimiento. Si la situación persiste, la Asamblea Departamental podría ordenar un plan de ajuste e incluso la fusión del municipio con otra entidad territorial.

GRÁFICA 4
Evaluación de la deuda de Tarazá, 1984-2014



FUENTE: DNP.

NOTA: las líneas punteadas son proyecciones elaboradas para años sin datos.

La gráfica 4 confirma la información de las entrevistas y presenta los indicadores que tradicionalmente utiliza el Ministerio de Hacienda (sostenibilidad de la deuda y capacidad de pago) para analizar la deuda de los municipios. De un lado, la sostenibilidad compara el saldo de la deuda frente a los ingresos corrientes, y la Ley 358 de 1997 considera crítica la situación de un municipio cuando el saldo de la deuda supera el 80% de los ingresos corrientes. Pues bien, Tarazá superó este límite en 2001, 2002, 2010 y 2011. De otro lado, la capacidad de pago compara el porcentaje del ahorro operacional que se destina al pago de los intereses de la deuda. Según este indicador, la situación fue crítica en 2006 y 2011, cuando el resultado superó el 60% del que habla la Ley 358.

La situación financiera de Tarazá no es buena, a pesar de que ha mejorado en los últimos años. Durante la década del 2000 el gasto de inversión aumentó gracias a que tanto las regalías como la sobretasa a la gasolina crecieron. A pesar de la bonanza, el endeudamiento también creció en estos años y, por eso, hoy Tarazá está pagando las consecuencias del pasado. Desde el 2011, el

gasto en inversión ha disminuido debido a que el *boom* cocalero terminó, las regalías dejaron de llegar y la administración dejó de endeudarse.

Conclusiones

La colonización de Tarazá estuvo ligada a la extracción de oro de tipo empresarial. El Estado y los grupos armados poco a poco fueron tomando partido en los conflictos asociados a esta colonización. El abandono estatal de los colonos, la incipiente satisfacción de sus demandas y el énfasis militar de la acción estatal, que beneficiaba principalmente a las empresas mineras y a los hacendados, fueron el caldo de cultivo que facilitó la entrada de las guerrillas. A finales de la década de los sesenta el ELN, en particular, enfocó sus acciones en contra de la minería, y en los años setenta llegaron las FARC y el EPL para involucrarse en las peleas por la tierra.

Pero todo cambió con la llegada de la coca en la década de los ochenta porque el conflicto social y armado adquirió un motor rentista. Con la coca llegaron los narcos y las guerrillas empezaron a perder importantes espacios políticos, a pesar de su superioridad militar. La presencia estatal en estos años fue principalmente militar. A finales de la década de los noventa los paramilitares lograron replegar a las guerrillas, que no desaparecieron por completo. A esta cruel disputa le siguió la consolidación de un orden paramilitar, el cual fue posible porque lograron controlar el negocio del narcotráfico y neutralizar al Estado. La cooptación paramilitar y el énfasis militar para contener los cultivos de coca terminaron por minar más la confianza de la población local en el Estado.

A la cooptación le siguió la disputa y el acomodamiento entre las guerrillas y los grupos posdesmovilización. El botín es grande, ya que implica controlar las rentas de la coca y del oro. En medio de estas disputas, el Estado local enfrenta problemas clásicos tanto de autonomía como de capacidad burocrática. Los problemas de autonomía están ligados al interés que tienen los distintos grupos armados en subordinar al Estado, de manera parcial y temporal. Los problemas de capacidad burocrática tienen que ver fundamentalmente con la ineficacia del orden estatal y con la persistente debilidad fiscal del municipio.

La desmovilización de las FARC por sí sola no parece suficiente para fortalecer al Estado local, porque en la región operan tanto el ELN como los grupos posdesmovilización. El carácter disputado del municipio y los retos del Estado local ante los poderes ilegales se mantienen, a pesar de que los actores y territorios están cambiando de forma acelerada.

Referencias

Aguilera, M. (2006). ELN: entre las armas y la política. En F. G. Gutiérrez, M. E. Wills y G. Sánchez (eds.), *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 209-266). Bogotá: Editorial Norma.

Alcaldía de Tarazá (2016). Alcaldía de Tarazá, Antioquia [Página oficial de Tarazá]. Recuperado de <http://www.taraza-antioquia.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx>

Arango, M., Gómez, L., Maya, M. y Bejarano, O. (2003). *Bajo Cauca. Desarrollo regional: una tarea común universidad-región*. Medellín: Universidad de Antioquia, INER.

Cruz, R. y Restrepo, J. D. (2016). Acuerdo entre FARC y "Gaitanistas" está en crisis: "Rubén El Manteco". Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/farc-nudo-de-paramillo/6244-acuerdo-entre-farc-y-gaitanistas-esta-en-crisis-ruben-el-manteco>

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). *Ficha de caracterización territorial-Municipio de Tarazá (2013-2014)*. Bogotá: DNP.

Duncan, G. (2015). *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá: Planeta.

El Colombiano (2016). Ofensiva contra "los Urabeños" dejó 25 capturados en nordeste y Bajo Cauca. *El Colombiano*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/antioquia/seguridad/ofensiva-contra-los-urabenos-dejo-25-capturados-en-nordeste-y-bajo-cauca-YN3960212>

El Tiempo (1996). Comenzó fumigación de coca en Antioquia. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-593238>

— (2002a). Destruyen 37 laboratorios. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1357724>

— (2002b). Fumigan cultivos de coca. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1316947>

— (2006a). Cuco: esmeraldero, gallero y narco. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1889928>

— (2006b). El Estado que tenía “Cuco” Vanoy. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1892125>

— (2006c). Habitantes del Bajo Cauca y Bajo San Jorge aseguran que volverían a apoyar a las autodefensas. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3369312>

— (2006d). No estaba huyendo: Cuco Vanoy. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2161307>

— (2008a). Cuarto éxodo cocalero en Tarazá. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4649501>

— (2008b). La de Tarazá era una protesta anunciada. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2908546>

— (2009a). En dos predios en manos de Acción Social se esconden hombres de la banda de “Los Paisas”. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4951157>

— (2009b). Ex-Auc dice que alcaldes condecoraron a paras. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3283798>

— (2010). Audios enredan a policías con bandas. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4233872>

— (2011a). 53 políticos que vencieron en elecciones de 2007 fueron condenados. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10112045>

— (2011b). Uniformados vinculados con “Los Rastrojos” buscan acuerdo con Fiscalía. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10141028>

FIP (2014). Dinámicas del conflicto en el Bajo Cauca Antioqueño y su impacto humanitario (*Siguiendo el conflicto*, 68). Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/920>

— (2015). *Institucionalidad socavada. Justicia local, territorio y conflicto*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz - Proyecto de acceso a la justicia de Usaid. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1320>

Fundación Paz y Reconciliación (2015). Candidatos a alcaldías vinculados a mafias de corrupción. Recuperado de <http://www.pares.com.co/mafias-y-conflicto/candidatos-a-alcaldias-vinculados-a-mafias-de-corrupcion/>

García, C. I. (1993). *El Bajo Cauca antioqueño: cómo ver las regiones*. Bogotá: Cinep.

Giraldo, J. y Muñoz, J. C. (2012). *El oro y la madera en Antioquia, entre la informalidad y la ilegalidad*. Medellín: Universidad EAFIT - Fundación Proantioquia.

Informe de Gestión Tarazá (2015). *Histórica inversión en Tarazá. Informe de Gestión 2012-2015 (Informe de gestión Tarazá 2012-2015)*. Tarazá: Alcaldía de Tarazá.

López, C. (2016). ¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué? Construir ciudadanía, Estado y mercado para unir las tres Colombias. Bogotá: Debate.

Medina, C. (2012). *Ejército de Liberación Nacional. Notas para una historia de las ideas políticas. ELN (1958-2007)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH (2006). *Panorama actual del Bajo Cauca antioqueño*. Bogotá.

Restrepo, J. D. (2011). La guerra por la coca que no deja en paz al Bajo Cauca. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/rearme/3093-la-guerra-por-la-coca-que-no-deja-en-paz-al-bajo-cauca>

Ronderos, M. T. (2014). *Guerras recicladas. Una historia periodística del paramilitarismo en Colombia*. Bogotá: Aguilar.

Sánchez, F. y Pachón, M. (2013). Descentralización, esfuerzo fiscal y progreso social en Colombia en el nivel local, 1994-2009: ¿Por qué importa la Política Nacional? Documento CEDE 38. Recuperado de <https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/78/descentralizacion-esfuerzo-fiscal-y-progreso-social-en-colombia-en-el-nivel-local-1994-2009-por-que-importa-la-politica-nacional>

Semana (2008). Condenada Rocío Arias. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/on-line/articulo/condenada-rocio-arias/93951-3>

— (2011). ¿Comienza el capítulo de la “bacrimpolítica”? *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/comienza-capitulo-bacrimpolitica/237606-3>

— (2013). ¿Se asoma la bacrimpolítica en las regiones? *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/se-asoma-bacrimpolitica-regiones/354811-3>

— (2015). El nuevo flagelo que devora a Colombia. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/multimedia/la-guerra-contra-la-mineria-ilegal-criminal-en-colombia/422834-3>

Sierra, A. Y. (2011). El proceso paramilitar en Tarazá y el Bajo Cauca Antioqueño, 1997-2010 (Tesis de maestría en estudios políticos). Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2015). Colombia: monitoreo de cultivos de coca 2014. Colombia: UNODC - Gobierno de Colombia.

Vanguardia Liberal (2015). Las humillaciones que cometió el bloque Mineros de las AUC. Recuperado de <http://www.vanguardia.com/colombia/299384-las-humillaciones-que-cometio-el-bloque-mineros-de-las-auc>

Verdad Abierta (2008). “Cuco Vanoy”, el “señor” del Bajo Cauca. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/jefes-de-la-auc/302-el-senor-del-bajo-cauca->

— (2012). El “para-Estado” de alias “Cuco Vanoy”. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/36-jefes/4218-el-para-estado-de-alias-cuco-vanoy>

— (2014a). Cómo restituir en el convulsionado Bajo Cauca antioqueño. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5091-como-restituir-en-el-convulsionado-bajo-cauca-antioqueno>

— (2014b). La coca retoña en el Bajo Cauca antioqueño. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/narcotrafico/5493-la-coca-retona-en-el-bajo-cauca-antioqueno>

— (2014c). La historia de la sufrida Caucana y los guerreros desalmados. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5353-la-historia-de-la-sufrida-caucana-y-los-guerreros-desalmados>

Capítulo 6

Turbo: estabilidad y cambio de la cooptación

Juliana Poveda Clavijo

Turbo está situado en el corazón de Urabá, en la denominada “mejor esquina de América”. Al noroeste de Colombia, el municipio cuenta con salida al mar Caribe,¹ sabanas fértiles y acceso tanto a las selvas del Darién y del Pacífico como a las zonas montañosas que llevan a la serranía de Abibe. Junto con Apartadó, Turbo es hoy un importante centro regional en asuntos económicos y sociopolíticos. Sin embargo, este hecho contrasta con la debilidad histórica del Estado local, que se origina en su falta de autonomía frente a los actores armados y las economías ilegales.

La economía bananera promovió la integración de Turbo, pero generó una serie de conflictos que rápidamente fueron aprovechados por las distintas guerrillas. La llegada de las guerrillas, a su vez, fue resistida por el Estado, las élites regionales y los grupos de autodefensa. En la mitad de esa confrontación quedó una población que no solo fue victimizada por los actores armados, sino que también se acomodó al poder real que los grupos paramilitares han ejercido en la región. Turbo es un caso relevante, puesto que fue un epicentro del paramilitarismo (CNMH, 2017) y sigue fuertemente influenciado por las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC). A esto se suma que las decisiones judiciales y las notas de prensa son abundantes, y que es posible hacer trabajo de campo sin que esto implique riesgos adicionales para los pobladores, funcionarios e investigadores.

El propósito de este capítulo es analizar la trayectoria histórica del Estado en Turbo y su relación con la economía, la sociedad, el conflicto armado y la política local. Todo parece indicar

1 Siete de los 18 corregimientos del municipio son costeros y el futuro de la economía dependerá del desarrollo de la infraestructura portuaria (Alcaldía de Turbo, 2016).

que, a pesar del paso del tiempo, la influencia de los grupos ilegales se mantiene y que Turbo es un buen ejemplo de municipios cooptados.

Entre el abandono y la parcialidad del Estado

Desde la conquista española la economía de Turbo ha estado marcada por el contrabando y por las dificultades del Estado para controlar el mercado local. Las autoridades coloniales, cuya presencia se limitaba a las fortalezas militares, no podían controlar el tráfico de oro, madera y esclavos (Parsons, 1996).

A pesar de que con la independencia llegaron nuevos pobladores –afros manumitidos y los primeros campesinos del Sinú–, el Estado nunca llegó (Aramburo, 2011). Turbo fue fundado en 1840 y por mucho tiempo su territorio fue disputado por los departamentos de Antioquia, Chocó y Cauca. El conflicto se resolvió a favor de Antioquia en 1905 luego de que Colombia perdiera Panamá. Desde aquella época, su historia ha estado marcada por la expansión del mercado, más que por un proyecto ordenado de integración política y territorial. Las bonanzas,² el extractivismo y las empresas moldearon el destino del municipio (Uribe, 1992; Parsons, 1996), mientras que la economía de afros y campesinos fue marginada (Aramburo, 2011).

El desarrollo económico sin regulación estatal continuó durante buena parte del siglo XX. La construcción de la carretera que conecta a Medellín y Turbo, por ejemplo, fue una iniciativa privada del empresario Gonzalo Mejía, cuyo busto hoy se encuentra en la plaza central del municipio. Terminada la vía en 1954, la colonización antioqueña tuvo un nuevo impulso (Parsons, 1996). En la década de los cincuenta llegaron varios trabajadores de la carretera y campesinos liberales que venían huyendo de la violencia partidista y de la represión estatal. El poblamiento acelerado del municipio dejó en evidencia la precariedad del Estado para garantizar la vivienda y los servicios públicos básicos (Uribe, 1992).

2 El caucho, la tagua, la raicilla de ipecacuana y la madera fueron algunos de los productos que impulsaron estas bonanzas.

A la construcción de la carretera y al poblamiento acelerado sin la intervención estatal le siguió la bonanza bananera en los años sesenta. El banano llevó nuevos pobladores y promovió la integración más significativa del municipio a la nación. El Estado no solo delegó en las empresas el desarrollo de Turbo y de la región, sino que facilitó las condiciones para que estas lo pudieran hacer (Castillo, García y Rubiano, 2008), titulando tierras, dándoles créditos y asistencia técnica, y, principalmente, nombrando en las administraciones locales personas afines a sus intereses (Uribe, 1992; García, 1996).

En 1959 entró a Turbo la Frutera Sevilla, filial de la United Fruit Company, e implementó técnicas industriales para la producción de banano. En Urabá se puso en marcha un sistema de créditos para la adquisición de tierras y el cultivo del banano. La empresa extranjera se limitaba a comercializar el producto en el mercado internacional y fijaba los precios de compra a los productores nacionales, que eran quienes corrían con los riesgos (Bejarano, 1988). Este sistema impulsó la llegada de empresarios antioqueños y cambió radicalmente la economía de la región, ya que se impuso el latifundio agroindustrial y el banano se consolidó como el principal reglón de la economía (DANE, 1960).³ Poco a poco entraron comercializadoras como la United Brands (Chiquita), Castle and Cooke (Dole) y Del Monte. Para asistir y promover la producción de banano también llegaron el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), la Secretaría de Agricultura del departamento, el Instituto de Crédito Territorial, la Caja Agraria, el Sena y Corpourabá (García, 1996). A mediados de los años sesenta se exportaban entre 30 y 70 mil racimos semanales de banano a Europa (Bejarano, 1988).

Pero la bonanza bananera incubó al menos tres conflictos sociales. En primer lugar, promovió una oleada de colonización sin precedentes que duplicó la población del municipio entre 1950 y 1960. Esta fue una colonización de tipo empresarial, ya que la tierra se utilizaba fundamentalmente para producir banano. Muy

3 La mayoría de predios dedicados al cultivo de banano tenían entre 50 y 200 hectáreas. Según el censo agrario de 1960, el 81,4% de las parcelas del municipio eran destinadas a actividades agrícolas. El 76,3% de esas parcelas producían banano, que en su mayoría se cultivaba en plantaciones compactas o intensivas (DANE, 1960).

pocos antioqueños empresarios o propietarios de los latifundios bananeros se establecieron en Turbo: de ellos solo llegó el capital.⁴ Quienes se asentaron fueron los antioqueños cazafortunas, los denominados chilapos,⁵ y los afros provenientes del Caribe y Chocó (Bejarano, 1988). Muchos de los recién llegados no solo trabajaban en las grandes haciendas, sino que también vivían en ellas, porque en las plantaciones se concentraba la poca oferta de servicios (Aramburo, 2011). Los centros poblados que estaban por fuera de las plantaciones, como el casco urbano de Turbo, no tenían suficientes viviendas o servicios públicos. Estas necesidades fueron aprovechadas en un primer momento por los políticos clientelistas que controlaban al Estado local (Uribe, 1992; García, 1996).

En segundo lugar, la economía campesina empezó a perder terreno frente a las plantaciones bananeras. El Incora, que debía atender las necesidades de los campesinos y contribuir a la formalización de la tenencia de la tierra, prefirió proteger a los empresarios bananeros (Bejarano, 1988; Aramburo, 2011). Muchos campesinos perdieron sus tierras, se desplazaron o se convirtieron en asalariados de los latifundios bananeros.

Finalmente, los trabajadores bananeros no tenían condiciones laborales dignas. Las jornadas eran arduas y largas, de hasta 18 horas, y no contaban con seguridad social. Los salarios eran muy bajos debido a las prerrogativas que el Estado les había otorgado a los bananeros. Ni las inspecciones de trabajo ni los jueces estuvieron presentes para garantizar los derechos mínimos de los trabajadores, que para mejorar su situación laboral fundaron dos sindicatos de orientación comunista: Sintrabanano y Sintagro. En la misma época, los empresarios también se organizaron y fundaron la Asociación de Bananeros de Colombia (Augura) y la Asociación de empresarios bananeros de Antioquia (Unibán), que al poco tiempo mostraron su faceta antisindical (Bejarano, 1988; Romero, 2003). Sin la intervención del Estado, el conflicto de clases poco a poco se tornó violento. La sindicalización fue prohibida, las plantaciones militarizadas y las huelgas reprimidas (Bejarano, 1988).

4 Algo muy diferente ocurrió en el oriente antioqueño, en donde la población llegó para asentarse.

5 Campesinos de las sabanas del Sinú que fueron expulsados de la región por la presión de los latifundios.

Poco o nada hizo el Estado para atender las demandas de los campesinos, colonos, trabajadores y habitantes urbanos. Con los años, estos conflictos se sobrepusieron e intensificaron. El abandono y la parcialidad del Estado a favor de las empresas bananeras promovió la desconfianza en las instituciones y escaló la intensidad del conflicto en los siguientes años.

La represión estatal en las décadas de los setenta y ochenta

A pesar de los escándalos de corrupción, el sector oficial del partido liberal controló por mucho tiempo a las administraciones locales. Sectores alternativos como la Alianza Nacional Popular (Anapo) y la Unión Nacional de Oposición (UNO) no encontraron espacios políticos para desarrollarse (Uribe, 1992). Al cierre del sistema político se sumó la creciente inconformidad social, todo lo cual creó un ambiente favorable para la entrada de las guerrillas en la década de los setenta. Ante la amenaza guerrillera, el orden público se convirtió en una prioridad estatal. A la represión se sumaron tanto la militarización del territorio como la designación de jefaturas militares (Uribe, 1992; García, 1996). Se podría decir que en esos años el conflicto social se tornó violento, pues la simpatía que algunos sectores de izquierda tenían por las guerrillas fue la excusa que usó el Estado para justificar la represión. Las instituciones civiles fueron marginadas, al punto que las mismas élites liberales locales se quejaban de las restricciones impuestas por el gobierno nacional (Uribe, 1992; García, 1996).

En los años setenta hicieron presencia las FARC y el Ejército Popular de Liberación (EPL). Aprovechando tanto los remanentes de las guerrillas liberales que llegaron al municipio por la violencia partidista como la inconformidad social, las guerrillas comunistas entraron a la región como parte de sus respectivos proyectos de expansión territorial. En 1973, las FARC conformaron el Frente V en Turbo (Verdad Abierta, 2012b). El EPL, por su parte, llegó al municipio desde el Alto Sinú y el San Jorge cordobés para reponerse de los golpes que le había propinado el ejército.

Las FARC y el EPL operaban de forma similar, a pesar de sus diferencias ideológicas. Adoctrinaron líderes, reclutaron combatientes, y promovieron la organización de los trabajadores y los campesinos. También ajusticiaron a la delincuencia común para

congraciarse con la población. Al principio se financiaron con las vacunas a los hacendados bananeros y ganaderos (CNMH, 2013) y se centraron en los conflictos laborales y urbanos, lo cual supuso un giro en su programa político agrarista (Aramburo, 2011).

Mientras que las FARC lograron adeptos en Sintrabanano, el EPL lo logró en Sintagro. En estos años las protestas y las invasiones de tierras rurales y urbanas aumentaron, así como los asesinatos de administradores de fincas bananeras e inspectores de policía. Los empresarios y el Estado respondieron con el despido de trabajadores, la militarización de las haciendas, el empadronamiento de los obreros y colonos, con la tortura, detención y el allanamiento del domicilio de los miembros de los partidos de izquierda; el asesinato de líderes sindicales, y la sustitución de las autoridades civiles por militares (Bejarano, 1988; García, 1996; Romero, 2003; Aramburo, 2011; Vargas, 2016).

La política de seguridad nacional del expresidente Turbay (1978-1982) facilitó la respuesta violenta del Estado, que terminó borrando las líneas divisorias entre integrantes de los sindicatos, de los partidos políticos de izquierda y de las guerrillas. Los conflictos sociales en esta época se agudizaron y se tornaron violentos en medio de la pobreza y de la bonanza del banano (Bejarano, 1988).

Una breve distensión se vivió durante el proceso de paz que promovió el expresidente Belisario Betancur en 1984. La promesa de una apertura democrática, y la posibilidad de elegir popularmente a los gobiernos locales hizo que las guerrillas se interesaran por la política electoral. Fue así como nacieron la Unión Patriótica (UP) y el Frente Popular; dos proyectos políticos legales encargados de facilitar el tránsito de las guerrillas a la vida civil. Los acercamientos entre el Gobierno y las guerrillas también sirvieron para que los trabajadores bananeros obtuvieran resultados favorables en las negociaciones colectivas. En esta época se implementó el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), que buscaba fortalecer la institucionalidad, la prestación de servicios y el desarrollo municipal (Bejarano, 1988; Romero, 2003; López, 2016).

Sin embargo, los logros de esta época de distensión no tardaron en esfumarse cuando las negociaciones de paz terminaron en 1985. Aumentó la violencia y la represión en contra de los líderes de izquierda. La personería jurídica de los sindicatos fue

anulada, el PNR se quedó sin presupuesto, las jefaturas militares retornaron, y empezaron a aparecer manifestaciones incipientes del paramilitarismo (Romero, 2003; López, 2016).

La guerra de “todos contra todos”⁶

Los empresarios, hacendados y narcotraficantes promovieron grupos de seguridad privada para enfrentar tanto las vacunas de las guerrillas como las protestas e invasiones de tierras de trabajadores y campesinos (Bejarano, 1988). Inicialmente, la organización y el despliegue de los grupos paramilitares se hizo desde las fincas de los narcotraficantes que estaban al norte de Urabá (Aramburo, 2011). Fidel Castaño ordenaba la entrada y salida de su grupo Los Tangueros según las invitaciones de Mario Zuluaga Espinal y de otros empresarios bananeros.⁷ Estos primeros grupos actuaron de manera dispersa, no se autodenominaron como paramilitares,⁸ y salían del municipio luego de cumplir con sus objetivos (Aramburo, 2011; Vargas, 2016).

Se podría decir que a la guerra del Estado en contra de las guerrillas, y a la represión estatal de la izquierda, se sumaron las acciones de los grupos paramilitares que, en varias ocasiones, actuaron con la venia del ejército. Así se gestó una “guerra sucia” en contra de las guerrillas y de los líderes de izquierda (Bejarano, 1988). A finales de la década de los ochenta se registraron las primeras masacres paramilitares, que en su mayoría ocurrieron en fincas bananeras que habían sido previamente invadidas por los trabajadores y las guerrillas (tabla 1).⁹

Se sabe que las Fuerzas Armadas participaron, como mínimo, en dos de estas masacres. En 1988, antes de las primeras elecciones populares de alcaldes, fueron asesinados varios líderes políticos y trabajadores de izquierda. En días previos a la masacre

6 Expresión utilizada por el Tribunal Superior de Bogotá. Ver Sala de Justicia y Paz. Sentencia de Primera Instancia contra Hébert Veloza García, alias HH. Radicado 11-001-60-00 253-2006 810099, 30 de octubre de 2013, párr. 662.

7 Tribunal Superior de Bogotá, cit., párrs. 516-534.

8 Es por ello que adoptaron diferentes nombres: Muerte a secuestradores (MAS), Muerte a Revolucionarios de Urabá (MRU) y Movimiento Obrero Nacional Estudiantil Socialista (Moens).

9 Tribunal Superior de Bogotá, cit., párr. 509.

TABLA I
Masacres durante la primera incursión paramilitar y la “guerra de todos contra todos”

Incursión paramilitar				
Fecha	Lugar	Presunto autor	No. Víctimas	Móviles
20 de octubre de 1985	Currulao	Guerrilleros no identificados	8	Señalados de ser informantes del ejército
17 de febrero de 1988	Sin información	Paramilitares al servicio de Fidel Castaño	5	Militantes de la UP
4 de marzo de 1988*	Currulao Fincas La Negra y Honduras (predios bananeros)	Movimiento Obrero Nacional Estudiantil Socialista (Moens), grupo paramilitar al servicio de Fidel Castaño y proveniente de Magdalena Medio; Asociación Campesina de Ganaderos del Magdalena Medio (Acdegam)	20	Señalados de ser guerrilleros o de ser integrantes de Sintrainagro y la UP
11 de abril de 1988	Currulao Punta Coquitos	Paramilitares al servicio de Fidel Castaño	26	Disputa territorial con fines de narcotráfico
14 de enero de 1990*	Pueblo Bello	Los Tangüeros, grupo paramilitar al servicio de Vicente Castaño	43	Señalados de pertenecer a la guerrilla y de militar en el Frente Popular. Hurto de ganado

"Guerra de todos contra todos"				
Fecha	Lugar	Presunto autor	No. Víctimas	Móviles
25 de noviembre de 1993	Nueva Colonia	Paramilitares al servicio de Fidel Castaño	8	Señalados de pertenecer a sindicatos
9 de diciembre de 1993	Finca los Kativos	Comandos Populares en alianza con los hermanos Castaño	12	Retaliación tras ataques de las guerrillas
14 de mayo de 1995	Casco urbano	ACCU	7	Disputa territorial con fines de narcotráfico
28 de mayo de 1995	Pueblo Bello	ACCU	7	Disputa territorial con fines de narcotráfico
22 de junio de 1995	Casco urbano	ACCU	4	Sin información
19 de agosto 1995	Finca Mapaná	FARC	9	Retaliación
14 de septiembre de 1995	Vereda Pueblo Galleta y Penachos	ACCU	7	Militantes de la UP
5 de mayo de 1996	Pueblo Bello	FARC	9	Retaliación
5 de mayo de 1996	Alto de Mulatos	FARC	7	Retaliación
11 de marzo de 1997	Currulao	FARC	9	Retaliación

FUENTES: Corte IDH: Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006; Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, cit., párr. 113, 509, 578; y Rutas del conflicto (s.f).
* Participación del ejército.

el ejército había patrullado los predios amenazando de muerte a los trabajadores. Treinta hombres de los grupos paramilitares del Magdalena Medio llegaron al batallón Voltígeros para organizar el operativo. Después de la masacre, miembros del batallón recogieron y alteraron los elementos de prueba para encubrir los hechos.¹⁰ En 1990 ocurrió la masacre de Pueblo Bello, que según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) “no habría podido ejecutarse si hubiere existido protección efectiva de la población civil en una situación de riesgo razonablemente previsible por parte de miembros de las Fuerzas Armadas o de seguridad del Estado”.¹¹

Las guerrillas, la izquierda y los sindicatos respondieron con violencia e hicieron justicia por propia mano; fueron varios los asesinatos, las agresiones y los secuestros de empresarios, administradores de fincas, miembros de la fuerza pública o de quienes eran considerados sus auxiliadores (García, 1996). Entre 1985 y 1999 se presentaron cerca de 175 secuestros en Turbo (RNI, 2016).¹²

A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, contrario a lo esperado, la apertura política y la desmovilización del EPL incrementaron la intensidad de la violencia. Las victorias electorales de la Unión Patriótica (UP) entre 1988 y 1994 (14 concejales y un alcalde en 1992) desencadenaron una resistencia violenta por parte de las élites locales (Barbosa, 2014; Carroll, 2015) y un nuevo cierre del sistema político. Ante las alteraciones del orden público, el Gobierno nacional decidió limitar la nascente democracia local. Un mes después de las primeras elecciones populares de alcaldes en 1988, el presidente Virgilio Barco optó por instaurar una nueva jefatura militar en la región (Decreto 678 de 1988), bajo la cual las autoridades civiles debían dictar las medidas que las Fuerzas Militares consideraran necesarias para conjurar los problemas de orden público.

Por su parte, Esperanza, Paz y Libertad, el movimiento político que resultó de la desmovilización del EPL, fue incapaz de

10 Tribunal Superior de Bogotá, cit., párrs. 527-531.

11 Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello *vs.* Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006, párr. 140.

12 A pesar de que la Red Nacional de Información (RNI) no especifica el autor de los secuestros, también es cierto que las guerrillas han utilizado esta práctica de manera más frecuente.

vencer a las viejas maquinarias políticas liberales y, adicionalmente, fue atacado tanto por las FARC como por los grupos paramilitares (Verdad Abierta, 2016). Esta fue una guerra de “todos contra todos”: las FARC y la disidencia del EPL en contra de los grupos paramilitares y los desmovilizados del EPL.

La llegada tardía del PNR –con más presupuesto y dotación de tierras para los desmovilizados–, del Ministerio de Trabajo y de la administración de justicia al municipio no disminuyó la intensidad de la confrontación (López, 2016). Hasta la elección del primer y único alcalde de la UP en Turbo, Edgar Alfonso Genez Campillo, se ensombreció. Genez fue capturado en 1994 por ser uno de los presuntos responsables de la masacre de La Chinita perpetrada por las FARC en Apartadó (El Tiempo, 1994).¹³ Con él se esfumaron los posibles éxitos electorales de la UP en el municipio,¹⁴ no solo por el estigma guerrillero e investigaciones judiciales, sino por la oleada de violencia y exterminio en contra la UP: 314 militantes fueron asesinados, así como 4 concejales y un funcionario (Corporación Reiniciar, 2006). También fueron desaparecidos 23 militantes.

La forma como los paramilitares hacían presencia cambió en 1995 cuando Carlos y Vicente Castaño crearon las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU). Este fue un cambio sustancial, pues implicaba una mayor centralización de los distintos grupos de autodefensa, la defensa pública de la estrategia contrainsurgente, y la presencia permanente en el municipio y la región. Al principio llegaron “los escorpiones” a establecerse en la vereda Monteverde. Luego se consolidaron los frentes Bananero y Árlex Hurtado: el primero a cargo de Hebert Veloza, alias HH, y el segundo de Emilio Hasbún, alias Pedro Bonito. Hasbún era un reconocido empresario bananero, que administraba las finanzas de los grupos paramilitares por medio de las Convivir.

En Turbo se crearon cuatro Convivir: Covitur, La Restauración, Asociación de Campesinos de Punta de Piedra y Una Nueva

13 Genez fue liberado un año después (Corporación Reiniciar, 2006), y no fue mencionado en las sentencias de La Chinita. Ver Tribunal Nacional, Sala de Decisión. Sentencia de Segunda Instancia contra José Antonio López Bula y otros. Radicado 8769. 29 de septiembre de 1998.

14 Desde 1994 ningún militante de la UP ha vuelto acceder a cargos de elección popular (Barbosa, 2014; Registraduría, 2015).

Luz, todas dependientes de una principal: Papagayo.¹⁵ Las Convivir canalizaron los aportes de los empresarios bananeros nacionales y extranjeros (Chiquita Brands, Dole, Banacol, Unibán, Proban y Del Monte) a los grupos paramilitares. Se dice que estas empresas pagaban aproximadamente 3 centavos por caja de banana que se exportaba.¹⁶ A pesar de que las empresas bananeras sostienen que los aportes a los paramilitares no fueron voluntarios, la justicia cree lo contrario (El Espectador, 2017). Alias HH decía que los empresarios bananeros “son tan o más responsables que nosotros en todo lo que pasó en el Urabá. Porque fuimos de finca en finca prohibiéndoles a los trabajadores a hacer paros armados [sic]. Uno iba uniformado y con un cuchillo en la mano, diciéndoles que el que hiciera paro lo matábamos, ¿por qué?, por buscar los beneficios de los empresarios bananeros”.¹⁷

En esta época algunos desmovilizados del EPL ingresaron a las filas paramilitares para defenderse de la violencia en su contra y para lograr conquistas laborales a favor de los trabajadores bananeros que aún simpatizaban con ellos. Además, sindicatos como Sintrainagro, que había subsumido a Sintagro, empezaron a defender el modelo bananero por temor a la catástrofe social que llegaría con la retirada de las empresas bananeras y de la inversión extranjera (Romero, 2003).

El fortalecimiento de los grupos paramilitares y su interés por controlar el territorio aumentaron la intensidad de la violencia entre 1995 y 1998. En estos años, Apartadó y Turbo fueron los epicentros del pico de violencia que se vivió en Urabá (Aramburo, 2011). Los paramilitares cometieron varios homicidios selectivos en contra de grupos sociales estigmatizados de pertenecer a las guerrillas, entre estos, sindicalistas, líderes campesinos y militantes de la UP. Además de homicidios selectivos, estos grupos cometieron varias masacres, mediante las cuales se atemorizaba a la población civil del municipio (ver tabla 1).¹⁸ La gráfica 1 también muestra el elevado número de personas desplazadas por la

15 Estas eran empresas de seguridad privada autorizadas por el Estado (Decreto Ley 356 de 1994). Tribunal Superior de Bogotá, cit., párrs. 532-551, 557, 585-595 y 721-784.

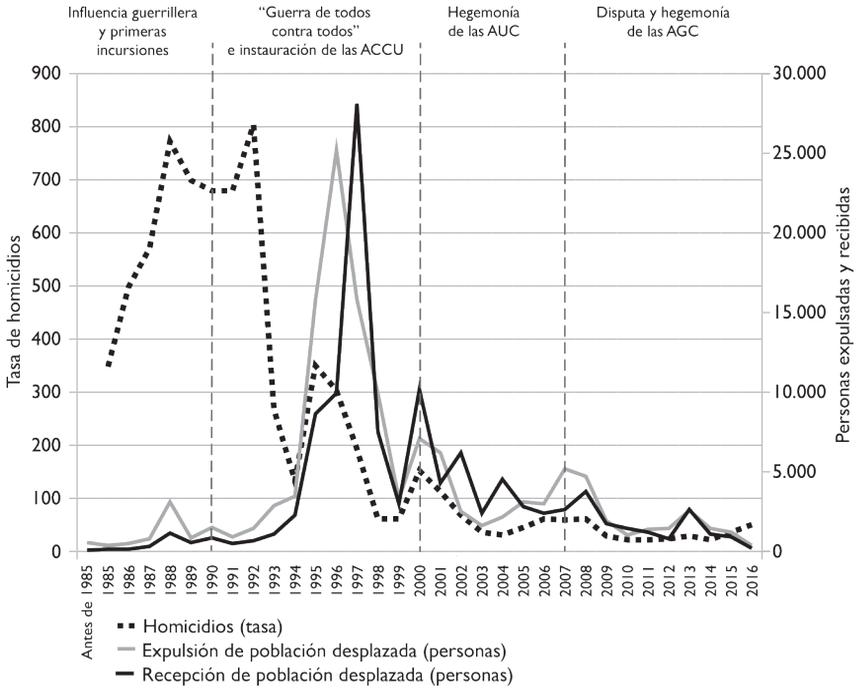
16 *Ibid.*, párr. 766.

17 *Ibid.*, párrs. 551 y 552.

18 *Ibid.*, párr. 658.

GRÁFICA I

Homicidio y desplazamiento en Turbo, 1985-2016



FUENTES: DANE (2005), FIP (2016), Ponal (2016), RNI (2017).

fuerza. Turbo fue el municipio de Urabá que no solo expulsó más población entre 1995 y 1998,¹⁹ sino que también recibió a la mayoría de la población que venía del Bajo Atrato (Aramburo, 2011). Hoy el 60% de la población de Turbo se identifica como víctima.²⁰

La fuerza pública empleó diferentes mecanismos para apoyar al paramilitarismo: desde la connivencia y la omisión de protección, hasta las operaciones conjuntas.²¹ Decía alias El Alemán que

19 El 69,3% del desplazamiento forzado de Urabá se produjo en el eje bananero (Aramburo, 2011) y Turbo fue el municipio que más expulsó población (Vargas, 2016).

20 En total, el RNI (2017) registra 13.680 víctimas de homicidio, 3.499 víctimas de desaparición forzada y 135.126 víctimas de desplazamiento forzado de esta época.

21 El papel del general Rito Alejo del Río, de la Brigada XVII del Ejército, es quizás el mejor ejemplo de ello. Juzgado Octavo Penal del Circuito Especializado de Bogotá. Procesado: Rito Alejo del Río Rojas. Delito: homicidio. Radicado 2009-063. 23 de agosto de 2012, p. 31. Ver también: Tribunal Superior de Bogotá, cit., párr. 531.

el ejército nunca los persiguió durante los 10 años que estuvo al mando: “Los comandantes de los batallones que operaban en las zonas donde tuve jurisdicción tuvieron inmejorables relaciones conmigo. Nos reuníamos, coordinábamos los trabajos conjuntos en la zona” (Verdad Abierta, 2009b).

Al interés que las élites, los paramilitares y el Estado tenían en derrotar a las guerrillas se sumaron los intereses de tipo económico. La violencia desatada por los grupos paramilitares permitió que legales e ilegales despojaron y acumularan grandes extensiones de tierras (Aramburo, 2011; Vargas, 2016). Vicente Castaño incluso decía que “tener un metro de tierra en el Urabá era mejor que tener una mina de oro”.²² Si bien se desconoce cuántas hectáreas fueron despojadas exactamente, en los últimos años se han recibido 2.651 solicitudes de restitución, equivalentes al 45% de las solicitudes que se han presentado en todo el Urabá antioqueño. Turbo fue uno de los municipios más afectados por el despojo de tierras de la región (RNI, 2017).

La violencia que propició el despojo de tierras fue ejercida por los dos frentes paramilitares de Turbo y por el bloque Elmer Cárdenas. El patrón fue el mismo: la violencia forzaba el abandono o la venta de predios, lo cual era posteriormente legalizado a favor de los empresarios bananeros o ganaderos. El despojo sirvió para asegurar las rutas del narcotráfico y para expandir el banano, el ganado y la palma aceitera (Vargas, 2016).²³

En 1997, los grupos paramilitares aseguraron el control militar del municipio, mediante el repliegue de las FARC (Aramburo, 2011). Este éxito demostraría que era posible llevar el proyecto paramilitar a otras regiones y, con ese fin, se crearon las Auto-defensas Unidas de Colombia (AUC), herederas naturales de las ACCU.²⁴

El Estado en esta época osciló entre la apertura democrática y las transformaciones modernizantes que se impulsaban desde Bogotá, por un lado, y la reacción violenta de las élites locales y de los grupos de autodefensa, por el otro. Mientras que en el

22 *Ibid.*, párrs. 366 y 559-561.

23 Si bien Turbo tiene algunos cultivos de coca, su contribución al mercado ilegal se centra en la comercialización (UNODC, 2015).

24 Tribunal Superior de Bogotá, cit., párrs. 366-367.

campo político los perdedores fueron los sectores alternativos y de izquierda que creyeron en la apertura democrática, en el campo militar las guerrillas fueron prácticamente expulsadas del municipio y de la región.

La hegemonía paramilitar (2000-2006)

Luego del triunfo de los paramilitares, tanto las hostilidades como la violencia en contra de la población civil disminuyeron (ver gráfica 1). La economía floreció –en buena medida gracias al narcotráfico– y se diversificó por el auge del comercio y del sector servicios, que entraron a competir con la agroindustria bananera (Aramburo, 2011).

En el campo político, las AUC impulsaron el proyecto “Por una Urabá grande, unida y en paz”, cuyo objetivo era capturar el Estado por la vía electoral para obtener políticas favorables, rentas económicas y legalizar las tierras despojadas (Verdad Abierta, 2011a y 2011b; Vargas, 2016).²⁵ En esta época, dice Verdad Abierta (2009a), los candidatos a las alcaldías, los concejos y la asamblea departamental recibieron 50 millones, mientras que los candidatos a la Cámara y al Senado, cerca de 200. El éxito de este proyecto político fue rotundo. Según las investigaciones judiciales, 57 líderes políticos de la región fueron capturados entre 2010 y 2014 por estas alianzas (Verdad Abierta, 2014).

La tabla 2 presenta una breve síntesis de la influencia que este proyecto logró en cargos públicos distintos a las alcaldías y los concejos municipales de la región de Urabá.

Los políticos y los grupos paramilitares sabían que Turbo era un importante botín, ya que el municipio concentra a buena parte de la población y los votos de Urabá. En su momento, alias El Alemán reconoció, por ejemplo, que Turbo era “el municipio con más votación en la zona de Urabá” (Verdad Abierta, 2009b). Quizás por esto, fue gobernado por más de 12 años por administraciones locales influenciadas de una u otra manera por los grupos paramilitares. En Turbo este proyecto logró elegir a dos alcaldes y a un representante a la Cámara. Además, cinco concejales y varios funcionarios del municipio aún están siendo investigados por estas alianzas (ver tabla 3).

25 *Ibid.*, párrs. 791, 364-1004.

TABLA 2**Influencia de las AUC en distintos cargos de elección popular en la región de Urabá**

Cargo	Políticos señalados de sostener vínculos con paramilitares	Fuente
Gobernación de Antioquia (2004-2007)	Aníbal Gaviria, exgobernador de Antioquia (2004-2007), fue señalado de haber sostenido vínculos con los paramilitares. En 2013 se presentó de manera voluntaria ante a la Fiscalía para rendir su versión. En la actualidad no obran antecedentes penales en su contra	Verdad Abierta 2010c y 2013b
Cámara de Representantes (2002-2006)	Manuel Darío Ávila Peralta (Norte de Urabá), Jesús Enrique Doval (Apartadó), Etanislao Ortiz (Turbo) y Cesar Augusto Andrade (Sur de Urabá). Los llamados “cuatrillizos”	Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal (CSJ-SCP). Sentencia de Única Instancia contra Manuel Darío Ávila Peralta, Jesús Enrique Doval y Cesar Augusto Andrade. Radicado 37.219. 31 de agosto de 2011; CSJ-SCP. Sentencia de Única Instancia contra Etanislao Ortiz Lara. Radicado: 33.713. 6 de marzo de 2013; Verdad Abierta 2011c
Cámara de Representantes (2006-2010)	Guillermo Cerén Villorina, exalcalde de Turbo (1995-1997); Alberto Jiménez, líder político de Turbo; y Ángela Machado Arias, líder política de Necoclí. Ninguno de ellos ganó una curul	Verdad Abierta 2011b; Pacifista, 2016b
Senado (2002-2006)	Rubén Darío Quintero	CSJ-SCP. Sentencia de Única Instancia contra Rubén Darío Quintero Villada. Radicado 310. 27 de septiembre de 2010; Verdad Abierta, 2010b
Senado (2006-2010)	Humberto Builes Correa y Antonio Valencia Duque	CSJ-SCP. Sentencia de Única Instancia contra Humberto de Jesús Builes Correa. Radicado. 260. 17 de agosto de 2010; CSJ-SCP. Sentencia de Única Instancia contra Ramón Antonio Valencia Duque. Radicado 419. 10 de diciembre de 2010

La influencia de los paramilitares en la política local se empezó a sentir en el periodo 2000-2003. Aunque se rumoraba que el candidato de las AUC era el liberal Guillermo Cerén Villorina, exalcalde de Turbo (1995-1997),²⁶ Aníbal Palacio, de Esperanza,

26 Entrevista a excandidato a la alcaldía de la época (13/09/2016).

Paz y Libertad, ganó por pocos votos.²⁷ Si bien Aníbal Palacio nunca fue acusado por parapolítica, durante su administración los paramilitares al parecer se aliaron con el gerente del hospital y futuro alcalde de Turbo (2004-2007), William Palacio Valencia.²⁸ Aunque este último no ha sido condenado y se encuentra en libertad, la Corte Suprema lo señala de haber sido el candidato de las AUC.²⁹ Ante la Corte también se denunció que, luego de su posesión, Palacio Valencia habría continuado asistiendo a reuniones con los paramilitares.³⁰

Pero el poder político de las AUC no terminó con su desmilitarización. Etanislao Ortiz, elegido alcalde en 2007, fue capturado en 2010 y condenado en 2013 por sus alianzas con las AUC para llegar a la Cámara de Representantes en 2002 (Verdad Abierta, 2010a). Ortiz llegó a la Alcaldía en 2007 gracias al caudal político que había construido en el pasado con la ayuda de los grupos paramilitares. Ortiz no solo reconoció sus vínculos con el paramilitarismo, sino que los defendió.³¹

Además, William Palacio fue nuevamente elegido alcalde en 2011. Si bien en agosto de 2014 fue privado de la libertad por sus presuntos nexos con los grupos paramilitares (Verdad Abierta,

27 7.197 frente a 7.256 votos, es decir, 59 votos de diferencia. Ver al respecto Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Radicado 11001-03-15-000-2002-0611-01(S-416). Actor: Guillermo Cerén Villorina y otro. Demandado: Alcalde del municipio de Turbo. 27 de mayo de 2003.

28 Ampliación de la declaración rendida por alias El Alemán, el 1° de octubre de 2010, y Declaración de Humberto Atehortúa Salinas, alias Juan Diego, en Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia de Única Instancia contra Ramón Antonio Valencia Duque. Radicado 419. 10 de diciembre de 2010, núms. 4.2.3 y 3.3, pp. 21-22 y 28.

29 Según la Corte, “El que Benjamín Eduardo Díaz Rodríguez, alcalde de Necoclí, *William Palacio Valencia, alcalde de Turbo*, y Omar Eliécer Manrique Urueta alcalde de San Pedro de Urabá, *hayan sido apoyados por el Bloque Éltmer Cárdenas* y avalados por Ramón Antonio Valencia Duque en sus aspiraciones políticas del año 2003, es un acto complejo que se valora como una manifestación de los acuerdos entre el congresista y la organización armada” (énfasis agregado). Ver Corte Suprema de Justicia, cit., pp. 28-30.

30 Declaración de María Hortensia Castro Hernández, en Corte Suprema de Justicia, cit., núm. 3.4, pp. 31-32.

31 Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia de Única Instancia contra Etanislao Ortiz Lara. Radicado 33.713. 6 de marzo de 2013, párr. VI 10-14.

TABLA 3

Alcaldes de Turbo y sus nexos con la ilegalidad (1995-2019)

Período	Alcalde y organización política	Nexos probados o en investigación con grupos armados ilegales	Fuentes
1995-1997	Guillermo Cerén Villorina (Movimiento Liberal Pueblo Unido)	Solicitud de condena en 2014 porque al parecer los grupos paramilitares financiaron sus campañas tanto a la Alcaldía (2001-2003) como a la Cámara de Representantes (2006-2010)	El Espectador, 2010; Verdad Abierta, 2011c; El Espectador, 2014; La Nación, 2014; FGN, 2014
1998-2000	Jorge Luis Henao Bolívar (Esperanza, Paz y Libertad)	No se conocen vínculos con actores armados ilegales. En 2007 se vio implicado en acciones delictivas relacionadas con el narcotráfico cuando era el administrador del aeropuerto	El Mundo, 2007
2001-2003	Anibal Palacio Tamayo (Esperanza, Paz y Libertad)	No se conocen vínculos con actores armados ilegales. Se sabe, sin embargo, que en esta época los paramilitares comenzaron a incidir en la política local. Fue arrestado en 2002 por incumplir una tutela relacionada con las obligaciones laborales del municipio	Caracol, 2002; Verdad Abierta, 2011c
2004-2007	William Palacio Valencia (Movimiento Equipo Colombia)	Condenado en 2013 por irregularidades contractuales durante su primer periodo como alcalde y absuelto en segunda instancia. Capturado en 2014 por presuntos nexos con los grupos paramilitares que, al parecer, financiaron su campaña en 2003 y se beneficiaron de su gestión cuando era el director del hospital de Turbo. Hoy se encuentra en libertad por vencimiento de términos	El Espectador, 2013; Minuto 30, 2014; Verdad Abierta, 2014; El Tiempo, 2015; El Colombiano, 2016b
2008-2011	Etanisao Ortiz Lara (Cambio Radical)	Condenado en 2013 por vínculos con el paramilitarismo que le permitieron llegar a la Cámara de Representantes en 2002	El Mundo, 2009; Verdad Abierta, 2010a, 2010b y 2013c. Corte Suprema de Justicia, Sala Penal. Sentencia 33.713. 6 de marzo de 2013 (Sentencia condenatoria)
2012-2015	William Palacio Valencia (Movimiento: "Tú eres Turbo")	Ver información relevante en el primer periodo	Ver fuentes en el primer periodo
2016-2019	Alejandro Abuchar González (Alianza entre Partido Conservador y Centro Democrático)	Hermano del presunto narcotraficante Fernando Abuchar; pedido en extradición por colaborar con Carlos Mario Jiménez (alias Macaco). Según la prensa, los hermanos Abuchar tendrían vínculos con Dairo Antonio Usgua (alias Otoniel), líder de las AGC. Su escolta, alias Chuchín o Chocolate, es investigado por concierto para delinquir y homicidio. Al parecer, el escolta habría participado en la masacre de El Placer en el Putumayo	Corte Suprema de Justicia, Sala Penal. Sentencia 30327. 2 de diciembre de 2008 (concepto favorable solicitud de extradición); El Espectador, 2008; Las 2 Orillas, 2015; Pares, 2015; El Colombiano, 2016a; Pacifista, 2016b

2014), en noviembre de 2016 la recobró por vencimiento de términos, sin que su situación jurídica aún haya sido resuelta de manera definitiva (El Colombiano, 2016b).

La influencia de los paramilitares también llegó al concejo municipal. Según Verdad Abierta (2014), cuatro concejales fueron privados de la libertad por ese motivo: Ledislao González, Evelio Moreno, Escilda Acosta y Manuel Lucio (Verdad Abierta, 2014). Se sabe que las AUC apoyaron a los líderes políticos de varios partidos y movimientos, incluida Esperanza, Paz y Libertad (Verdad Abierta, 2011c). En esta época el Partido Liberal obtuvo 16 curules, Cambio Radical 13, Alas Equipo Colombia 12 y Convergencia Ciudadana 8 (Registraduría, 2015).

Las AUC y sus aliados terminaron por minar el funcionamiento de las administraciones locales y las transferencias para la salud y la educación no llegaron a la población más vulnerable.³² Esto es preocupante, pues las transferencias son la principal fuente de ingresos del municipio: menos del 11 % del total de ingresos son propios. La situación fiscal de Turbo en estos años se complicó porque la Alcaldía tuvo que pagar varias demandas laborales originadas en contrataciones y despidos injustificados que se hicieron por razones clientelistas,³³ y porque entre 2000 y 2006 las alcaldías adquirieron cuantiosas deudas que afectaron la estabilidad fiscal del municipio en el mediano plazo.

La gráfica 2 muestra tanto la sostenibilidad de la deuda como la capacidad de pago del municipio, que son los indicadores que el Ministerio de Hacienda suele utilizar para evaluar la deuda de estos. Según el primer indicador, que contrasta el saldo de la deuda en relación con los ingresos corrientes, la situación de Turbo ha sido muy difícil en los últimos quince años.³⁴ El segundo indicador, la capacidad de pago, compara el porcentaje del ahorro operacional que se destina al pago de los intereses de la deuda. Según este indicador, la situación de Turbo fue crítica en 2001,

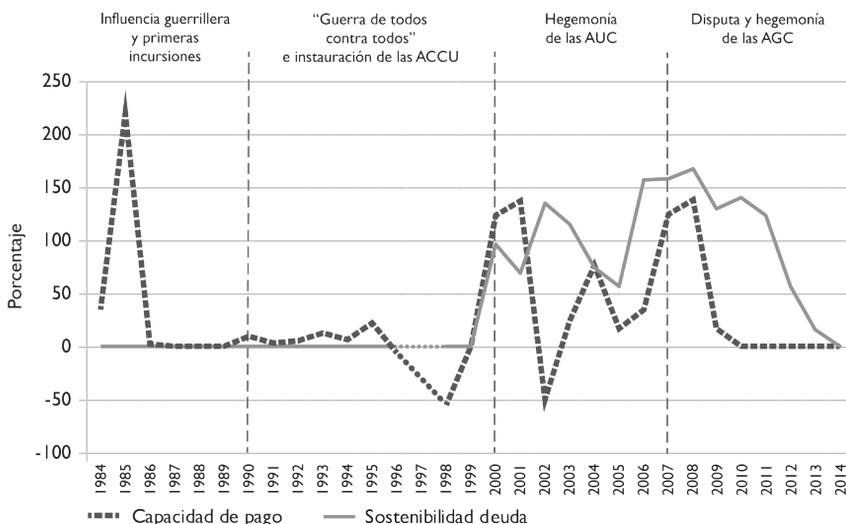
32 Entrevista a funcionario de la administración municipal (15/09/2016).

33 Entrevistas a exfuncionarios y funcionarios de la administración municipal (17/08/2016; 15/09 /2016; 19/09 /2016).

34 Según la Ley 358 de 1997, la situación de un municipio es crítica cuando el saldo de la deuda supera el 80 % de los ingresos corrientes.

GRÁFICA 2

Evaluación de la deuda en Turbo, 1984-2014



FUENTE: DNP (2014).

2004, 2007 y 2008, debido a que el indicador superó el 60%, es decir, el límite admisible que establece la Ley 358 de 1997.

En 2008, cuando la situación fiscal fue insostenible, el municipio se acogió a la Ley de Quiebra, que redujo su autonomía y limitó aún más las posibilidades de inversión social. A pesar de que en el segundo periodo de William Palacio (2012-2015) el municipio logró salir de la quiebra, las deudas del pasado siguen afectando hoy las finanzas municipales. El 40% de la deuda actual fue adquirida entre 2003-2007.³⁵

En esta época, los paramilitares también trataron de ganar el respaldo de la población marginada sustituyendo al Estado y prestando varios servicios (Aramburo, 2011). “La gente –decía una entrevistada– no se iba a poner con reatos morales e ideológicos cuando estaba pasando hambre”.³⁶ Los paramilitares, por medio de la Asociación Comunitaria de Urabá y Córdoba (Asocomún), desarrollaron proyectos productivos, construyeron carreteras, acueductos y redes de electricidad. También impartieron la formación

35 Entrevista a funcionario de la administración municipal (15/09/2016).

36 Entrevistas a académicos conocedores de la región de Urabá y a funcionarios públicos (16/08/2016; 12/09/2016).

necesaria para conformar juntas de acción comunal, comités de conciliación y veedurías ciudadanas (Verdad Abierta, 2011c). Muchos campesinos creyeron que las AUC eran sus benefactoras y los que no lo hicieron se acomodaron al orden que estas impusieron.

Algo parecido ocurrió con la resolución de conflictos. Si bien la administración de justicia siempre estuvo ausente para resolver los distintos conflictos (Castillo, García y Rubiano, 2008), la situación se exacerbó durante el dominio de las AUC. Los jueces se conformaban al ver cómo los paramilitares impartían justicia: “hasta problemas conyugales resolvían. Era una suerte de administración de justicia paralela antes de que se diera la desmovilización”.³⁷ La resolución de conflictos fue una forma de control territorial y poblacional.

El Estado local en esta época se plegó a los intereses de los grupos paramilitares y sus aliados. El poder económico y militar de las AUC logró subordinar tanto a la política como a la burocracia local.

Los grupos posdesmovilización y el Estado en Turbo

El poder y la riqueza “sin mucho ruido”

En la región de Urabá se desmovilizaron los frentes Bananero y Árlex Hurtado en 2004 y el bloque Élmér Cárdenas en 2006. Si bien la desmovilización de las AUC contribuyó a disminuir la violencia en la región, su éxito fue parcial. En 2008 se consolidaron las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) con los combatientes y con las redes económicas, sociales y políticas que dejaron las AUC (CNMH, 2017). Así pues, las estructuras de las AUC que no se desmovilizaron siguieron operando en el municipio en torno del narcotráfico, pero como grupos posdesmovilización (CNMH, 2017).

Al principio, alias Don Mario, hermano de alias El Alemán, intentó controlar el negocio por medio del grupo Héroes de Castaño, posteriormente denominado Los Urabeños. Pero ese propósito fue disputado por Los Rastrojos, disputa que siguió a la desmovilización y elevó, de nuevo, las cifras de la violencia (ver

37 Entrevista a funcionario de la rama judicial (18/08 /2016).

gráfica 1). Finalmente ganaron Los Urabeños. Desde entonces, este grupo ha recibido diferentes nombres: Águilas Negras, AGC, El Clan Úsuga y El Clan del Golfo (Verdad Abierta, 2011d; 2015).

En la actualidad las AGC, lideradas por Dairo Antonio Úsuga, alias Otoniel, tienen un importante control territorial y poblacional en Urabá y Turbo. Algunos plantean incluso que la reducción de las tasas de homicidio de los últimos años se debe a la hegemonía de las AGC; no hay ni quién denuncie ni quién dispute su poder (Valencia, 2016; CNMH, 2017). Los agentes estatales, satisfechos con los indicadores de reducción de la violencia, estarían evitando confrontar a las AGC para no alterar la situación (Valencia, 2016, p. 133). El poder de las AGC ha sido evidente en los paros armados, con los cuales han logrado paralizar la región y el municipio por completo. Ni la fuerza pública se atreve a salir. Desde sus estaciones y retenes se ha limitado a decirle a los ciudadanos de Turbo que no salgan de sus casas.³⁸

Las AGC controlan directa o indirectamente todas las líneas de la economía ilegal en Turbo (Verdad Abierta, 2012a; El Espectador, 2016a).³⁹ Son ellas quienes definen qué, quién y cómo se puede hacer un negocio ilegal. El narcotráfico, es por supuesto, el negocio más importante; a pesar de que poco se cultiva,⁴⁰ en Turbo se trafica, se exporta y se lava el dinero.⁴¹ El tráfico se da principalmente por medio de los embarcaderos de banano y de plátano (El Tiempo, 2016 a; El Tiempo, 2016b).⁴² Las AGC no hacen todo por sí mismas, a pesar de que controlan toda la cadena del negocio. Los “traquetos”, al parecer, se encargan de la producción y del tráfico a cambio de un impuesto que no solo les permite delinquir, sino que también les brinda seguridad frente a otros ilegales y frente al Estado.⁴³

38 Entrevistas a pobladores del municipio (14/09/2016; 21/09/2016).

39 Al menos 13 entrevistados, entre funcionarios públicos y líderes sociales, lo confirman.

40 Se cultiva y procesa cerca de la serranía del Abibe al norte del municipio.

41 Entrevistas a analistas expertos en la región de Urabá (19/04/2016; 16/08/2016; 19/08/2016).

42 Entrevistas a líderes sociales y a expertos en la región de Urabá (13/09/2016; 15/09/2016; 22/09/2016).

43 Entrevistas a periodistas locales y funcionarios del Ministerio Público (14/09/2016; 16/09/2016).

Al narcotráfico se suma el contrabando, que ha sido una constante en la historia de Turbo y que tiene una aceptación importante entre la gente.⁴⁴ Un entrevistado decía, por ejemplo, que no le “preocupa el contrabando, porque antes ha permitido vivir a la gente, más que la industria”.⁴⁵ En la actualidad, el contrabando estaría siendo utilizado además para lavar las ganancias del narcotráfico y para movilizar la mercancía.

Las AGC tampoco controlan directamente el tráfico de migrantes, que está en manos de las pandillas y de los denominados “coyotes”. Las AGC cobran un impuesto a todo aquel que quiere usar sus territorios y les exigen a los migrantes que transporten droga (Verdad Abierta, 2015).⁴⁶ Sin embargo, la postura de las AGC frente al tráfico de migrantes habría cambiado luego de que en 2016 los medios de comunicación y las autoridades nacionales se escandalizaran con el tema (Semana, 2016). Se dice que las AGC están detrás de los homicidios recientes de pandilleros y coyotes, porque estos les estarían “calentando sus rutas del narcotráfico” (Pacifista, 2016).

Las pandillas, al parecer, también se encargan directamente del microtráfico y del sicariato, dentro del marco de acción establecido por las AGC. Quien se sale de ahí para montar su negocio lo paga con la vida.⁴⁷ Según la Personería de Turbo, 48 jóvenes pandilleros fueron asesinados entre enero y agosto de 2016. Unos murieron por las disputas que las pandillas tienen para controlar los barrios y otros a manos de las AGC.

Finalmente, todo parece indicar que las AGC también controlan el mototaxismo, que se convirtió en una opción laboral para los desempleados del municipio, muchos de ellos desmovilizados

44 Entrevistas a líderes sociales, funcionarios de la administración municipal y del Ministerio Público (20/08/2016; 14/09/2016; 16/09/2016).

45 Entrevista a funcionario de la administración municipal (14/09/2016).

46 Al menos 9 entrevistados, entre funcionarios públicos, líderes sociales y analistas, lo confirman (17/08/2016; 18/08/2016; 20/08/2016; 13/09/2016; 14/09/2016; 16/09/2016; 19/09/2016).

47 Diez entrevistados, entre analistas, funcionarios públicos, líderes sociales y pobladores del municipio, así lo corroboran (16/08/2016; 17/08/2016; 18/08/2016; 20/08/2016; 14/09/2016/15/09/2016; 16/09/2016; 19/09/2016).

de las AUC. Al parecer las AGC incluso han dotado de manera gratuita motos a cambio de información, un porcentaje del producido y la comisión de algunos delitos. No son pocas las referencias a los peligros de abordar un mototaxi: “A veces uno se monta y se va, y luego no aparece”.⁴⁸

Además de influir en los negocios ilegales, las AGC cobran un impuesto a los grandes negocios e industrias de carácter legal (Caracol, 2016). En Turbo, sin embargo, no todos deben pagar estas vacunas o extorsiones.⁴⁹ Quien no tiene altos ingresos o teniéndolos es capaz de llamar la atención del centro del país no paga. Así, las AGC no extorsionan a entidades financieras, ya que esto generaría, como dice un entrevistado, “mucho ruido”.

Las AGC no solo regulan la economía y cobran impuestos, sino que también ofrecen algunos servicios de tipo estatal. Al parecer se han convertido en benefactoras de la población civil, profundizando su dependencia de la ilegalidad. Al igual que las AUC, las AGC han construido vías y viviendas en zonas rurales mediante consejos y comités comunitarios; gracias a estas acciones habrían logrado que la población viva sin problemas bajo sus reglas. Esta política social es más visible en los corregimientos estratégicos para producir y traficar coca a través de la serranía de Abibe (Restrepo, 2014; Valencia, 2016).⁵⁰ Finalmente, las AGC también estarían resolviendo los conflictos de la gente, especialmente vecinales, riñas y el cobro de deudas (CNMH, 2017).⁵¹ Mientras que en las zonas rurales intervienen directamente y “de oficio”, en las zonas urbanas tienden a dejar que las pandillas se encarguen. Intervienen solo cuando lo consideran necesario.

48 Entrevistas a periodistas locales, líderes sociales y funcionarios públicos (18/08/2016; 20/08/2016; 14/09/2016).

49 Ocho entrevistados, entre analistas, líderes sociales, periodistas locales y funcionarios públicos, así lo afirman (16/08/2016; 19/08/2016; 20/08/2016; 14/09/2016; 16/09/2016; 19/09/2016; 22/09/2016).

50 Entrevistas a analistas, líderes sociales y funcionarios públicos (03/05/2016; 14/09/2016; 16/09/2016).

51 Según varios funcionarios públicos entrevistados, los interesados deben pagar por este servicio (17/08/2016; 18/08/2016; 16/09/2016; 19/09/2016).

El Estado en Turbo: entre la complicidad y la incapacidad

El enorme poder de las AGC y de los ilegales contrasta con la debilidad del Estado. Hay buenas razones para creer que casi todas las líneas de los negocios ilegales mencionadas son posibles debido a la complicidad de agentes estatales, principalmente de la fuerza pública, o a la incapacidad que estos tienen para intervenir. El resultado es el mismo: la aplicación selectiva de la ley, que garantiza la continuidad de un orden clandestino rentable tanto para el Estado como para los ilegales (Dewey, 2015).

Según varios entrevistados, mientras que los buenos policías no pueden hacer su trabajo, el resto de ellos o protege a los ilegales o mira para otro lado. Muchos plantearon que solo los más débiles cumplen la ley. Al parecer, las requisas y los retenes de la Policía y el Ejército únicamente son para las motos y no para los carros lujosos. Según un entrevistado, “hasta les hacen seña que pasen, que todo bien”.⁵² Otro entrevistado cuenta que los hijos de Otoniel andan por las calles de Turbo haciendo piques y exhibiendo sus motos, sin que la policía haga algo. “La gente se pregunta por qué si la policía sabe quiénes son, no los coge; por qué, si los coge, los suelta al rato”.⁵³ Esta inmunidad de los poderosos no solo deja en evidencia la aplicación selectiva de la ley, sino que también alimenta la idea de que la fuerza pública los protege.

El papel de los jueces es poco efectivo frente a tanta delincuencia. La justicia se enfoca en problemas laborales, delitos pequeños, procesos ejecutivos y tutelas que presentan las víctimas para acceder a las ayudas humanitarias, o los ciudadanos para acceder a los servicios de salud. La gran criminalidad y la zona rural quedan por fuera. En apariencia, sin embargo, la justicia funciona normalmente, sin contratiempos ni problemas de seguridad.

A la inacción de la fuerza pública y de la justicia se suma la influencia que las AGC habrían logrado en la política local. A diferencia de las AUC, los grupos posdesmovilización influyen de manera mucho más sutil y estratégica. Ya no tienen un movimiento político propio ni hacen campaña a favor de un candidato. Al

52 Entrevistas a analistas y líderes sociales (16/08/2016; 16/09/2016).

53 Entrevista a líder social (16/09/2016).

parecer, se limitan a financiar a los candidatos y a permitirles persuadir a sus bases sociales (CNMH, 2017).⁵⁴ Se dice que el actual alcalde de Turbo, Alejandro Abuchar, tiene nexos con el narcotráfico (tabla 3). Su hermano, Fernando Abuchar, fue extraditado a Estados Unidos porque tenía vínculos con alias Macaco, jefe paramilitar del bloque Central Bolívar (El Espectador, 2008; Las 2 Orillas, 2015; Pares, 2015).

El poder de los actores armados condiciona la acción estatal no solo en temas de seguridad y justicia, sino también en la reparación a víctimas. Varios entrevistados mencionaron las dificultades que tiene el Estado para implementar este programa. Al parecer, los agentes estatales llegan hasta donde las AGC se los permiten: “En las actividades con grupos de víctimas, estas –las AGC– no han sido agresivas, pero sí ponen condicionamientos que limitan los ejercicios [...] A través de los líderes comunitarios se informa y se pide permiso para las actividades”.⁵⁵ A estos problemas se suman las amenazas y agresiones sistemáticas que han sufrido los líderes reclamantes de tierras, cuya colaboración es central para el impulso de la política de restitución (Verdad Abierta, 2017).

El programa de reparación a víctimas y de restitución de tierras ha llevado nuevas entidades estatales a Turbo, que han contribuido a recuperar la confianza de las comunidades y las víctimas en el Estado.⁵⁶ Sin embargo, las capacidades de estas entidades son muy limitadas.⁵⁷ Además, las autoridades municipales ni se han comprometido con la implementación de la política⁵⁸ ni han sido imparciales cuando los campesinos han retornado a sus tierras sin el acompañamiento institucional. Las autoridades han desalojado a los reclamantes, a pesar de que según la ley deben

54 Así lo establecen siete entrevistados, entre funcionarios públicos, académicos, periodistas locales y líderes sociales (16/08/2016; 19/08/2016; 12/09/2016; 14/09/2016; 15/09/2016; 16/09/2016).

55 Entrevista a funcionario público (19/08/2016).

56 Así lo aseguran cinco entrevistados, entre líderes sociales y funcionarios públicos (16/08/2016; 19/08/2016; 20/08/2016; 16/09/2016).

57 Por ejemplo, según un funcionario judicial, al momento de una entrega, “ni los abogados ni los topógrafos de la Unidad tienen la capacidad de identificar el predio” (17/08/2016).

58 Entrevista a funcionario público (16/08/2016).

esperar a que se resuelva el litigio de restitución (Verdad Abierta, 2013a; IPC, 2014; El Espectador, 2016b; Gutiérrez y Vargas, 2016). El inspector de policía no ha sido imparcial en estos conflictos, ya que llega a las diligencias de desalojo “en los carros de los empresarios” y, según varios entrevistados, se ha negado a recibir las denuncias de los campesinos sobre los abusos cometidos durante los desalojos.⁵⁹ Los funcionarios de la Alcaldía entrevistados suelen quejarse de que estos programas se crean en Bogotá desconociendo tanto la realidad del territorio como las capacidades reales de las entidades que administran.⁶⁰

Finalmente, dos ejemplos ilustran los problemas estructurales de la administración municipal. En primer lugar, los ingresos tributarios son pocos si se tiene en cuenta el dinamismo económico del municipio. El recaudo del impuesto predial es bajo porque el catastro rural no ha sido actualizado desde hace más de seis años (Conpes, 2016). Las contribuciones de las haciendas de banana, plátano y ganado son mínimas. Al parecer, las empresas bananeras tampoco pagarán los peajes de la nueva vía.⁶¹ La situación del impuesto de industria y comercio no es muy diferente.⁶²

En segundo lugar, la labor de la administración municipal termina, por lo general, hasta donde llega el casco urbano, y eso debido a que el ingreso de los funcionarios a la zona rural es riesgoso. Algunos entrevistados plantean que en varias ocasiones no han podido hacer las diligencias encomendadas en la zona rural porque los actores armados no les permiten entrar. Un entrevistado contó, por ejemplo, que en una ocasión les dijo a sus funcionarios que no se metieran al campo, “que mejor hagan su trabajo

59 Al menos cinco entrevistados, entre analistas, líderes sociales y funcionarios públicos, así lo afirman (03/05/2016; 16/08/2016; 19/08/2016; 13/09/2016; 22/09/2016).

60 Entrevistas a cuatro funcionarios de la administración municipal (17/08/2016; 14/09/2016; 15/09/2016).

61 Entrevistas a dos funcionarios de la administración municipal (15/09/2016). En la segunda visita al municipio, en septiembre de 2016, se estaba terminando la ampliación y pavimentación de la vía que de Apartadó conduce a Turbo y Necoclí. Todo indica que las empresas bananeras no pagarán los nuevos peajes, a pesar de que son quienes más se benefician de la vía, pues podrán llegar a los puertos y embarcaderos sin pasar por los peajes.

62 Este impuesto tan solo representa el 31% de los ingresos tributarios de Turbo.

acá, interinstitucionalmente".⁶³ Son excepcionales los funcionarios que salen del casco urbano y lo son más quienes se alejan de la vía principal.

Así pues, ante el poder armado y económico de los actores ilegales y de los grandes propietarios de la tierra, el Estado en Turbo se mueve entre la incapacidad y la complicidad.

Conclusiones

La trayectoria del Estado y del conflicto armado en Turbo tiene varias particularidades. Al poblamiento inicial del territorio sin el acompañamiento del Estado le siguió una colonización de tipo empresarial que moldeó la vida del municipio. La entrada de la economía bananera en 1960, y la parcialidad del Estado promovieron un agudo conflicto social entre élites rurales, por un lado, y obreros y campesinos, por el otro.

Este conflicto social, ausente en muchas otras regiones afectadas por el conflicto armado, creó un ambiente favorable para que, primero, se insertaran las guerrillas y, segundo, se crearan y auspiciaran poderosos grupos de autodefensa. El Estado implementó una dura estrategia contrainsurgente que encontró en las élites rurales y los grupos de autodefensa sus aliados. Se podría decir que el Estado se apuntaló en ellos para derrotar tanto a la izquierda como a la insurgencia, y que lo logró.

Las guerrillas perdieron esta guerra en la década de los noventa y, desde entonces, el orden económico, social y político en Turbo es el resultado de complejos equilibrios y complicidades entre las élites, los ilegales y el Estado. La desmovilización de las AUC sirvió para disminuir los niveles de violencia y para cambiar los mecanismos de control social. Sin embargo, el orden en Turbo sigue siendo el resultado del acomodamiento y la colaboración entre las élites, el Estado y los grupos posdesmovilización con el fin de mantener a flote las economías ilegales. Turbo es un buen ejemplo de un municipio cooptado por los poderes ilegales, a pesar de que las dinámicas concretas de la influencia armada han cambiado y se han mimetizado.

63 Entrevista a funcionario de la administración municipal (14/09/2016).

Referencias

- Alcaldía de Turbo (2016). Plan de Desarrollo 2016-2019: Turbo educado y en paz. Recuperado de http://www.turbo-antioquia.gov.co/Nuestros_planes.shtml?apc=gbxx-1-&x=2630705
- Aramburo, C.I. (coord.). (2011). El Urabá antioqueño. En C. I. García y C. I. Aramburo (eds.), *Geografías de la guerra, el poder y la resistencia: Oriente y Urabá antioqueños 1990-2008*. Bogotá: Cinep-Odecofi, INER.
- Aramburo C. I., Domínguez J. C. y García C. I. (2016). Orden social y conflicto en el Noroccidente de Colombia: Nariño (Antioquia), Riosucio (Chocó) y San Pedro de Urabá, 1991-2010. *Sociedad y Economía*, 30, 353-374.
- Barbosa, J. E. (2014). “*Simplymente, váyanse con sus armas a otra parte*”: configuración diferenciada del paramilitarismo en Urabá. 1994-1997. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Iepri.
- Bejarano, A. M. (1988). La violencia regional y sus protagonistas: el caso de Urabá. *Análisis Político*, 4, 54-67.
- Caracol (2002). Alcalde preso por incumplir tutela. Recuperado de http://caracol.com.co/radio/2002/05/14/judicial/1021327200_081061.html
- (2016). Amenazas y extorsiones dejarían sin gaseosas y cervezas el comercio de Urabá. Recuperado de http://caracol.com.co/emisora/2016/09/30/medellin/1475188326_336409.html
- Carroll, L. A. (2015). Urabá en el período de la contrarreforma. En *Democratización violenta: movimientos sociales, élites y política en Urabá, el Caguán y Arauca (Colombia), 1984-2008*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Castillo, C., García, M. y Rubiano, S. (2008). Estado, territorio y ciudadanía en Urabá. En M. García Villegas (dir.), *Jueces sin Estado: la justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Dejusticia, Fundación Konrad Adenauer, The John Merck Fund.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (2013). *Guerrilla y población civil: trayectoria de las FARC 1949-2013* (M. Aguilera, dir.). Bogotá: Imprenta Nacional.
- (2017). *Grupos armados posdesmovilización: trayectorias, rupturas y continuidades* (T. Vásquez, dir.). Bogotá: Imprenta Nacional.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) (2016). Mapa 1. Estado de actualización y formación catastral por zona. En *Política para la adopción e implementación de*

un catastro multipropósito rural-urbano. *Documento Conpes* 3859. Bogotá, D.C.

Corporación Reiniciar (2006). *Historia de un genocidio: el exterminio de la Unión Patriótica en Urabá. El Plan Retorno*. Colombia: ASDI y Embajada de Suecia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (1960). *Censo Agropecuario: Departamento de Antioquia*. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/CNA_1960/ANTIOQUIA.PDF

— (2005). *Censo general: conciliación censal 1985-2005*. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1/censo-general-2005>

Dewey, M. (2015). *El orden clandestino: política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*. Buenos Aires: Katz Editores.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014). *Ficha de caracterización territorial de Turbo, Antioquia (Ficha municipal 05837)*.

El Colombiano (2016a). Escolta del alcalde de Turbo fue capturado en el aeropuerto de Medellín. *El Colombiano*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/antioquia/capturado-escolta-del-alcalde-de-turbo-HE4204090>

— (2016b). Exalcalde de Turbo quedó en libertad. *El Colombiano*. Recuperado de <http://m.elcolombiano.com/libertad-del-exalcalde-de-turbo-william-palacio-CB5377037>

El Espectador. (2008). Trabajaban con ‘Macaco’ y serán extraditados. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo97431-trabajaban-macaco-y-seran-extraditados>

— (2010). Parapolítica en Urabá se mueve. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso196255-parapolitica-uraba-se-mueve>

— (2013). Cuatro años de prisión al alcalde de Turbo por sobrecostos en contratación. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/cuatro-anos-de-prision-al-alcalde-de-turbo-sobrecostos-articulo-416476>

— (2014). Solicitan condenar a 14 investigados por parapolítica. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/solicitan-condenar-14-investigados-parapolitica-articulo-507354>

— (2016a). “Paro armado del clan Úsuga se vivió en 36 municipios del país”: Cerac. *El Espectador*. Recuperado de

<http://www.elespectador.com/noticias/politica/paro-armado-del-clan-usuga-se-vivio-36-municipios-del-p-articulo-625021>

— (2016b). Ejército privado desaloja por la fuerza a indígenas en Urabá. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/antioquia/ejercito-privado-desaloja-fuerza-indigenas-uraba-articulo-618250>

— (2017). Fiscalía declara como crimen de lesa humanidad la financiación de grupos paramilitares. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/fiscalia-declara-crimen-de-lesa-humanidad-financiacion-articulo-677924>

El Mundo (2007). Escándalo en la Armada: suboficiales involucrados en caso de “narcos”. *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.com/portal/resultados/detalles/?idx=42111>

— (2009). Vientos de revocatoria. *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.com/portal/pagina.general.impresion.php?idx=108687>

El Tiempo (1994). Detenido el alcalde de Turbo, en Urabá. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-113480>

— (2015). Alcalde electo de Turbo irá a juicio por nexos con paramilitares. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/fiscalia-alcalde-electo-de-turbo-ira-a-juicio-por-nexos-con-paras/16303736>

— (2016a). Cae cargamento de cocaína de ‘clan Úsuga’ que iba con destino a Europa. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/cae-en-belgica-cargamento-de-cocaina-del-clan-usuga/16531740>

— (2016b). Policía incautó 8 toneladas de cocaína del ‘clan Úsuga’ en Antioquia. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/operativo-para-incautar-ocho-toneladas-de-droga-en-colombia/16593618>

Fiscalía General de la Nación (FGN) (2014). Fiscalía pide condenar 14 investigados por parapolítica. Recuperado de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-pide-condenar-14-investigados-por-parapolitica/>

Fundación Ideas para la Paz (FIP) (2016). Base de datos violencia homicida en Colombia. Recuperado de http://www.ideaspaz.org/especiales/data-fip/homicidios/map_tasa.html#5/3.382/-72.554

Fundación Paz y Reconciliación (Pares) (2015). Candidaturas a alcaldías de Antioquia con vínculos con personajes

cuestionados. Recuperado de <http://pares.com.co/wp-content/uploads/2015/07/Candidatos-alcald%C3%ADas-de-Antioquia-20151.pdf>

Garay, L. J. y Salcedo-Albarán, E. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.

García, C. I. (1996). *Urabá: región, actores y conflicto, 1960-1990*. Bogotá: Cerec e INER- Universidad de Antioquia.

García, M. y Revelo, J. E. (2010). *Estado alterado: clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Colección Dejusticia.

García, M. y Santos, B. de S. (2004). Colombia, ¿El grado cero de la emancipación social? Entre los fascismos sociales y la emancipación social (estudio preliminar). En *Emancipación social y violencia en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Gutiérrez, F. y Vargas, J. (2016). Introducción. En *El despojo paramilitar y su variación: quiénes, cómo, por qué*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Helmke, G. y Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on Politics*, 2 (4), 725-740.

Instituto Popular de Capacitación (IPC) (2014). Juez de Tierras ordena no realizar desalojos en Turbo. Recuperado de <http://www.ipc.org.co/agenciafinal/index.php/2014/12/17/juez-de-tierras-ordena-no-realizar-desalojos-en-turbo/>

La Nación (2014). Capturados alcalde y 26 personas más por parapolítica. Recuperado de <https://www.lanacion.com.co/2014/08/28/capturados-alcalde-y-26-personas-mas-por-parapolitica/>

Las 2 Orillas (2015). Fiscal Montealegre: los narcos quieren apoderarse de Turbo. Recuperado de <http://www.las2orillas.co/fiscal-montealegre-los-narcos-quieren-apoderarse-de-turbo/>

López, C. (2010). La refundación de la patria, de la teoría a la evidencia. En C. López (ed.). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano*. Bogotá: Random House Mondadori - Corporación Nuevo Arco Iris.

— (2016). Análisis de la visión e impacto de los diferentes programas gubernamentales para llevar el Estado a las regiones en la estatalidad municipal. En ¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué?: construir ciudadanía, Estado y mercado para unir las tres Colombias. Bogotá: Debate.

Minuto 30 (2014). Absuelto en segunda instancia William Palacio Valencia, alcalde del municipio de Turbo. Recuperado de <http://www.minuto30.com/absuelto-en-segunda-instancia-william-palacio-valencia-alcalde-del-municipio-de-turbo/243944/>

Pacifista (2016a). La guerra que hay en el Urabá por el tráfico de migrantes. Recuperado de <http://pacifista.co/la-guerra-que-hay-en-el-uraba-por-el-trafico-de-migrantes/>

— (2016b). El periodista de Urabá condenado por vínculos con “El Alemán”. Recuperado de <http://pacifista.co/el-periodista-de-uraba-condenado-por-vinculos-con-el-aleman/>

Parsons, J. (1996). *Urabá, salida de Antioquia al mar: geografía e historia de su colonización*. Bogotá: Banco de la República y El Áncora Editores.

Policía Nacional (PONAL) (2016). Estadística delictiva: homicidios. Recuperado de <https://www.policia.gov.co/grupo-informaci%C3%B3n-criminalidad/estadistica-delictiva>

Registraduría (2015). Histórico de resultados: elecciones locales. Recuperado de <http://www.registraduria.gov.co/-Elecciones-Regionales-.html>

Restrepo, J. D. (2014). ¿Y entonces quién manda en Urabá? Opinión, Semana. Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/articulo/y-entonces-quien-manda-en-uraba-opinion-de-juan-diego-restrepo/398677-3>

Revelo, J. (2016). El Estado, la ley y las economías ilegales. *Razón Pública*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/lectura-p%C3%BAblica/9747-el-estado,-la-ley-y-las-econom%C3%ADas-ilegales.html>

Red Nacional de Información (RNI) (2017). *Registro Único de Víctimas, Turbo; Tierras: Solicitudes, predios y personas*. Recuperado de <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/>

Romero, M. (2003). *Paramilitares y autodefensas: 1982-2003*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Iepri.

Rutas del Conflicto (s. f.). Masacre de Currulao; Masacre de Turbo, febrero de 1988; Masacre de Honduras y la Negra; Masacre de Punta Coquitos; Masacre de Pueblo Bello, 1990; Masacre de Turbo, noviembre de 1993; Masacre de Turbo, diciembre de 1993; Masacre de Turbo, mayo de 1995; Masacre de Pueblo Bello, 1995; Masacre de Turbo, junio de 1995; Masacre de la Galleta; Masacre de Pueblo Bello, 1996; Masacre de Turbo, marzo de 1997. Recuperado de <http://rutasdelconflicto.com/>

Santos, B. de S. y García, M. (2001). Colombia: el revés del contrato social de la modernidad. En *El Caleidoscopio de las*

justicias en Colombia: Análisis socio-jurídico. Tomo I. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Semana (2016). Emergencia en Turbo porque no paran de llegar inmigrantes. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/turbo-en-crisis-porque-siguen-llegando-migrantes/483281>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2015). *Colombia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. Colombia: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - Gobierno de Colombia. http://www.biesimci.org/Documentos/Documentos_files/Censo_cultivos_coca_2014.pdf

Uribe, M. T. (1992). Urabá: ¿región o territorio? Un análisis en el contexto de la política, la historia y la etnicidad. Colombia: INER, Universidad de Antioquia y Corpourabá.

Valencia, L. (2016). Las Bandas Criminales y el Posconflicto. En *Los retos del posconflicto: justicia, seguridad y mercados ilegales*. Bogotá D.C.: Ediciones B.

Vargas, J. (2016). El despojo de tierras paramilitar en Turbo, Antioquia. En F. Gutiérrez y J. Vargas (eds.). *El despojo paramilitar y su variación: quiénes, cómo, por qué*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Verdad Abierta (2009a). "El Alemán", Freddy Rendón Herrera. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/victimarios/716-perfil-freddy-rendon-herrera-alias-el-aleman>

— (2009b). "Nos quieren extraditar cuando empezamos a hablar de políticos, militares y empresarios". Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/jefes-de-la-auc/1216-nos-quieren-extraditar-cuando-empezamos-a-hablar-de-politicos-militares-y-empresarios>

— (2010a). Capturan a 25 políticos del Urabá por presuntos nexos con "El Alemán". Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/la-historia/2282-capturan-a-25-politicos-del-uraba-por-presuntos-nexos-con-el-aleman>

— (2010b). Corte Suprema condena a Rubén Darío Quintero por parapolítica. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/victimarios/2749-corte-suprema-condena-a-ruben-dario-quintero-por-parapol>

— (2010c). "El Alemán" salpica a Aníbal Gaviria y al exsenador Humberto Builes. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/politica-ilegal/parapoliticos/2391-el-aleman-salpica-a-anibal-gaviria-y-al-ex-senador-humberto-builes>

— (2011a). El "Para-Estado del Urabá". Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/nunca-mas/3153-el-para-estado-del-uraba>

— (2011b). La sombrilla legal de los paramilitares en Urabá. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/despojo-de-tierras/3167-la-asociacion-que-ayudo-a-elegir-los-parapoliticos-en-el-uraba>

— (2011c). Cómo se tejió la filigrana del poder “para” en Urabá. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/politica-ilegal/el-estado-y-los-paras/3511-como-se-tejio-la-filigrana-del-poder-para-en-uraba>

— (2011d). Bandas criminales impiden reparar a víctimas del Urabá. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/45-reparaciones-a-victimas/3149-bandas-criminales-impiden-reparar-a-victimas-del-uraba>

— (2012a). Urabeños demuestran su poder regional. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/rearme/3773-urabenos-demuestran-su-poder-regional>

— (2012b). Frente 5 de las FARC, protagonistas de la guerra. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/la-historia/la-historia-de-las-farc/4293-frente-5-de-las-farc-protagonista-de-la-guerra-en-antioquia>

— (2013a). Los desplazamientos, despojos y desalojos que rodean a Guacamayas. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/restitucion-de-bienes/4717-las-denuncias-de-desplazamientos-despojos-y-desalojos-que-rodean-a-guacamayas>

— (2013b). Aníbal Gaviria rindió versión libre ante la Fiscalía. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/despojo-de-tierras/4441-rindio-version-libre-anibal-gaviria>

— (2013c). Condenan a exrepresentante Etanislao Ortiz por parapolítica. Recuperado de <https://verdadabierta.com/condenan-a-ex-representante-estanislao-ortiz-por-parapolitica/>

— (2014). Los políticos capturados en Urabá antioqueño. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/politica-ilegal/parapoliticos/5423-el-aleman-y-su-proyecto-politico-en-uraba>

— (2015). Los secretos del “Clan Úsuga”. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/rearme/5933-los-secretos-del-clan-usuga>

— (2016). Participación política del EPL, ¿modelo exitoso? Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/desmovilizados/6372-participacion-politica-del-epl-modelo-exitoso>

— (2017). Violencia contra reclamantes de tierras, rueda suelta en Urabá. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/los-resistentes/6534-violencia-contra-reclamantes-de-tierras-rueda-suelta-en-uraba>

Capítulo 7

San Jacinto: abandono estatal en tiempos de paz

Natalia Duarte Mayorga

Entrar a San Jacinto es entrar a una “zona pacificada”. Lo dicen los medios y lo ratifican las autoridades y habitantes del municipio. Ya no hay guerrilla, ni paramilitares ni narcotráfico, y al parecer los grupos posdesmovilización tampoco prosperaron. Por eso la región de Montes de María en el departamento de Bolívar, donde se ubica San Jacinto, suele ser presentada por funcionarios estatales como un caso exitoso de posconflicto. En el 2005 se desmovilizaron los paramilitares del bloque Héroes de los Montes de María, y en el 2008 las FARC fueron desarticuladas luego de que alias Martín Caballero, el comandante del Frente 37 de esta guerrilla, fuera dado de baja. San Jacinto representa entonces un caso interesante para entender qué puede pasar con el Estado y la población local antes y después de la salida de los actores armados ilegales.

El objetivo de este capítulo es justamente analizar los cambios que han sufrido la economía, el conflicto armado, el orden estatal y las organizaciones sociales en San Jacinto a lo largo de los siguientes cuatro periodos: antes de que llegaran las guerrillas (1930-1985); durante el predominio de estos grupos (1985-1995); durante la disputa entre guerrillas, paramilitares y Estado (1995-2008); y, finalmente, tras la consolidación de la paz (2008-2016).¹

1 El trabajo de campo que sustenta este capítulo fue llevado a cabo en San Jacinto (Bolívar) en los meses de agosto y noviembre de 2015. En total se entrevistaron 13 funcionarios públicos (judiciales, administrativos y militares) y 11 habitantes (del casco urbano y de los corregimientos de Las Palmas, San Cristóbal y Las Charquitas). También se hizo una revisión de fuentes secundarias y de la prensa disponible.

San Jacinto antes de las guerrillas (1930-1985)

San Jacinto fue fundado en 1776 y hace parte de la subregión del Caribe conocida como los Montes de María. Desde mediados del siglo XX, esta subregión estaba conectada con algunas de las principales ciudades de la costa por medio de la Troncal de Occidente (Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, 2003).

Antes del siglo XIX, los Montes de María eran terrenos “baldíos” de indígenas, cimarrones, libertos y campesinos. Esto cambió durante la segunda mitad del siglo XIX y hasta 1930, cuando el poblamiento de la región fue impulsado por el cultivo del tabaco, con lo cual se produjeron excedentes que impulsaron el negocio de la ganadería. Así se fue conformando una estructura agraria basada en el latifundio. Desde esta época se veían entonces las tensiones por la adquisición, la tenencia y el uso de la tierra (Porrás, 2014). Estos conflictos se acentuaron a comienzos del siglo XX, cuando se instaló el modelo de hacienda, propio de la ganadería. Desde entonces, la hacienda ha sido la fuente principal del poder político local,² lo cual condujo a que en muchas ocasiones los hacendados fueran los mismos líderes políticos (Porrás, 2014; Guillen, 1979).

El problema del uso y la tenencia de la tierra en los Montes de María se mantuvo intacto hasta 1968, año en el que la reforma agraria del presidente Lleras Restrepo estableció que el Estado podía expropiar o comprar aquellos predios que no estuvieran siendo explotados económicamente. Esta reforma logró convertir en propietarios a un cierto número de campesinos que trabajaban la tierra en calidad de ocupantes, pero “el impulso a la reforma [...] no alcanzó a alterar el orden social basado en la hacienda, fuese ella tradicional o la moderna” (González, 2014a). En este contexto nació el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), que se convirtió en la institución estatal más respaldada por los campesinos, puesto que era la encargada de adjudicarles legalmente los predios.

En esta época también se vivió el auge de los movimientos agrarios y se creó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos

2 Verdad Abierta (2010a) documenta las siguientes familias: García, los Guerra, los De la Ossa, los Badel, los Martelo.

de Colombia (ANUC).³ La región de los Montes de María en este momento ya contaba con una larga tradición de lucha agraria, que se materializó primero en los sindicatos tabacaleros y después en la Federación Agraria Nacional (Pérez, 2010). San Jacinto, por ejemplo, tuvo un sindicato de obreros y campesinos en 1943 (Fals Borda, 2002). Buena parte de los líderes de estas organizaciones después se convirtieron en los dirigentes regionales de la ANUC.

La vida de este proyecto reformista duró muy poco. En 1972, bajo el gobierno de Misael Pastrana, las élites acordaron una especie de contrarreforma agraria –el denominado Pacto de Chicolal– que abandonaba por completo la idea de la redistribución de la tierra a favor del campesinado sin tierra. Los campesinos que ocupaban informalmente las tierras baldías u ociosas fueron expulsados a la fuerza y los dirigentes de los movimientos agrarios fueron acosados por las autoridades locales (Pérez, 2010, p. 97). De igual forma, las élites promovían divisiones entre los integrantes de la ANUC y le pagaban a la fuerza pública para que desalojara a los campesinos, atentara contra sus líderes y sitiara los municipios, como San Jacinto, en donde la ANUC tenía sus bases (Pérez, 2010).

Más tarde, durante el gobierno de López Michelsen (1974-1978), se creó el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI) para “modernizar y hacer más eficiente la producción de alimentos en las zonas de economía campesina” (Kalmanovitz y López, 2003, p. 10). Pero el DRI, que no fue desmontado por el presidente Turbay Ayala (1978-1982), tampoco era bien recibido por los campesinos, quienes lo veían como otra estrategia para beneficiar a los “capitalistas agrarios y los terratenientes” (Pérez, 2010, p. 82).

De manera que así terminó la década de los setenta: con el poder terrateniente detrás del Estado local, desestabilizado en alguna medida por la ANUC, pero respaldado por las políticas nacionales de contrarreforma que contribuyeron a fortalecer el latifundismo en la región. La insatisfacción del campesinado continuó. Según un líder social de la época, “nuestra lucha a lo largo de la década de 1970 no solo fue por la tierra –decían los

3 La ANUC surgió precisamente para impulsar las demandas de los campesinos y para resistir las presiones de los terratenientes y la fuerza pública (Molano, 2010).

representantes de la ANUC– sino también por liberarnos de las órdenes de un Estado que nos tenía excluidos desde siempre” (Pérez, 2010, p. 20). Su lucha no fue del todo infructuosa, ya que, gracias a la presión campesina y a la ocupación informal de las tierras, el Incora hizo finalmente presencia para mediar en los conflictos agrarios y adjudicar terrenos colectivos (Verdad Abierta, 2010b). La recuperación de tierras en los Montes de María se dio principalmente en los municipios sucreños y, en menor medida, en algunos de Bolívar como San Juan Nepomuceno, María la Baja y El Carmen de Bolívar (CNRR-GMH, 2010). De acuerdo con Jesús Pérez, en los Montes de María, “entre los años 70 y hasta entrados los 80, los campesinos consiguieron que el Incora les titulara 546 fincas en parcelaciones colectivas y empresas comunitarias, que sumaban unas 120 mil hectáreas” (Verdad Abierta, 2010a).

Estas victorias, no obstante, pronto se vieron empañadas por la violencia de los primeros grupos de autodefensas traídos a la región por las élites locales, entre los que sobresalieron Los Cascona y Los RR (Grupo de Memoria Histórica, 2011). Con el Estatuto de Seguridad decretado por Turbay en 1978, la represión militar de los conflictos agrarios fue padecida por varios dirigentes de la ANUC. La represión militar, la presión de los terratenientes y las divisiones propias de la izquierda terminaron debilitando a la ANUC (Zamosc, 1987, p. 207).⁴ Así, en sus primeros trece años, el movimiento campesino había pasado de la victoria a la fragmentación.

San Jacinto durante el predominio guerrillero (1985-1995)

Poco se habló del problema de la concentración de la tierra después del Pacto de Chicoral. Más que crear políticas para incentivar el acceso a la tierra de los campesinos, los distintos gobiernos se enfocaron en fortalecer las exportaciones y modernizar el campo (Kalmanovitz y López, 2003). Mientras que los terratenientes se fortalecieron, los movimientos campesinos se debilitaron. El Estatuto de Seguridad, todavía vigente, seguía facilitando la represión del Estado. Además, la ANUC se había fragmentado

4 La ANUC se había dividido años atrás entre la línea Sincelejo, que estaba a favor de las tomas de tierras, y la línea Armenia, que las defendía de forma excepcional.

política e ideológicamente, lo cual se convirtió en “la principal causa del debilitamiento de la organización campesina, pues sus demandas se hicieron más locales, con escasa trascendencia regional” (CNRR-GMH, 2010, p. 240).

Las guerrillas llegaron entonces a los Montes de María a mediados de la década de los ochenta, en un contexto de contrarreforma agraria y con organizaciones campesinas debilitadas. La primera guerrilla en hacer presencia en San Jacinto fue el MIR-Patria Libre (Movimiento de Integración Revolucionaria). Este grupo venía de impulsar la organización de masas en Córdoba y Sucre conocida como Pan y Libertad. Luego, en 1983, llegó el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).⁵ A mediados de los años ochenta también llegaron el EPL, el ELN y las FARC. El EPL venía de Córdoba, mientras que las FARC venían del Bajo Cauca y el Magdalena Medio antioqueños (Verdad Abierta, 2010a). El ELN, por su parte, llegó a los Montes de María para ampliar sus frentes en el marco de su estrategia de guerra popular prolongada (GPP).⁶

Como consecuencia de la llegada de las guerrillas, y buscando recuperar las tierras que el Incora les había adjudicado a los campesinos, las élites de la región siguieron organizando grupos de autodefensas (González, 2014b, p. 381). La familia Méndez lideraba uno de estos grupos desde El Carmen de Bolívar.

Mientras muchas familias vendieron sus tierras o las dejaron abandonadas, los Méndez decidieron enfrentarlos formando su propio ejército. Los retenes en la Troncal de Occidente a plena luz del día se repetían todos los días. A la gente se la llevaban a cambio de un pago por su rescate, muchos nunca regresaron. (Verdad Abierta, 2012)

La presencia de las autodefensas era esporádica: “operaban, en pequeños grupos y con misiones específicas. No se puede

5 El Movimiento Independiente y Revolucionario (MIR-Patria Libre) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) nacieron de la división de la línea Tendencia Marxista Leninista-Maoísta (TMLM), que a su vez surgió de una crisis interna del Partido Comunista de Colombia-Marxista Leninista (PCC-LM) a mediados de la década de los setenta (Rampf, Castillo y Llano, 2014). Este movimiento operó en los municipios de San Jacinto, El Carmen de Bolívar y San Juan Nepomuceno, en el departamento de Bolívar, así como en Ovejas, los Palmitos y San Onofre, en Sucre.

6 En 1989, el ELN se fusionó con el Mir-Patria Libre bajo el nombre de Unión Camilista-ELN (UC-ELN) (Aguilera, 2006).

decir que estaban asentadas en la zona y mucho menos que controlaban territorios” (Garzón, 2005, p. 2). Por el contrario, la guerrilla de las FARC había logrado consolidarse como el grupo hegemónico de la época gracias al vacío de poder que habían dejado las divisiones internas del ELN, así como las desmovilizaciones del EPL, el PRT y la Corriente de Renovación Socialista (CRS).⁷ En este momento las comunidades resolvían los conflictos por sí mismas o con ayuda de la guerrilla, según lo dice un líder entrevistado: “si uno tenía problemas acudía al viejo o al maestro, pero poco a las autoridades”.⁸ La guerrilla, además, imponía el cuidado de las tierras, prohibía cortar árboles, regulaba la caza y a veces dirimía peleas por infidelidades. Dice el entrevistado que todo era hablando y que no se metían con la gente. “Claro que si acusaban a alguien de informante del Ejército, a ese lo ejecutaban”.⁹

En la década de los noventa también los objetivos políticos de las guerrillas se diversificaron. En el contexto de apertura económica y de descentralización impulsada por el presidente Gaviria, las guerrillas ya no solo buscaban apoyar las luchas agrarias, sino que “encontraron en el poder local una oportunidad para consentir recursos y posesionarse en los territorios, a través de la coacción, para así acceder al control y dominio territorial nacional” (Salas Salazar y Salazar, 2014, p. 162). La construcción de la Troncal de Oriente y la pavimentación de la Troncal de Occidente, por ejemplo, facilitaron los retenes ilegales, los cobros extorsivos y el tráfico de drogas provenientes del Bajo Cauca y el sur de Bolívar hacia el golfo de Morrosquillo (CNRR-GMH, 2011).

Ahora bien, la población tenía posiciones encontradas frente a las guerrillas. Por un lado estaban el MIR-Patria Libre, el PRT y la UC-ELN, que se dedicaron “más que a desarrollar acciones bélicas, a desplegar un amplio trabajo político en la región, habida cuenta de los acumulados sociales de los movimientos agraristas,

7 El EPL se desmovilizó en 1990, en 1991 lo hizo el PRT, y en ese mismo año el MIR-Patria Libre fue expulsado de la UC-ELN, organizándose autónomamente con el nombre de Corriente de Renovación Socialista (CRS), hasta su desmovilización en 1994 (ILSA, 2012; Porrás, 2014).

8 Entrevista a líder social (16/06/2016).

9 *Idem.*

de larga tradición en la zona” (Porras, 2014, p. 363). Por otro lado, estaban el EPL y el Frente 37 de las FARC: el primero reclutaba jóvenes y extorsionaba a los campesinos, lo que le valió el bajo respaldo de las comunidades (Verdad Abierta, 2010; 2014b); mientras que las FARC extorsionaban y violentaban a la población civil y a sus organizaciones sociales, sin contar siquiera con el apoyo de la ANUC (Verdad Abierta, 2014a).

Por esa época, la división entre las guerrillas y las organizaciones sociales era marcada. Algunas organizaciones habían establecido negociaciones por la tierra en el marco del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) de los gobiernos de Betancur (1982-1986) y Barco (1986-1990). Las FARC no vieron con buenos ojos estas negociaciones, razón por la cual las combatieron. En el caso de San Jacinto, “en 1993 la guerrilla nos mató a dos líderes muy importantes para nosotros que eran Eustaquio Sierra y Felipe de Ávila”.¹⁰

Pero, sobre todo, los campesinos fueron víctimas de las auto-defensas y la fuerza pública, que los señalaron de auxiliadores de la guerrilla. “Yo comencé a ver grupitos de gente armada, vestida normal, así como uno, como en el 88, 89 y nosotros íbamos a la Alcaldía y le decíamos al alcalde, íbamos a la policía, y nada. Aquí no se asomaban”.¹¹ Al parecer la estrategia de la fuerza pública consistía en permitir que estos grupos delinquieran en la región a cambio de que les ayudaran a frenar la movilización social.

Desde 1989 hasta 1994, grupos similares de ‘paras’, usados como brazo clandestino para perseguir a los líderes sociales, mataron por lo menos a doce dirigentes agrarios de la región, según los registros de la época. Otros muchos sobrevivieron porque se exiliaron en otras regiones o en el exterior. También mataron políticos cívicos y de izquierda (en especial de la UP) y maestros sindicalizados. (Verdad Abierta, 2010a)

Los más perjudicados de esta confrontación fueron los campesinos, que además padecieron en esta época las consecuencias negativas de la apertura económica. El modelo de hacienda se fortaleció, ya que solo las élites eran competitivas en el mercado internacional. Los políticos sacaron un enorme provecho de las

10 Entrevista a habitante de zona rural (02/12/2015).

11 *Idem.*

transferencias económicas de la descentralización, que se puso al servicio de las fortunas de las autoridades locales, pero no de las comunidades. Según un habitante de la zona, “desde que tengo memoria aquí esa platica se la comían los alcaldes y el grupo del alcalde y la usaban luego pa’ hacer política cuando se venían las elecciones. Pero nada de lo que les llegaba lo invertían para hacer colegios, para mandar médicos, para tener casas”.¹²

San Jacinto entre las AUC y las FARC (1995-2008)

208

Natalia Duarte Mayorga

En el marco de su proyecto expansionista, a mediados de la década de los noventa las ACCU decidieron entrar a los Montes de María para enfrentar a las FARC y controlar el tráfico de drogas proveniente del Bajo Cauca antioqueño. Fue en 1997 cuando finalmente se produjo la entrada del frente Rito Antonio Ochoa de las ACCU. Más tarde, este frente pasó a llamarse bloque Héroes de los Montes de María, que estaba conformado por tres subgrupos: los frentes Canal del Dique, Central Bolívar y Golfo de Morrillo (ILSA, 2012, p. 11). Su entrada contó con el apoyo de varios habitantes urbanos y de las élites del campo.

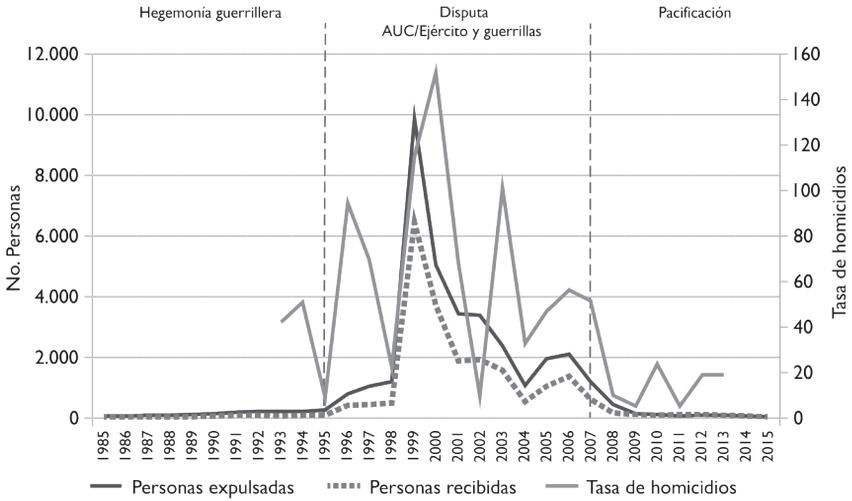
En sus primeros años, los paramilitares desplegaron una táctica de ofensiva indirecta, que consistía en contener a las guerrillas trazando un círculo de masacres en las veredas y los caseríos que rodeaban la región (Garzón, 2005, Semana, 2004a). A partir de 1997 aumentó la violencia en San Jacinto. Como muestra la gráfica 1, el desplazamiento pasó de 227 personas en 1995 a 1.009 en 1997, y entre finales de los años noventa y 2008 se contaron un total de 33.392 personas. La gráfica también permite observar que el pico de violencia ocurrió entre 1999 y 2000. Como resultado de esta confrontación, la población rural del municipio disminuyó abruptamente entre 1993 y 2005. El impacto de los desplazamientos masivos fue tal que actualmente la población del municipio es 96% urbana (gráfica 2).

La concentración de la tierra y la ganadería extensiva aumentaron producto del desplazamiento forzado. Así, por ejemplo, entre 2003 y 2008 San Jacinto reportó un crecimiento del hato ganadero en un 124,3%, el más alto en comparación con San Onofre

12 *Idem.*

GRÁFICA I

Homicidios y desplazamiento forzado en San Jacinto, 1985-2015



FUENTE: Observatorio Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (Homicidios), Registro Único de Víctimas (Desplazamiento).

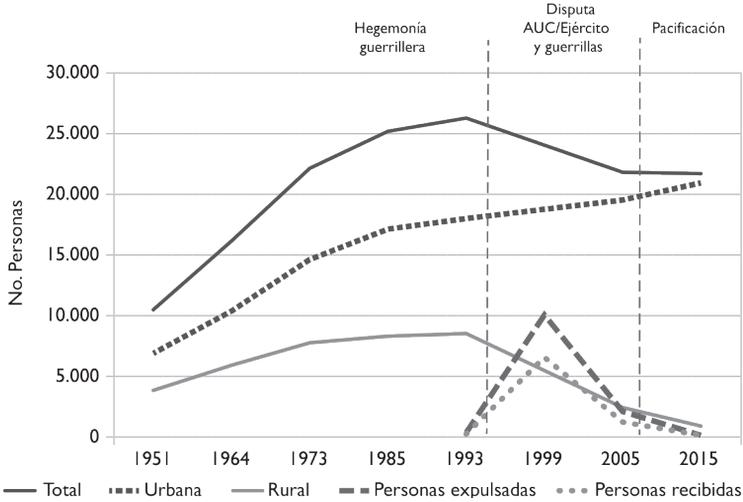
(que creció el 8,8%), Ovejas (21,9%) y El Carmen de Bolívar (70,8%) (Bocchi, 2011).

En el año 2000, los paramilitares fortalecieron su ofensiva, lo cual les permitió controlar la Troncal de Occidente y los cascos urbanos de los municipios (Garzón, 2005) para enfrentar a las guerrillas y victimizar a los pobladores rurales. Mientras tanto, las FARC y el ELN permanecieron en “las partes más agrestes de la serranía de San Jacinto y se dividieron en grupos pequeños que ejecutaban acciones rápidas y de tipo económico (retenes y secuestros)” (Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, 2003, p. 17). Desde estos lugares planearon e impulsaron acciones armadas en el casco urbano del municipio. La presión de los paramilitares también llevó a que la guerrilla empezara a atacar a los campesinos.¹³

En 2002, los Montes de María fueron incluidos en las Zonas de Rehabilitación y Consolidación decretadas por el gobierno de Uribe Vélez (2002-2006), cuyo objetivo era garantizar la estabilidad institucional y restablecer la seguridad en territorios gravemente

GRÁFICA 2

Habitantes y personas expulsadas en San Jacinto, 1951-2015



FUENTE: DANE, Censos históricos 1973-2005. La población de 2015 proviene de las proyecciones del censo de 2005. Datos de desplazamiento del Registro Único de Víctimas, 2017.

afectados por los grupos armados. Estas medidas, sumadas al Estatuto Antiterrorista expedido en 2003, implicaron un aumento del pie de fuerza estatal en la región. Las guerrillas fueron combatidas frontalmente, no solo por los paramilitares, sino también por la Policía, la Armada, la Infantería de Marina y la Fuerza Aérea. Las confrontaciones afectaron principalmente al ELN y al ERP, que venían debilitados desde la década de los noventa. Las FARC, en cambio, tenían más capacidades para resistir esta arremetida estatal y paramilitar.

El plan de seguridad del gobierno Uribe trajo varios triunfos militares y múltiples restricciones a la libertad de la población civil. El Estado había centrado sus ataques en las FARC y había fortalecido su pie de fuerza con tropas de la Infantería de Marina y la Fuerza Aérea (Bocchi, 2011, p. 71). Paralelamente, había toques de queda y fuertes restricciones para el ingreso de víveres. Algunos campesinos afirmaban que los miembros de la fuerza pública les exigían un permiso para llevar alimentos a los caseríos y definían las cantidades permitidas por familia (El Tiempo, 2003). Con frecuencia, el afán de la fuerza pública por someter a los guerrilleros se tradujo en actos de estigmatización y de violencia

contra los campesinos. “[Los miembros de la Armada] entraban y se cagaban en las casas, rayaron las paredes con letreros vulgares y amenazaban a la gente, les decían que este era un pueblo guerrillero. Nosotros tocamos puerta en la Alcaldía y no decían nada”.¹⁴ En 2005 fueron asesinados dos jóvenes del corregimiento Las Palmas “por una patrulla de la Infantería de Marina que los hicieron pasar por miembros de la guerrilla de las FARC” (El Espectador, 2015). A pesar de ello, todas estas acciones fueron bien recibidas por varios habitantes del casco urbano que recuerdan a Uribe como el presidente que acabó con la guerrilla: “dirán lo que sea, pero es que si Uribe no hubiera sido presidente este pueblo no existiría”.¹⁵

Los éxitos en materia de seguridad se debían en buena medida a las alianzas de militares y políticos con los grupos paramilitares. Estos últimos no solo quisieron derrotar a las guerrillas, sino que también cooptaron distintos niveles de la institucionalidad estatal (Hoyos, 2009). En 1997, por ejemplo, los paramilitares asesinaron al alcalde por su supuesta cercanía con el ELN, y para ello contaron con la complicidad del comandante de la policía (El Universal, 2010). Y en 2003, en el corregimiento de Charquitas, “entró un camión repleto de paras por plena carretera [...] en una zona en la que la Infantería hacía presencia”.¹⁶

Pero los miembros de la fuerza pública no fueron los únicos aliados de los paramilitares. En el marco de los escándalos de parapolítica del año 2007, algunos desmovilizados declararon, por ejemplo, que un juez promiscuo (Álvaro Castillo) fallaba tutelas y embargos a favor de los amigos de la administración, con el apoyo de un exalcalde del municipio (Guillermo León González) (Verdad Abierta, 2009). A nivel nacional se conoció también que el exparamilitar alias Ramón Mojana obligó a la población civil de San Jacinto a votar por Miguel de la Espriella en las elecciones de 2002 (El Tiempo, 2015).

Más aún, los propios organismos de control parecían estar tomados por la ilegalidad. De hecho, un funcionario narró: “en el 2003 íbamos a la Defensoría del Pueblo, buscábamos al defensor

14 *Idem.*

15 Entrevista a habitante de zona urbana (5/08/2015).

16 *Idem.*

Vólmar Pérez, denunciábamos hasta 500 detenciones arbitrarias, buscábamos ayuda para las víctimas, nunca nos atendían. [...] La institucionalidad no solo era pasiva, era absolutamente indiferente”.¹⁷

Estas alianzas entre el paramilitarismo y el Estado local fragmentaron aún más las organizaciones sociales que ya venían debilitadas por la interferencia de la guerrilla. Los desplazamientos de la segunda mitad de los años noventa fueron definitivos en el deterioro de estas formas organizativas, pues “los enlaces de confianza de la población se debilitaron [...] por la llegada de las personas a las nuevas ciudades de asentamiento” (Barreto *et al.*, 2016, p. 111). Además, si bien los desplazamientos fueron masivos, los corregimientos no quedaron totalmente abandonados, pues unas cuantas familias o personas se quedaron, vivieron en medio de la confrontación y fueron testigos de las represiones y los atropellos de la fuerza pública en alianza con el paramilitarismo. Fueron, asimismo, testigos de las estrategias del ejército para crear redes de informantes y soldados campesinos, con las cuales se “quebró la confianza entre la población y las instituciones y se desarticuló el tejido social” (Bocchi, 2011, p. 71).

Hubo también familias que no se quedaron, pero que luego, entre los años 2003 y 2005, hicieron múltiples y fallidos intentos de retorno. Tres aspectos minaron estos retornos y la intención de las familias desplazadas por mantener su fortaleza organizativa. Primero, la guerrilla asesinó a dos habitantes de Las Palmas, lo que generó miedo e inseguridad. Segundo, con el desplazamiento vino el deterioro y la destrucción de fincas, redes de alumbrado eléctrico, puestos de salud, escuelas, etc. Y, tercero, muchos de los que fueron desplazados perdieron el contacto con sus antiguos vecinos.

Finalmente, en el año 2005 se desmovilizaron 594 hombres del bloque Héroes de los Montes de María (Garzón, 2005), y dejaron como únicos contendores a las guerrillas y a la fuerza pública. Al poco tiempo, el Estado logró derrotar a las guerrillas: primero fue el ERP, que se desmovilizó en abril de 2007; y meses después, la muerte de alias Martín Caballero, jefe del Frente 37 de las FARC, fue determinante para la total desarticulación de esta

17 Entrevista a funcionario público de nivel central (30/11/2015).

guerrilla en la zona. Fue así como las FARC salieron de la región sin haber logrado, como se mostró, el apoyo de las bases sociales.

La pacificación militar del municipio se logró profundizando la desconfianza de los campesinos en las entidades del Estado. De hecho, cuando en 2007 se empezaron a conocer a nivel nacional las alianzas entre el Estado y los paramilitares, estas ya eran un secreto a voces entre la población civil de la región. Esa misma desconfianza, unida a la fragmentación de las organizaciones sociales y a la situación de vulnerabilidad, posiblemente explica por qué a partir de 2008 los campesinos empezaron a vender sus tierras.

El fin de la confrontación (2008-2016)

Desde 2008 hasta 2016 San Jacinto fue un laboratorio de la paz. Los habitantes del municipio han experimentado los efectos concretos de los planes de consolidación territorial, el fortalecimiento de la seguridad, y el apoyo al campo, a los campesinos y a las víctimas del conflicto. Pero eso no significa que se hayan acabado los problemas.

Pacificación

Cuando se pregunta si, en efecto, las guerrillas y los paramilitares se fueron de San Jacinto, versiones muy distintas salen a flote. Por ejemplo, la Armada niega rotundamente el rearme paramilitar y sostiene que la guerrilla desapareció por completo: “el último hecho delincucional se registró en 2012 y era una bandita de ladrones”.¹⁸ Los funcionarios públicos del municipio están de acuerdo con esta afirmación. Por el contrario, algunos pobladores manifiestan que la guerrilla permanece en el municipio. Hay quienes aseguran que “la guerrilla nunca se ha ido; que no se meten con las comunidades es otra cosa”;¹⁹ o que “la guerrilla ahora se dedica a extorsionar ganaderos, pero son poquitos, son unos que se salieron de la guerrilla y se quedaron por aquí delinquiendo”.²⁰

18 Entrevista a integrante de la Armada en San Jacinto (5/08/2015).

19 Entrevista a habitante de zona rural (06/08/2015).

20 Entrevista a habitante de zona rural (05/08/2015).

En el mismo sentido, algunas investigaciones muestran que en 2012 Los Urabeños y Los Rastrojos seguían teniendo control sobre el contrabando de armas, y sobre las rutas de entrada y salida de drogas en San Jacinto y El Carmen de Bolívar (ILSA, 2012). Además, algunos funcionarios del municipio han sido amenazados por haber apoyado procesos de restitución²¹ y, de hecho, en municipios vecinos se han reportado asesinatos de líderes reclamantes de tierras (Verdad Abierta 2013), atentados contra candidatos políticos (El Universal, 2015) y amenazas contra organizaciones sociales.

Así pues, la pacificación no ha sido completa. Adicionalmente, con la paz no llegó el Estado social, como se esperaba. Algunos campesinos de la región incluso concluyen que la paz no ha llegado, pues afirman que para que haya paz es necesaria la vida en condiciones dignas, y que los procesos de restitución iniciados con el gobierno de Santos no han culminado con la devolución efectiva –no solo jurídica– de sus predios (Pacifista, 2015).

Los procesos de restitución de tierras han avanzado con más obstáculos que logros, y algunos planes de retorno (como el del corregimiento de Las Palmas) han sido ejecutados sin las garantías mínimas, lo cual ha llevado a que muchas personas salieran nuevamente del lugar (Barreto *et al.*, 2016). Más aún, los niveles de pobreza siguen siendo muy altos, y muchas obras de gran impacto (como la creación de una red de alcantarillado, o el mejoramiento de la red vial, los servicios públicos domiciliarios y los centros educativos) siguen pendientes (Aguilera, 2013). Según cifras de 2015, por ejemplo, el 30% de la población que retornó a Las Palmas estaba en situación de pobreza. Esta cifra aumenta en el caso de los desplazados residentes en San Jacinto, de quienes se reportó un 44% en situación de pobreza. Además, la concentración histórica de la tierra sigue siendo muy alta y varió mínimamente entre los años 2000 y 2010.²²

21 Banco de datos *Noche y Niebla*, Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep).

22 Los datos indican que de 2000 a 2007 el índice Gini fue de 0,62, bajó a 0,61 en 2008 y 2009, y recuperó el mismo 0,62 en 2010, lo cual implica que las variaciones de concentración de la tierra no han sido significativas estadísticamente.

A pesar de este difícil panorama, hay algunos proyectos institucionales que parecen haber funcionado. Así, en 2012 algunos habitantes del corregimiento Las Charquitas retornaron gracias al programa “Colombia Responde” (componente de la Política Nacional de Consolidación Territorial), que hizo importantes inversiones para la adecuación de infraestructura en zonas golpeadas por el conflicto armado. Como resultado de la planeación participativa del programa se construyó un tanque para la recolección de agua lluvia, un salón comunitario y un centro de informática (El Universal, 2012). Después, en 2014, retornó parte de la comunidad de Las Palmas acompañada por la Unidad de Víctimas. Así pues, algunas familias han podido regresar al campo gracias a las ayudas económicas, y otras tantas han sido beneficiarias de subsidios estatales de vivienda, educación y de transferencia (como los programas de Familias en Acción o Red Unidos).

La construcción de plantas eléctricas y el mejoramiento de las carreteras se ha logrado a costa de la independencia de las organizaciones sociales, pues todo depende de las relaciones clientelares que estas logran establecer con los líderes locales. Y, finalmente, el esquema de subsidios ha contribuido a la estabilización de las víctimas de desplazamiento en sus territorios, pero al mismo tiempo ha llevado a que sus derechos económicos, sociales y culturales dependan enormemente de las políticas asistenciales del Estado (Barreto *et al.*, 2016).

Los problemas del Estado

Las estrategias del Estado central en San Jacinto

La pacificación de San Jacinto implicó nuevas inversiones para la región (como parte del Plan Nacional de Consolidación), un giro social de las Fuerzas Armadas del Estado, y el inicio de los programas de reparación y restitución de tierras. Es la cara de un Estado que, después de la guerra, empieza en teoría una fase de reconstrucción.

En cuanto a las inversiones, tanto el gobierno de Álvaro Uribe como el de Juan Manuel Santos han favorecido los intereses de empresas agroindustriales permitiendo la acumulación de tierras en una zona gravemente afectada por el latifundio. Así, en 2009 el presidente Uribe lanzó el Plan Nacional de Consolidación (PNC)

bajo el entendido de que era necesario asegurar la consecución definitiva de la paz alineando las acciones sociales del Estado.²³ Una vez se determinó que los Montes de María eran una región libre de grupos armados, la siguiente etapa consistió en la consolidación, mediante “la presencia permanente y definitiva de la fuerza pública en todas las cabeceras municipales y [con] la orientación de los recursos y las acciones de todas las entidades del Estado al fortalecimiento de la autoridad democrática en el territorio” (Porras, 2014, p. 371).

Pero fueron los intereses económicos los que, en la práctica, impulsaron la transformación de la región en tiempos de paz. En efecto, además de grandes proyectos de infraestructura, el PNC también previó proyectos agroindustriales que, en el caso de San Jacinto, se tradujeron en la compra masiva de tierras para la plantación de eucalipto y otros recursos maderables después de que la guerrilla y los paramilitares habían desplazado a los campesinos (Bocchi, 2011, p. 55). Al parecer, la Armada impulsó la apertura de carreteras y el desminado en respuesta a las necesidades de algunas empresas: “Las nuevas agropecuarias en la zona –con la colaboración de los soldados del Batallón– han comenzado a abrir trochas hacia las fincas que han comprado” (León, 2009a, 2009b). Las compras fueron hechas por empresarios del interior del país y en muchos casos las tierras pertenecían a campesinos que estaban huyendo de la pobreza y la inseguridad. “No es que ellos [los compradores] nos hubieran encañonado con un arma para que les vendiéramos, pero algunos lo hicimos porque creímos que ya no íbamos a volver y ellos aprovecharon”, relató un campesino.²⁴

En 2010, con Juan Manuel Santos en la Presidencia, se pone en marcha nuevamente la fase de consolidación, esta vez con el nuevo nombre de Política Nacional de Consolidación Territorial (PNCT). A diferencia de los planes del gobierno Uribe, la PNCT no se refería explícitamente al tema agroindustrial, sino

23 El PNC operativamente funcionaría a través de los Centros de Coordinación de Acciones Integrales (CCAI), una estrategia de coordinación entre agencias del Estado que buscaba consolidar el Estado social de derecho en zonas que fueron recuperadas por la fuerza pública y que contaba con la financiación de Estados Unidos (Bocchi, 2011).

24 Entrevista a habitante de zona rural (02/12/2015).

a objetivos relacionados con la generación de ingresos y reactivación del campo, la titulación de tierras, el ordenamiento de la propiedad, la construcción de infraestructura vial y energética, y el acceso a créditos y mercados (Bocchi, 2011). No obstante, el gobierno Santos ha favorecido los intereses de los empresarios foráneos que siguieron comprando tierra en la región: en 2011 la Superintendencia de Notariado y Registro detectó “34.000 hectáreas adquiridas por unas cuantas personas jurídicas o naturales, o ambas cosas al tiempo, en zonas de desplazamiento masivo y sin la autorización del comité local de Justicia Transicional” (Porrás, 2014, p. 373).²⁵

Por otro lado, San Jacinto también ha sido testigo de un notorio cambio en la estrategia de las Fuerzas Armadas, que pasaron de ejercer un estricto control militar de la vida cotidiana durante los gobiernos de Uribe, a desempeñar un rol más comunitario durante el gobierno de Santos. Algunos campesinos resaltan que, con la nueva estrategia, “la Armada viene cada mes o cada 15 días a ver cómo estamos. Hace poco nos trajeron unos tanques para almacenar agua lluvia porque no tenemos acueducto. Y si nos quedamos sin agua, los llamamos y nos traen carro tanques”.²⁶ La Armada también hace brigadas médicas y lleva a cabo excursiones educativas a Cartagena con niños de los distintos corregimientos.

Finalmente, con Santos en la Presidencia, las promesas de retorno de las víctimas de desplazamiento se concretaron en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011). Esta ley creó la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV), que es la institución del nivel central más apreciada por la población desplazada de la zona rural de San Jacinto. Gracias

25 Juanita León (2009a) documenta las siguientes empresas no solo en San Jacinto, sino en otros municipios de los Montes de María: 1) la Agropecuaria El Carmen de Bolívar, del empresario bananero del Urabá Guillermo Gaviria, papá del exprecandidato presidencial liberal Aníbal Gaviria y dueño del diario antioqueño *El Mundo*; 2) Agropecuaria El Génesis, de una familia Penagos y cuyo representante legal es el mismo de la Agropecuaria El Carmen de Bolívar, Daniel Fernando Cuartas. Este último también es representante legal de las firmas mineras Nueva California, El Tajo S.A. y Sociedad Guadancanal S.A., con exploraciones de oro en Chaparral (Tolima), Nechí (Antioquia) y San Jacinto (Bolívar); 3) Agropecuaria El Central; 4) Agropecuaria Montes de María; 5) Argos; y 6) Colanta.

26 Entrevista a habitante de zona rural (02/12/2015).

a esta entidad, dicen líderes de la población en situación de desplazamiento, “finalmente logramos que nos dieran una identidad como víctimas. Ya logramos con la UARIV la microfocalización en el 2012 y empezamos la etapa de alistamiento para la restitución de tierras”.²⁷ Las víctimas también confían en la Defensoría del Pueblo, ya que gracias a su trabajo articulado con la UARIV, los habitantes de Las Palmas obtuvieron un puesto de salud permanente en el corregimiento.

La respuesta del Estado ha sido, como mínimo, ambivalente y contradictoria. De esta forma, los programas de reparación de víctimas y de restitución de tierras, que son bien recibidos por los habitantes de San Jacinto, se están implementando al mismo tiempo que se promueve la consolidación de la agroindustria y del modelo de hacienda.

La administración municipal

La oferta institucional en San Jacinto está organizada en cuatro edificaciones: el Palacio Municipal, el Centro de Convivencia Ciudadana, el Juzgado Promiscuo y la Fiscalía local. En el Palacio Municipal se encuentran la Alcaldía y las distintas secretarías (General, Gobierno, Hacienda, Planeación, Salud), la Dirección Administrativa de Control Interno, y la Dirección Administrativa Umata y de Medio Ambiente. En el Centro de Convivencia están la Personería, la Inspección de Policía, la Comisaría de Familia, la Oficina de Gestión Social y la Oficina de Conciliación en Equidad. Sin embargo, las entidades locales han tenido históricamente profundas deficiencias, las cuales se manifiestan en la debilidad fiscal del municipio, en los problemas administrativos y en la desconfianza ciudadana.

Debilidad fiscal. De acuerdo con el Índice de Desempeño Fiscal del Departamento Nacional de Planeación (DNP) sobre el periodo 2006-2012, San Jacinto es un municipio en riesgo de generar déficit corriente por la insuficiencia de recursos propios; es decir, es un municipio que invierte más de lo que ahorra. Por esa razón, se ha hecho altamente dependiente de las transferencias y es probable que incumpla los límites de gasto definidos

27 *Idem.*

por la Ley 617 de 2000.²⁸ Este panorama fiscal se explica a continuación.

En San Jacinto, las transferencias nacionales siempre han sido mayores que los otros tipos de ingreso, incluidos los propios.²⁹ Desde la década de los ochenta, las transferencias han ocupado más del 80% de los ingresos totales, mientras que los ingresos propios (excepto en 1984 y 2006) nunca han superado el 10% de los ingresos totales. Además de las transferencias y de los ingresos propios, San Jacinto recibe recursos por concepto de regalías y por “otros ingresos” (es decir, los ingresos diferentes a regalías, transferencias y propios). Las regalías son muy bajas porque la explotación de recursos naturales en el municipio también lo es.³⁰ Si bien en la actualidad San Jacinto puede acceder a recursos de regalías a través del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) departamental, hasta el año 2016 ningún proyecto ha sido aprobado. Según un funcionario de la Alcaldía, “los recursos están concentrados en el departamento [...]. Ellos nos ponen muchas trabas, no nos consultan para nada y así nunca nos llega un peso para inversión”.³¹ Por su parte, “los otros ingresos” son mucho menos importantes que las transferencias, pero más significativos incluso que los ingresos propios, al menos recientemente.

28 La Ley 617 de 2000 fija límites a los gastos de funcionamiento de los municipios, dependiendo de la categoría a la cual pertenezcan. San Jacinto pertenece a la categoría 6, por lo que no debe gastar en funcionamiento más del 80% de sus ingresos corrientes de libre destinación o, de lo contrario: i) ninguna entidad financiera puede otorgar créditos; ii) el municipio debe establecer un programa de saneamiento. Si al cabo de este tiempo no se cumple, la Asamblea Departamental deberá evaluar la situación financiera del municipio y ordenar un nuevo plan de ajuste. Si este plan tampoco se cumple, la Asamblea puede ordenar la fusión del municipio a otra entidad territorial.

29 Los ingresos propios corresponden a los ingresos tributarios por impuesto predial, de industria y comercio, sobretasa a la gasolina y otros, mientras que las transferencias son de dos tipos: de entidades nacionales, que hacen parte de los ingresos corrientes no tributarios; y del Sistema General de Participaciones (SGP), que hacen parte de los ingresos de capital.

30 A pesar de ello, en 2002 las regalías fueron el 18% de los ingresos totales. Es importante mencionar que en San Jacinto se han efectuado exploraciones para determinar si hay hidrocarburos. Así lo hicieron la empresa Hocol y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en 2004 y Ecopetrol en 2008.

31 Entrevista a funcionario de la Alcaldía (03/08/2015).

Los ingresos propios de San Jacinto han sido muy bajos, aunque han mejorado desde el 2003 (gráfica 3). Primero aumentaron el impuesto de industria y comercio, y la sobretasa a la gasolina. Luego fue el predial que repuntó en 2008 y desde entonces ha venido disminuyendo. En la última década también se aprecia que los “otros” impuestos han crecido mucho más, al punto de que hoy son más importantes que los demás. En 2013 y 2014, por ejemplo, el grueso de los “otros” impuestos lo ocupó el impuesto al servicio del alumbrado público, seguido por las estampillas. Este aumento del recaudo contrasta con las constantes quejas de la población sobre las fallas en el servicio de electricidad que presta la empresa Electricaribe (El Universal, 2016).

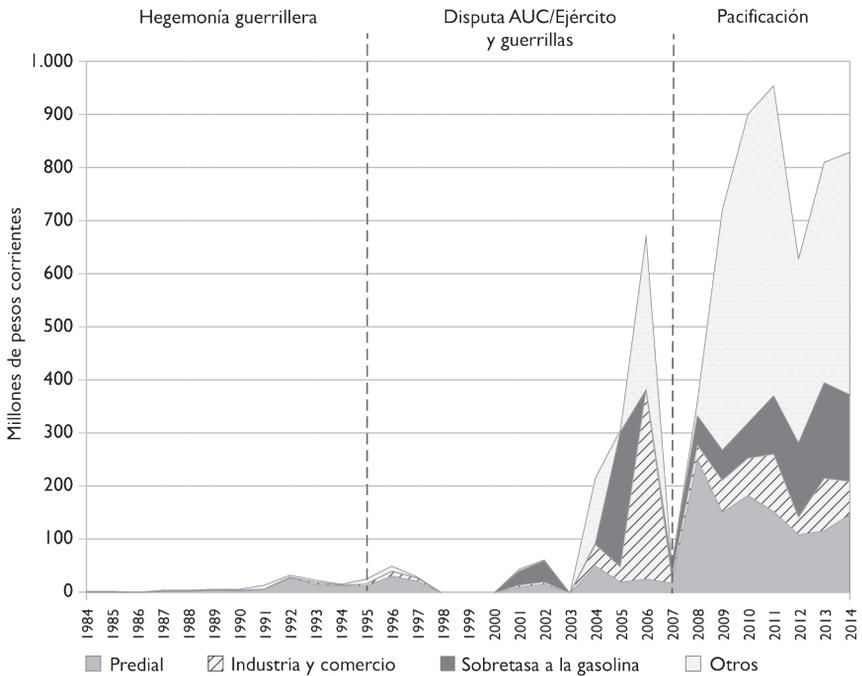
Ahora bien, el gasto de funcionamiento como porcentaje de los ingresos totales fue alto en los años ochenta y noventa, aunque desde finales de esta última década ha ido disminuyendo. El gasto en inversión siempre ha sido alto, y desde 2000 hasta 2015 ha sido mucho mayor. Se trata de un municipio que, en la última década y media, con excepción de 2007, ha destinado más ingresos a la inversión (especialmente en salud) que al funcionamiento y al pago de deuda.

El endeudamiento tampoco es crítico. El municipio ha solicitado pocos créditos, con excepción del periodo 1993-1997 y en 2011. Esto quizás explica por qué los entrevistados no hablaban de la deuda como un problema grave. Entre 2012 y 2014 no hubo desembolsos y, por el contrario, el municipio se dedicó a amortizarlos. Esta tendencia positiva es confirmada por los indicadores estándar sobre el endeudamiento municipal: la capacidad de pago y la sostenibilidad de la deuda.³² La sostenibilidad de la deuda es un poco más problemática que la capacidad de pago, pues los picos más altos (2002, 2005, 2007, 2009 y 2011) superaron el límite legal del 80%. En estos años el municipio estuvo obligado a solicitar autorización para celebrar operaciones de crédito público y debió comprometerse con el cumplimiento de un plan de desempeño con el Ministerio de Hacienda que lo obligó a generar ahorro corriente positivo, aumentar el recaudo de ingresos

32 La capacidad de pago se calcula dividiendo los intereses de la deuda sobre el ahorro operacional, mientras que la sostenibilidad de la deuda se calcula dividiendo el saldo de esta sobre los ingresos corrientes.

GRÁFICA 3

Ingresos propios por tipo de impuesto en San Jacinto, 1984-2014



FUENTE: DNP (2015).

propios, racionalizar los gastos y mejorar su perfil financiero.³³ En este sentido, a pesar de que San Jacinto tenía buena capacidad de pago, la sostenibilidad de la deuda no siempre fue la mejor.³⁴

Altas cargas laborales, salarios atrasados e infraestructura precaria. Como se anunció, a la administración local no solamente la aqueja su histórica debilidad fiscal, sino también múltiples problemas laborales, administrativos y de infraestructura. Así, todos los funcionarios que prestan servicios de justicia afirmaron que la cantidad de trabajo que tienen excede su capacidad de

33 Es importante aclarar que San Jacinto y el Ministerio de Hacienda nunca han pactado un plan de desempeño o de saneamiento fiscal. Entrevista a funcionario del Ministerio de Hacienda (06/07/2016).

34 En estos años, según la Ley 358 de 1997, San Jacinto estuvo en "endeudamiento crítico" y por ello debía solicitar al Ministerio de Hacienda autorización para adelantar operaciones de crédito público. Actualmente, debido a los buenos indicadores, el municipio puede endeudarse de forma autónoma.

respuesta. Por su parte, la Fiscalía local cumple turnos de disponibilidad los fines de semana para cubrir las situaciones que se presenten en flagrancia en tres de los seis municipios que hacen parte del circuito judicial de El Carmen de Bolívar (San Jacinto, San Juan Nepomuceno y El Carmen de Bolívar).

Además, buena parte de los funcionarios del Centro de Convivencia Ciudadana (un centro creado en 2011 en acción conjunta entre el Ministerio de Justicia, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - Usaid y la Alcaldía Municipal) trabajan con salarios atrasados. El salario es pagado de forma irregular por la Alcaldía Municipal. Hay funcionarios a quienes se les deben salarios acumulados desde 2013. Precisamente, en 2015 algunos exempleados de la Alcaldía Municipal y funcionarios del Centro de Convivencia hicieron un paro laboral cerrando las puertas del Centro y exigiendo que se les pagaran los salarios adeudados: “a mí me deben 9 meses de salario y cuando me pagan, no me pagan puntual. Yo no le puedo pelear al alcalde porque él ya ha dicho ‘está bien, yo les pago, pero no vengan más a trabajar’”.³⁵

Finalmente, están los problemas de infraestructura. El Centro de Convivencia Ciudadana está notoriamente deteriorado. Es un lugar lleno de polvo y tierra, con baños que no funcionan regularmente por un problema de agua. Además, la oficina para los conciliadores en equidad, que hasta hace poco no existía, fue conseguida gracias a un derecho de petición enviado al Ministerio de Justicia por uno de los conciliadores, pero sin el apoyo de la administración municipal.

Desconfianza en las instituciones. Las comunidades campesinas de San Jacinto confían muy poco en las instituciones locales porque –como dice un entrevistado– “la gente todavía cree que la institucionalidad está infiltrada por grupos armados”.³⁶ Pero, incluso más allá de esos temores, hay que recordar que los campesinos no fueron escuchados o atendidos por las autoridades locales en las épocas de mayor violencia guerrillera y paramilitar, y buena parte de esas autoridades ha logrado mantenerse en el poder hasta la fecha.

35 Entrevista a funcionario público de la Alcaldía (04/08/2015).

36 Entrevista a funcionario público de nivel central (30/11/2015).

Cuando comenzaron los retornos, la institucionalidad tampoco respaldó activamente a las comunidades. De hecho, ninguno de los alcaldes que ha tenido San Jacinto fue reconocido por la población rural como un funcionario comprometido con el desarrollo del campo o el apoyo decidido a los procesos de retorno. La última administración no es la excepción: “a nosotros nos toca rogarle mucho al alcalde para que cumpla con las vías o con la electrificación y eso cuando se deja ver, porque de resto es tocar y tocar puertas inútilmente”.³⁷ Por su parte, también el Comité Local de Justicia Transicional ha hecho méritos para ganarse la desconfianza de la comunidad, pues hay funcionarios que apoyan el argumento de los empresarios que han concentrado las tierras de desplazados. Dice un entrevistado que “las empresas le hicieron un favor a los campesinos al comprarle las tierras que el Estado les iba a rematar, no les pusieron un arma en la cabeza para que vendieran, ellos vendieron porque quisieron”.³⁸

Finalmente, la población desconfía de las instituciones porque cree que los funcionarios son corruptos. Para algunos, “la inversión no se ve. Aquí el problema del agua lo tenemos desde hace veinte años y hoy todavía sufrimos por lo mismo”.³⁹ A eso hay que agregar que, debido al clientelismo, las alcaldías son percibidas como “pequeñas monarquías que han acostumbrado a la gente a que si no votaron por el alcalde, es mejor que no se aparezcan en la Alcaldía”.⁴⁰ Esto ha traído como consecuencia, por un lado, la polarización de los habitantes de acuerdo con la facción política a la que pertenezcan, y, por otro, el distanciamiento de la población frente a las instituciones: “olvidate que yo me paso por la Alcaldía a pedir algo, a poner una queja o a hablar con alguien del equipo político del alcalde”, decía un habitante de San Jacinto.⁴¹

Administración de justicia

El problema de las instituciones que administran justicia en San Jacinto no es que sean insuficientes, sino que son ineficaces.

37 Entrevista con habitante rural (02/12/2015).

38 Entrevista a funcionario público (01/12/2015).

39 Entrevista habitante de zona urbana (04/08/2015).

40 Entrevista a funcionario público de nivel central (30/11/2015).

41 Entrevista a habitante urbano (04/08/2015).

Incluso las instituciones que hacen falta (como un hogar de paso o Medicina Legal), se encuentran a tan solo diez minutos en El Carmen de Bolívar. Los casos que más sustancia el juzgado tienen que ver con obligaciones contraídas mediante pagarés, letras de cambio e inasistencias alimentarias, así como tutelas y derechos de petición por temas de salud. La Comisaría de Familia, por su parte, atiende casos de inasistencia alimentaria y violencia intrafamiliar.

No obstante, las comunidades de San Jacinto, sobre todo rurales, no acceden con facilidad a los servicios de justicia. Primero, porque no saben a qué entidad específica acudir cuando tienen problemas, lo que evidencia la incapacidad de las autoridades para darse a conocer; segundo, porque los habitantes de las zonas rurales deben desplazarse al casco urbano, recorrer largas distancias e invertir dinero en transporte, razón por la que prefieren no acudir a las instituciones; y tercero, porque, cuando finalmente logran ser atendidos por los funcionarios, no reciben los mejores servicios.

La mayor inconformidad entre la población es con la Personería y la Inspección de Policía. Las personas esperan hasta cuatro horas para ser atendidas por los funcionarios y, una vez logran ingresar a las oficinas, en el mejor de los casos son atendidas por practicantes. “Nosotros veníamos a donde el personero o el inspector y nos dejaban esperando, no nos atendían y uno veía que atendían a otras personas como dependiendo de las amistades políticas”.⁴² La ineficacia del Estado ha llevado a que la gente resuelva sus conflictos por sí misma:

Nosotros tenemos en el Consejo Comunitario un comité de consejería, que son los que median. Ellos arreglan conflictos de mujeres que hablan mal de la una o de la otra, y por ahí también hablan con la gente que se saca machete en las riñas. O sea, si hay heridos por una pelea, entre ellos arreglan, pero ya si es un muerto, eso sí es un caso grave y se lo pasamos a manos del inspector.⁴³

Por otro lado, algunos funcionarios judiciales consideran que es mejor conciliar ciertos procesos antes que resolverlos a través del sistema judicial. En los casos de violencia de género, un funcionario judicial afirmó lo siguiente: “yo ya no les insisto, si a ellas

42 Entrevista a habitante de zona rural (06/08/2015).

43 *Idem.*

les gusta que les peguen, yo no puedo hacer nada. Eso siempre termina en lo mismo, así que yo mejor les digo que arreglen por las buenas, porque por las malas uno es el que queda mal y ellos luego se reconcilian".⁴⁴ La consecuencia directa de esto es que este tipo de acciones deja a las mujeres expuestas a una revictimización tanto de su atacante como de la justicia misma, ya sea formal o comunitaria.

Conclusiones

La influencia de los grupos guerrilleros en San Jacinto fue contrarrestada por los grupos paramilitares y por una alianza estratégica entre estos y las fuerzas del Estado. Tras el debilitamiento de las guerrillas, los paramilitares se desmovilizaron y permitieron que el Estado monopolizara la coacción. Con la pacificación llegó mucha de la tranquilidad y de la seguridad que hacían falta. En este contexto, los funcionarios públicos han podido ejercer sus funciones y circular por el territorio sin presiones, y los habitantes ya no tienen que convivir y negociar con múltiples poderes armados.

Pero la construcción de Estado no solo consiste en el monopolio de la coacción. El municipio de San Jacinto es un caso que invita a pensar en el funcionamiento del Estado local y la vida social cuando la guerra ya no es la principal amenaza, y cuando los actores armados ilegales no son los actores más poderosos. La debilidad del Estado local continúa a pesar de que la guerra terminó. Aún persisten muchos de los problemas que San Jacinto tenía antes de la entrada de las guerrillas: la concentración de la tierra, el modelo de desarrollo rural excluyente y la desconfianza de los ciudadanos en el Estado (ahora amplificada por las alianzas del pasado con los grupos paramilitares). A estos problemas históricos sin solución se suman problemas más contemporáneos ligados al abandono y el despojo de tierras, por un lado, y a la apertura económica y al fomento del desarrollo agroindustrial, por el otro.

San Jacinto es un buen ejemplo de un municipio abandonado, puesto que el Estado sigue siendo poco relevante para la gente, a

44 Entrevista a funcionario judicial (04/08/2015).

pesar de que la guerra ya se acabó. Los problemas de autonomía y capacidad burocrática persisten; no obstante, estos se expresan de formas diferentes porque los actores sociales más importantes que se relacionan con el Estado local ya no son grupos armados al margen de la ley. Por eso, en el estudio preliminar de este libro se planteó que San Jacinto tenía una baja capacidad burocrática y una autonomía intermedia (o neutra). En San Jacinto, el Estado es poco autónomo frente a las familias terratenientes, que se han perpetuado en el poder gracias al clientelismo, más que frente a los poderes armados.

Casi diez años después de la desmovilización paramilitar y de la derrota de las FARC, la situación de debilidad persiste debido a la dificultad de desligar al Estado de los poderes no armados. El caso de San Jacinto es, entonces, un ejemplo de que los problemas de autonomía estatal no solo están relacionados con los grupos armados, sino con los actores sociales poderosos del municipio. En un contexto como este, las herramientas de gerencia y administración pública son necesarias pero insuficientes, porque es necesario además limitar el poder político de las élites rurales.

Referencias

- Aguilera, M. (2006). ELN: entre las armas y la política. En F. G. Gutiérrez, M. E. Wills y G. Sánchez (eds.), *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 209-266). Bogotá: Editorial Norma.
- Aguilera, M. (2013). Montes de María: una subregión de economía campesina y empresarial. Documento de trabajo, 195, 1-93. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) - Cartagena, Banco de la República.
- Barreto, L., Bechara, S., Chaves, N., Bogliacino, F., Jiménez, L., Martínez, et al. (2016). *Retos de la integración en comunidades retornadas. Análisis del caso de Las Palmas, Bolívar*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 27. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Ciencias Económicas. Recuperado de <http://www.fcenew.unal.edu.co/publicaciones/images/doc/inv-productos-cid-27.pdf>
- Bocchi, D. (2011). *Análisis del plan de consolidación de Montes de María. Una mirada desde el desarrollo, la democracia, los derechos humanos y la cooperación internacional* (No. 6). Bogotá:

Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia, Podec.

CNRR-GMH (2010). *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe (1960-2010)*. Bogotá: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación - Grupo de Memoria Histórica.

CNRR-GMH (2011). *Mujeres y guerra. Víctimas y resistentes en el Caribe colombiano*. Bogotá: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación - Grupo de Memoria Histórica.

El Espectador (2015). Por falsos positivos, Armada ofreció disculpas en Bolívar. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/falsos-positivos-armada-ofrecio-disculpas-bolivar-articulo-571469>

El Tiempo (1992a). Bolívar: suspenden a siete alcaldes. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-102966>

— (1992b). Medida de aseguramiento. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-68642>

— (1997). Asesinaron al alcalde electo de San Jacinto. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-685528>

— (2008). Venta masiva de tierras en los Montes de María denuncian voceros de desplazados. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4222711>

— (2009). Cae “Ramón Mojana”, uno de los “paras” más temidos y cercanos a Vicente Castaño. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6344027>

— (2010). Turbay dicta polémico Estatuto de seguridad - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1990. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4169210>

— (2015). Exsenador Miguel de la Espriella actuó como alfil de las AUC. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/condena-contra-excongresista-miguel-de-la-espriella/15856038>

El Universal (2009). Desplazamiento con sangre. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/bolivar/desplazamiento-con-sangre>

— (2010). “Festegramos con aguardiente la muerte del alcalde Quiroz”: Borré. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/>

[sucesos/%E2%80%9Cfestejamos-con-aguardiente-la-muerte-del-alcalde-quirosz-borre](#)

— (2012). Las Charquitas, corregimiento de San Jacinto, se reconstruye. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/bolivar/las-charquitas-corregimiento-de-san-jacinto-se-reconstruye-83181>

— (2015). Atentan contra candidata a la Alcaldía de San Juan Nepomuceno. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/elecciones/2015/noticias/atentan-contracandidata-la-alcaldia-de-san-juan-nepomuceno-172>

Fals Borda, O. (2002). Historia doble de la Costa. Tomo 4. *El retorno a la tierra*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Banco de la República - El Áncora editores.

Fundación Ideas para la Paz (FIP) (2015). *Institucionalidad socavada. Justicia local, territorio y conflicto*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz - Proyecto de acceso a la justicia de Usaid. Recuperado a partir de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1320>

Garzón, J. C. (2005). Desmovilización del bloque Héroes de María de las AUC. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia. Recuperado de <http://www.erta-tcrg.org/cri6224/2008/paramilitaires/pdf/bloquemontesdemaria.pdf>

González, F. (2014a). Configuración regional y violencia: a modo de introducción. En *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*. Bogotá: Odecofi-Cinep.

— (2014b). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Odecofi-Cinep.

Guillén, F. (2015). *El poder político en Colombia*. Bogotá: Ariel.

Hoyos, D. (2009). Dinámicas político-electorales en zonas de influencia paramilitar. Análisis de la competencia y la participación electoral. *Análisis Político*, 22(65), 13-32.

Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA) (2012). *Montes de María. Entre la consolidación del territorio y el acaparamiento de tierras. Aproximación a la situación de derechos humanos y del decreto internacional humanitario en la región (2006-2012)*. Bogotá: ILSA.

Kalmanovitz, S. y López, E. (2003). La agricultura en Colombia entre 1950 y 2000. *Borradores de Economía*, 197, 1-45.

León, J. (2009a). Las tierras de la posguerra: los nuevos dueños de los Montes de María. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/5346>

— (2009b). ¿Para quién se desmina?: el caso de Bajo Grande, Bolívar. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/3576>

Londoño, V. (2012). “Queremos un retorno digno”. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/queremos-un-retorno-digno-articulo-382903>

Machado, A. (1999). Reforma agraria: una ilusión que resultó un fracaso. *Credencial Historia*, 119. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/node/32856>

Molano, A. (2010). Primera cuota. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/opinion/primera-cuota>

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

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

Pacifista (2015). La paz pendiente de los Montes de María. La violencia que se fue, y la que llegó (Parte 2). Recuperado de <http://pacifista.co/la-paz-pendiente-de-los-montes-de-maria-la-violencia-que-se-fue-y-la-que-llego-parte-2/>

Pérez, J. M. (2010). *Luchas campesinas y reforma agraria. Memorias de un dirigente de la ANUC en la Costa Caribe*. Bogotá: Ediciones Aguilar.

Plan Desarrollo Municipal (2012). Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 - “Confianza y Seriedad con San Jacinto”. Recuperado de <http://www.sanjacinto-bolivar.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%202012-2015.pdf#search=confianza%20y%20seriedad%20con%20san%20jacinto>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). *Los Montes de María: análisis de la conflictividad*. Bogotá: PNUD.

Porras, E. (2014). Conflictos, violencias y resistencias en los Montes de María. En F. González (ed.), *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*. Bogotá: Odecofi-Cinep.

Rampf, D., Castillo, D. y Llano, M. (2014). La historia no contada del Partido Revolucionario de los Trabajadores. Un análisis de la transición del PRT de un partido clandestino

a un actor de la política legal. *Inclusive Political Settlements* (artículo 4).

Reyes, A. (1987). La violencia y el problema agrario en Colombia. *Análisis Político*, 2.

Salas Salazar, L. y Salazar, L. G. S. (2014). Lógicas territoriales y relaciones de poder en el espacio de los actores armados: un aporte desde la geografía política al estudio de la violencia y el conflicto armado en Colombia, 1990-2012. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 24(1), 157-172.

Semana (2004a). El miedo arrinconado. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-miedo-arrinconado/68919-3>

— (2004b). Estatuto antiterrorista. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/on-line/articulo/estatuto-antiterrorista/67905-3>

Verdad Abierta (2009). Versiones encontradas sobre paras en San Jacinto. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/las-victimas/1044-versiones-encontradas-sobre-paras-en-san-jacinto>

— (2010a). Cómo se fraguó la tragedia de los Montes de María. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/la-historia/2676-icomo-se-fraguo-la-tragedia-de-los-montes-de-maria>

— (2010b). La Mula, la Europa y la otra Alemania. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/48-despojo-de-tierras/2680-la-mula-la-europa-y-la-otra-alemania>

— (2012). Los Méndez, antecesores de los “paras” en los Montes de María. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/bloques-de-la-auc/3891-los-mendez-antecesores-de-los-paras-en-los-montes-de-maria>

— (2013). Fiscalía asegura que resolvió asesinato de reclamante de tierras. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/48-despojo-de-tierras/4588-fiscalia-asegura-que-resolvio-asesinato-de-reclamante-en-bolivar>

— (2014a). Las verdades de las FARC que exigen en Montes de María. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/bloques-de-las-farc/5428-las-verdades-de-las-farc-que-exigen-en-montes-de-maria>

— (2014b). Mancuso y sus hombres desplazaron a más de 70 mil personas. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com>

[com/imputaciones/544-autodefensas-campesinas-de-cordoba-y-uraba-casa-castano/5083-mancuso-y-sus-hombres-desplazaron-a-mas-de-70-mil-personas](https://www.inec.gov.co/com/imputaciones/544-autodefensas-campesinas-de-cordoba-y-uraba-casa-castano/5083-mancuso-y-sus-hombres-desplazaron-a-mas-de-70-mil-personas)

Zamosc, León (1987). *La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia: luchas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), 1967-1981*. Ginebra: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y Cinep.

Epílogo

Rasgos sociojurídicos del Estado local

Mauricio García Villegas

Javier Revelo Rebolledo

El estudio de la capacidad estatal suele estar conectado con otros temas de las ciencias sociales y, específicamente, con dos de ellos: la formación del Estado, estudiado por la sociología histórica (Centeno y Ferraro, 2013; Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 2005; Tilly, 1990, 1995) y el desarrollo económico e institucional, estudiado por economistas y politólogos (Harrison, 1985; North, 2001, 1990; North, Summerhill y Weingast, 2000; Putnam, 1993). Con frecuencia se encuentran referencias cruzadas y reflexiones comunes entre los autores que escriben sobre estos dos temas y el problema de la capacidad institucional.

Quienes se interesan por el pluralismo jurídico (desde la sociología del derecho) también se ocupan del problema de la capacidad institucional y, en particular, de las dificultades que tienen las autoridades estatales, regladas por el derecho, para permear el tejido social (Gurvitch, 1942; Merry, 1988; Romano, 1917; Santos, 1977). Sin embargo, estos sociólogos del derecho casi no se comunican con los sociólogos, historiadores, economistas y politólogos que mencionamos, a pesar de tener preocupaciones similares. ¿A qué se debe esto?

Tal vez a una larga tradición que separa disciplinariamente a quienes estudian la soberanía del Estado, su historia, su alcance (Hobbes, 1989; Weber, 1978) de quienes estudian la validez del derecho (Carré de Malberg, 1922; Kelsen, 1997). Pero esta distinción disciplinaria no debería ocultar el hecho de que todos tienen en mente un poder institucional que actúa a través de normas (respaldadas por un poder) y todos quieren saber cuál es el alcance real de esas normas y de esas instituciones. Por eso, hace falta una mayor comunicación entre los grupos de literatura que alimentan cada uno de estos temas. Es eso lo que se ha tratado de hacer en este y en otros trabajos previos (García Villegas y

Espinosa, 2011, 2013; García Villegas, Revelo, Espinosa, Duarte y Nicolás, 2017). En este libro también hemos intentado conectar estas miradas disciplinarias. Esto nos permite, como lo mostramos enseguida, ilustrar la complejidad institucional y normativa que existe en los municipios estudiados, con lo cual damos cuenta de la insuficiencia que tienen las dicotomías clásicas que tratan estos asuntos: legal-ilegal, presencia-ausencia de Estado, sociedad civil-Estado, etc.

En su versión clásica, la soberanía es la capacidad de hacer las leyes y de lograr que se cumpla lo que en ellas se establece. Este es un asunto de grado, no de absolutos: ningún Estado tiene una capacidad ilimitada para lograr ese cometido. Incluso en los Estados más consolidados se aprecia una cierta dosis de incapacidad para hacer cumplir las normas y para lograr los objetivos que en ellas se establecen. En el otro extremo del espectro están los Estados en donde ese margen de incapacidad es máximo, a tal punto que algunos ponen en tela de juicio su existencia misma (Jackson y Rosberg, 1982; Rotberg, 2007). Así pues, el problema de la capacidad estatal es también un asunto de eficacia del ordenamiento jurídico para penetrar y afectar el tejido social en el sentido previsto en sus normas, comparado con otros ordenamientos (García-Villegas, 2008; Santos y García Villegas, 2001).

Este libro mostró que una buena parte de los municipios de la periferia de Colombia tienen una capacidad mínima para hacer que sus normas penetren el tejido social y no se queden simplemente en el papel, o que penetren de una manera que no fue la contemplada en sus textos o que resulten subordinadas a otros tipos de ordenamientos normativos. Esta dificultad no es incompatible con la capacidad para producir normas, incluso para crear entidades y difundir su presencia por todo el territorio. Del hecho de que existan entidades públicas, normas que las regulen y personal oficial dotado de funciones legales, no se sigue que todo ello esté acompañado del poder suficiente para llevar a cabo los propósitos contemplados en las normas.¹ En este caso, el dere-

1 En *Jueces sin Estado* se mostró cómo podía haber jueces perfectamente instalados en ciertos territorios, que cumplen a cabalidad toda la ritualidad jurídica prevista para sus cargos y no obstante son incapaces para decidir (sobre todo en los casos más importantes) con *imperium*, es decir, con capacidad y autonomía.

cho está disociado del poder; más aún, las normas sirven más para ocultar y mantener la penuria institucional existente, que como mecanismos para impulsar esa realidad existente hacia el cambio.²

Así pues, entre una situación de capacidad máxima y una capacidad mínima, existe un *continuum*, con una serie de situaciones diversas que cambian en el tiempo y en el espacio, como los camaleones. La tipología de municipios, las trayectorias históricas y las dimensiones del Estado planteadas en el estudio preliminar de este libro son una propuesta tentativa y siempre en construcción encaminada a reducir la complejidad histórica que muestran los estudios de caso. Sin embargo, la propuesta tiene limitaciones para reflejar a cabalidad la enorme diversidad de situaciones que ocurren a diario en un municipio determinado. El funcionamiento del Estado en un mismo municipio varía según la división entre lo urbano y lo rural, entre los corregimientos de la zona rural y entre los barrios del casco urbano. Además, un mismo municipio podría tener rasgos de distintos tipos ideales. Por ejemplo, un municipio puede ser cooptado y paralelo al mismo tiempo, según los intereses concretos de los actores sociales que se relacionan con las autoridades estatales: puede ser cooptado por las élites, pero paralelo en relación con los grupos ilegales.

Para comprender esta complejidad y para problematizar aún más la tipología inicial, este epílogo presenta algunas situaciones concretas sobre el funcionamiento del Estado y su relación con los poderes armados, las cuales fueron observadas en los municipios visitados y estudiados. Estas son situaciones que permiten comprender la forma como se articula el Estado con otros órdenes normativos, lo cual –teóricamente– es interesante porque i) ayuda a problematizar las divisiones clásicas entre el Estado y la sociedad civil, propias de la teoría política, y entre el derecho y la realidad social, común en la teoría del derecho; ii) permite estudiar el Estado realmente existente más allá de las simplificaciones sobre presencia, ausencia, capacidad y debilidad estatal (tanto la presencia como la capacidad del Estado son relativas y cambiantes en el espacio y en el tiempo); y iii) contribuye a articular dos

2 Esta capacidad de ocultamiento es una de las dimensiones de la llamada “eficacia simbólica del derecho”, la cual tiene una importancia particular en estas situaciones de falta de *imperium*. Al respecto ver García Villegas (2014).

tipos de literatura que siguen desconectados a pesar de que tratan temas similares (capacidad estatal y pluralismo jurídico).

Las situaciones que aquí se describen no son ni conceptos ni tipos ideales: su nivel en la escala de abstracción es ciertamente bajo. Los nombres de situaciones que utilizamos solo buscan resumir el sentido básico de la realidad empírica. Por eso, muchas de las situaciones que se presentan no son mutuamente excluyentes y, de hecho, muchas veces se traslapan entre sí. Si bien el estudio de los rasgos sociojurídicos del Estado no fue un objetivo central de esta investigación, se optó por incluir esta reflexión a manera de epílogo con la esperanza de que estas ideas incentiven futuras investigaciones en el tema.

Con estas ideas en mente, las siguientes páginas presentan una serie de situaciones que fueron encontradas en varios de los municipios estudiados. Estas situaciones pueden ser agrupadas a partir de tres puntos de vista: 1) según las relaciones que el Estado mantiene con los poderes ilegales, 2) según el tipo de presencia estatal y 3) según la capacidad estatal. Al finalizar se retoma la tipología de municipios presentada en el estudio preliminar para establecer vínculos entre los distintos tipos y las situaciones propuestas en este epílogo.

Según la relación del Estado con los poderes ilegales

La existencia del Estado local y del derecho se puede mirar a partir de la relación que estos mantienen con otros poderes locales de tipo ilegal y que afectan el sentido de las normas que lo regulan y que produce. Desde este punto de vista es posible distinguir, como mínimo, seis situaciones.

Competencia

Cuando un grupo ilegal y el Estado persiguen objetivos opuestos y, además, quieren imponer su poder sobre un mismo territorio existe una situación de competencia, pugnacidad y conflicto. Además de los enfrentamientos armados y hostigamientos, la competencia también se manifiesta en la regulación cotidiana de los habitantes que hace tanto el Estado como el grupo armado. Por ejemplo, en San Vicente del Caguán, mientras que las autoridades oficiales prohibían sembrar coca y les exigían a los motociclistas

ponerse el casco, la guerrilla muchas veces obligaba a sembrar coca y prohibía el porte del casco en las veredas (por cuestiones de identificación). En teoría, las situaciones de competencia deberían ser comunes, ya que todo Estado pretende consolidar el monopolio de la coacción. Sin embargo, en las visitas a los municipios se pudo observar que el Estado no solo compite, sino que muchas veces se acomoda y establece relaciones más cooperativas que competitivas con ellos.

Colaboración

En ocasiones, el Estado y el grupo armado están más interesados en el mantenimiento de un *statu quo* que en la competencia; por eso colaboran entre sí y lo hacen de manera más o menos explícita. Se podría decir que, a diferencia de las situaciones de competencia, cuando hay colaboración, al menos en ciertos temas, los objetivos del Estado y los del grupo ilegal convergen. Hay muchos ejemplos de colaboración entre las fuerzas armadas del Estado y los grupos paramilitares, no solo para implementar la estrategia contrainsurgente, algo que ha sido bastante documentado y criticado, sino para prestar servicios públicos a la población. Por ejemplo, en Tarazá algunas clínicas tenían doble financiamiento: “el dinero para las obras, el pago de empleados y la compra de insumos los aportaba Cuco Vanoy; aunque en el caso de la clínica (San Martín), las enfermeras y el personal médico lo pagaba la Alcaldía” (Verdad Abierta, 2012).

Otro ejemplo de colaboración ocurrió en San Vicente del Caguán durante la zona de despeje, ya que allá fueron a parar varios carros que fueron robados en otras regiones del país. El dueño de uno de esos vehículos decidió ir al municipio a buscarlo y, a su llegada, lo encontró parqueado en la plaza principal del pueblo. En teoría, el dueño podía llevarse su carro, pues tenía tanto los papeles del vehículo como las llaves, pero estaba en el Caguán y allá, durante el despeje, imperaban las FARC. Por eso acudió a la *policía cívica*, que verificó los papeles; esta se puso en contacto con el inspector de policía, que finalmente expidió una constancia para que la guerrilla permitiera la salida del carro.³

3 Entrevista a habitante de la zona rural en San Vicente del Caguán y exlíder de una Junta de Acción Comunal (17/09/2015).

Coincidencia

A veces el Estado y el grupo armado persiguen fines similares, sin que necesariamente exista un acuerdo explícito (de esta forma, la coincidencia se diferencia de la colaboración). Por ejemplo, tanto el Estado como las FARC sancionan el abuso sexual, los hurtos, las riñas, los homicidios, la tala indiscriminada, etc.⁴ Debido a estos objetivos compartidos, los grupos ilegales a veces operan como el brazo armado de la ley del Estado, sin que exista un acuerdo previo y explícito. En Tarazá se decía que los grupos posdesmovilización ayudaban a cobrar las letras de cambio y a hacer cumplir los acuerdos de conciliación. También ocurre lo opuesto, es decir, que el Estado implementa la ley de los grupos armados, como cuando el ejército montó retenes en Urabá para garantizar que los ciudadanos se quedaran en sus casas cuando las AGC declararon un paro armado en 2016. Finalmente, en San Vicente del Caguán cuentan que las FARC solían utilizar el Código Civil para resolver las disputas por linderos.

Sustitución

En ocasiones, el Estado es suplantado por alguno de los poderes ilegales que entran a hacer lo que el primero debería hacer. La presencia de estos actores permite que se lleven a cabo algunas de las funciones básicas –de seguridad, justicia y servicios– que le corresponden al Estado. Cuando hay sustitución, los objetivos también son similares. Sin embargo, a diferencia de la colaboración y de la coincidencia, en los casos de sustitución el papel del Estado se queda en la inacción: debido a que no actúa, el grupo ilegal lo hace en su lugar. Se sabe, por ejemplo, que en Turbo los grupos paramilitares, y ahora las AGC, prestaron varios servicios estatales, desarrollaron proyectos productivos, construyeron carreteras, viviendas, acueductos y redes de electricidad. Algo parecido ocurrió con la resolución de conflictos; los jueces se conformaban al ver cómo los paramilitares impartían justicia: “hasta problemas conyugales resolvían. Era una suerte de administración de

4 A pesar de esta coincidencia, es necesario resaltar que muchas de las sanciones que imponía la guerrilla en estos casos –el destierro, la pena de muerte o el trabajo forzado– estaban prohibidas por el Estado. Coincide la acción sancionada, pero no la sanción por imponer.

justicia paralela antes de que se diera la desmovilización”.⁵ En Tarazá, las AUC entregaron a cerca de 300 familias tierra e insumos para el cultivo de hortalizas, plátano y cachama (El Tiempo, 2006). Además, el bloque Mineros

... construyó parques infantiles, dos clínicas con sofisticados equipos (San Martín y Nueva Luz en Tarazá), comedores comunitarios, pavimentó vías, regaló mercados, ventiladores, sillas, hojas de zinc para los techos, novillos para las fiestas de Navidad, remodeló el asilo, hizo donaciones a Iglesias católicas, cristianas y evangélicas, creó el programa Tarazá sin Hambre, del que se benefician 100 familias, y mandó a operar a un hermafrodita del pueblo y a 270 mujeres les regaló la cirugía de ligadura de trompas. (Verdad Abierta 2008)

Subordinación

A veces, los poderes ilegales y el Estado persiguen activamente los mismos objetivos, pero la relación entre ellos no es horizontal. Las situaciones de subordinación se presentan cuando los poderes ilegales tienen la capacidad de mover el aparato estatal y ponerlo a su servicio. La autoridad estatal se mantiene en el ejercicio de sus funciones, pero sus actuaciones, las decisiones que toma, los poderes que ejerce, no se explican por el derecho, es decir por las normas que determinan sus funciones, sino por otros poderes que se han apropiado de esas funciones en beneficio propio. En apariencia todo es normal, el funcionario cumple y hace cumplir la ley; sin embargo, el cumplimiento del funcionario es tan solo aparente. En muchas regiones, los grupos paramilitares se beneficiaron del aparato del Estado. Buena parte de las autoridades locales de Turbo y Tarazá han sido judicializadas por estos hechos. En Urabá mucho se dice sobre irregularidades en la contratación y en el funcionamiento de los retenes que hacía la policía: paran a unos y a otros no, en ciertas horas funcionan de una manera y en otras de una manera diferente. La acción estatal es el resultado de un pacto entre autoridades locales e ilegales a partir del cual los tiempos y los espacios de la intervención estatal se activan o desactivan según el contenido de ese pacto.

⁵ Entrevista a funcionario de la Rama Judicial en Turbo (18/08/2016).

Neutralización

En ocasiones, los grupos ilegales tienen la capacidad de frenar la acción del Estado e impedir que las autoridades actúen. A diferencia de la subordinación, mucho más vinculada a la acción del Estado, en la neutralización este simplemente deja de aplicar la ley. En las visitas de campo se observó que, en muchas ocasiones, la falta de actuación de las autoridades se explicaba por la amenaza de los grupos armados contra los funcionarios públicos que querían intervenir en ciertos asuntos. En casi todos los municipios que fueron visitados hay territorios vedados para el ingreso de la fuerza pública y de otras entidades del Estado. Así, en todos los municipios estudiados se constató que los funcionarios públicos interesados en adelantar una diligencia en la zona rural debían pedir permiso previamente al poder ilegal que imperaba en ese territorio, quien tenía la potestad real de autorizar o permitir el ingreso. En Tarazá, por ejemplo, uno de los funcionarios dijo que para adelantar una diligencia en la zona rural había tenido que pedir permiso a los grupos posdesmovilización, al ELN y a las FARC, pues necesitaba transitar por todos sus territorios.⁶ En Puerto Asís, un funcionario judicial contó que a veces expedía certificados a los campesinos para que estos pudieran probar que sus visitas a la justicia no estaban relacionadas con la actividad de los grupos armados.⁷ Finalmente, en Turbo se decía que los hijos de alias Otoniel andaban por las calles del pueblo haciendo piques en sus motos, sin que nadie se atreviera a tocarlos.

Según el tipo de presencia estatal

La teoría jurídica del Estado supone que el derecho se aplica de manera homogénea en todo momento. Esto es lo que se conoce en derecho administrativo como el principio de la territorialidad de la ley. Pero esta es una ficción, no una realidad. La aplicación de la ley es, en la práctica, un asunto dinámico, que cambia de intensidad y de formas según las circunstancias y las temporalidades. La ley es camaleónica. En los Estados con graves problemas de capacidad institucional esta ficción cuenta con muy poco sustento fáctico: el territorio cambia de poderes y de normas con mucha

6 Entrevista a funcionario judicial en Tarazá (14/07/2015).

7 Entrevista a funcionario judicial en Puerto Asís (11/12/2015).

frecuencia, de tal manera que no hay un ordenamiento jurídico estable, ni siquiera un pluralismo jurídico estable. En este sentido, según el tipo de presencia estatal en estos lugares es posible diferenciar situaciones de intermitencia y de segmentación.

Intermitencia

La intermitencia es la primera excepción a la aplicación universal de la ley y ocurre cuando su cumplimiento se interrumpe de forma temporal, dependiendo de las circunstancias, personas, zonas, horas del día, etc. En Puerto Asís, por ejemplo, ocurrió que un retén fue levantado temporalmente con el único objetivo de permitir la fuga de un procesado que iba a ser capturado. El mismo retén entró a funcionar una vez la persona en cuestión había salido del municipio.

Segmentación

En ocasiones, el Estado y los poderes ilegales coexisten, cada uno implantado en un espacio bien definido y cada uno imponiendo sus normas. Al igual que la intermitencia, la segmentación es una excepción a la aplicación universal de la ley. No obstante, a diferencia de la intermitencia, la segmentación tiene una faceta espacial. El cumplimiento de la ley es diferente según se trate de la zona rural o de la urbana; de las carreteras o de los ríos; del centro del pueblo o de los barrios periféricos. A veces, la segmentación ocurre entre varios poderes ilegales y el Estado. Cuando hay presencia de un poder ilegal en el municipio que se ha consolidado en cierta parte del territorio, y las autoridades oficiales pueden hacer muy poco (por impotencia o por negligencia) para remediar esta situación, una posible y muy frecuente solución a este problema consiste en tolerar la situación existente. Ni las autoridades oficiales hacen algo por expulsar a los ilegales ni estos últimos tienen el propósito de subordinar a las instituciones oficiales. En San Vicente del Caguán, por ejemplo, mientras que el ejército regulaba la entrada y salida del casco urbano, la guerrilla hacía lo propio en la zona rural.

Según la capacidad estatal

Los Estados consolidados, aquellos que consiguieron imponerse en todo el territorio, lograron afianzar una burocracia local con

poder suficiente para someter a los ricos, a los gamonales, a la Iglesia y a otros poderes locales. En Colombia siempre ha sido muy difícil que el Estado someta a estos actores, bien sea que les cobre impuestos, le imponga restricciones a la propiedad o los someta a la justicia cuando sea necesario. Según los problemas de capacidad es posible distinguir al menos tres situaciones.

Impotencia

Cuando las autoridades locales no tienen el poder suficiente, en términos de fuerza pública, de recursos humanos o económicos, para imponer sus decisiones frente a otros poderes existentes en el territorio, bien sea de orden legal o ilegal. En ocasiones el Estado ordena en el papel, pero recomienda en la práctica. En la visita que se hizo a San Vicente del Caguán ocurrió algo particular. La Alcaldía decretó un toque de queda y una ley seca. Si bien la actividad del pueblo disminuyó, muchos siguieron en la calle. Nosotros mismos salimos al ver que la orden se cumplía a medias. Al día siguiente el equipo de trabajo le preguntó al juez por la ineficacia de la medida y este respondió: “Aquí el toque de queda es una recomendación para que la gente tenga cuidado. Los que salen lo hacen bajo su propio riesgo”.⁸

Adaptación

A veces el Estado local es tan débil como los demás poderes (legales o ilegales) que operan en el territorio, y lo que resulta de esta situación es una adaptación permanente entre todos ellos. En ocasiones, por distintas razones (todos los poderes son débiles, la ley es demasiado exigente y difícil de cumplir, etc.), el derecho se adapta a las realidades locales. El mototaxismo, por ejemplo, está prohibido por la ley del Estado, lo cual quiere decir que las autoridades de tránsito municipal deben sancionar a quienes violan esta ley. Sin embargo, en muchas regiones del país, estas autoridades han optado por regular la actividad, en lugar de prohibirla. En Sandoná, por ejemplo, la Alcaldía decidió carnetizar a los mototaxistas y asignarles sitios de parqueo. En Florencia, el mototaxismo está prohibido en toda la ciudad si es de noche, pero únicamente en el centro de la ciudad si es de día.

8 Entrevista a funcionario judicial en San Vicente del Caguán (1/10/2015).

Ineficiencia

En ocasiones, la incapacidad del Estado para permear el tejido social con sus decisiones proviene de la ineficiencia de su administración pública, de la falta de preparación de sus funcionarios o de la falta de recursos para planear y diseñar las políticas públicas necesarias a fin de llevar a término los contenidos legales: protección de derechos, aseguramiento de la paz territorial, cuidado de los bienes públicos, etc. El problema fundamental de las instituciones que administran justicia en San Jacinto no es que sean insuficientes o que no estén, sino que son ineficientes. Incluso las instituciones que hacen falta (como un hogar de paso o Medicina Legal), se encuentran a tan solo diez minutos, en El Carmen de Bolívar.

Esta complejidad de situaciones muestra una vez más las limitaciones de la tipología de municipios propuesta en el estudio preliminar de este libro (capítulo 1). Las acciones del Estado son tan diversas y complejas como lo son sus relaciones con los poderes ilegales, y eso tiene que ver tanto con el espacio como con el tiempo. Ahora bien, los rasgos sociojurídicos del Estado aquí mencionados pueden estar relacionados con la tipología de municipios propuesta, pues la intensidad y frecuencia de las distintas situaciones puede variar según cada tipo. La tabla 1 propone algunas hipótesis sobre las situaciones más frecuentes que podrían ocurrir en los distintos tipos de municipios.

TABLA I
Los rasgos sociojurídicos del Estado y la tipología de municipios

Tipo de municipio	Según la relación del Estado con los poderes ilegales	Según el tipo de presencia	Según la presencia y acción del Estado
Abandonado	N/A	N/A	Impotencia, ineficiencia
Cooptado	Colaboración, subordinación, neutralización	Intermitencia	Impotencia
Disputado	Colaboración, competencia, coincidencia	Segmentación, intermitencia	Adaptación, impotencia
Paralelo	Competencia, coincidencia	Segmentación, intermitencia	Impotencia

FUENTE: elaboración propia.

En los municipios abandonados, los rasgos sociojurídicos más frecuentes no tienen que ver con las relaciones entre el Estado y los poderes locales de tipo ilegal porque el Estado ya consolidó el monopolio de la coacción. Los problemas del Estado local en este tipo de municipios están relacionados con la impotencia e ineficiencia de las entidades públicas locales, su desarticulación con el Estado central y la existencia de relaciones clientelares con otro tipo de poderes locales. Ahora bien, en los municipios cooptados la situación suele ser diferente. La colaboración, subordinación y neutralización del aparato estatal por parte de los poderes ilegales puede ser más frecuente en estos casos, lo cual generalmente resulta en una situación de intermitencia e impotencia. Ahora bien, los municipios disputados se debaten entre la colaboración y la competencia. La adaptación, la impotencia y, por supuesto, la intermitencia son las formas típicas de la presencia y capacidad estatal en este tipo de municipios. Finalmente, en los municipios de tipo paralelo es común encontrar situaciones de competencia y coincidencia. La colaboración y la subordinación son menos comunes en estos municipios, puesto que existe una clara segmentación espacial.

Esta asociación entre rasgos sociojurídicos y tipos de municipios, como todas las ideas propuestas en este libro, deben ser interpretadas como un ejercicio tentativo de tipo inductivo, cuyo único fin es ilustrar la complejidad del Estado a nivel local desde una perspectiva institucional, e incentivar futuras investigaciones en el tema. El camino está entonces por recorrer.

Referencias

- Carré de Malberg, R. (1922). *Contribution à la théorie générale de l'Etat*. Paris: Sirey.
- Centeno, M. A. y Ferraro, A. (2013). *State and Nation Making in Latin America and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- El Tiempo (2006). El Estado que tenía "Cuco" Vanoy. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1892125>
- Evans, P., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (eds.) (2005). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

- García-Villegas, M. (2008). *Jueces sin Estado*. Bogotá: Siglo del Hombre, Dejusticia.
- García Villegas, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho. Sociología del campo jurídico en América Latina* (2 ed.). Bogotá: Penguin Random House y Universidad Nacional de Colombia, IEPRI.
- García Villegas, M. y Espinosa, J. R. (2011). Estado, municipio y geografía. En M. García Villegas, M. García Sánchez, J. C. Rodríguez Raga, J. Revelo Rebolledo y J. R. Espinosa Restrepo, *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M. y Espinosa, J. R. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M., Revelo Rebolledo, J., Espinosa, J. R., Duarte, N. y Nicolás, T. (2017). *Los territorios de la paz: la construcción del Estado local en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Gurvitch, G. (1942). *Sociology of Law*. New York: Philosophical Library.
- Harrison, L. (1985). Underdevelopment is a state of mind: The Latin American case. Harvard: Harvard University and University Press of America.
- Hobbes, T. (1989). *Leviathan*. Madrid: Altaya.
- Jackson, R. y Rosberg, C. G. (1982). Why Africa's weak states persist: The empirical and juridical in statehood. *World Politics*, 35(1), 1-24.
- Kelsen, H. (1997). *Théorie générale du droit et de l'Etat*. Bruxelles: Bruylant.
- Merry, S. (1988). Legal Pluralism. *Law & Soc. Review*, 22.
- North, D. (2001). Why some countries are rich and some are poor. *Chicago-Kent Law Review*, 77, 319-330.
- North, D, Summerhill, W. y Weingast, B. (2000). Order, disorder and economic change: Latin America vs. North America. En de M. Bruce Bueno y H. Root (eds.), *Governing for Property*. New Haven: Yale University Press.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Romano, S. (1946). (1917). *L'ordinamento giuridico*. Firenze: Università Toscane.

Rotberg, R. (2007). El fracaso y el colapso de los Estados-nación. Descomposición, prevención y reparación. En P. Moncada Roa, *Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso* (pp. 157-235). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Santos, B. de S. (1977). The law of the oppressed. The construction and reproduction of legality in pasargada Law. *Law & Soc. Review*, 12.

Santos, B. de S. y García Villegas, M. (2001). Colombia: el revés del contrato social de la modernidad. En B. de S. Santos (ed.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo del hombre - Uniandes.

Tilly, C. (1990). *Coercion, Capital, and European States*. Oxford: Blackwell.

Tilly, C. (1995). The emergence of citizenship in France and elsewhere. *International Review of Social History*, 40, 223-236.

Verdad Abierta (2008). "Cuco Vanoy", el "señor" del Bajo Cauca. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/jefes-de-la-auc/302-el-senor-del-bajo-cauca->

Verdad Abierta (2012). El "para-Estado" de alias "Cuco Vanoy." Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/36-jefes/4218-el-para-estado-de-alias-cuco-vanoy>

Weber, M. (1978). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.

Autores

Mauricio García Villegas

Doctor en Ciencia Política de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica) y doctor *honoris causa* de la Escuela Normal Superior de Cachan (Francia). Se desempeña como profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, como investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y como columnista del periódico *El Espectador*. Entre sus publicaciones más recientes están: *La eficacia simbólica del derecho* (2014), *Les pouvoirs du droit* (2015), *Los territorios de la paz* (con varios autores, 2016), *El orden de la libertad* (2017), *¿Cómo mejorar a Colombia?* (con varios autores, 2018) y *The Powers of Law* (2018).

Javier Revelo Rebolledo

Magíster y candidato a doctor en Ciencia Política de la Universidad de Pennsylvania (EE.UU.). Abogado y especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia. Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana. Ha sido investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y profesor universitario. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *Mayorías sin democracia* (con García Villegas, 2009), *Estado alterado* (con García Villegas, 2010) *Los estados del país* (con varios autores, 2011) y *Los territorios de la paz* (con varios autores, 2016).

Natalia Duarte Mayorga

Socióloga de la Universidad del Rosario y estudiante de doctorado en Sociología de la Universidad de Pittsburgh (EE.UU.). Ha

sido investigadora del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) y docente universitaria. Entre sus publicaciones se encuentran: *Raza y vivienda en Colombia* (con varios autores, 2013), *Narcotráfico, corrupción y Estados* (con Salcedo y Garay, 2014) y *Los territorios de la paz* (con varios autores, 2016).

Nicolás Torres Echeverry

Estudiante del doctorado en Sociología de la Universidad de Chicago (EE.UU.). Magíster en Derecho de la Universidad de Stanford (EE.UU.). Economista, magíster en Economía y abogado de la Universidad de los Andes. Ha sido investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) y miembro del Grupo de Derecho de Interés Público de la Universidad de los Andes (GDIP). Entre sus publicaciones recientes se encuentran: *Los territorios de la paz* (con varios autores, 2016).

Juliana Poveda Clavijo

Abogada especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Nacional de Colombia. Estudiante de la Maestría en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia.

El Estado en la periferia

Historias locales de debilidad institucional

El Estado colombiano no es igual en todas partes. Cambia según la geografía, las poblaciones, los recursos y la herencia social e institucional. En todas partes hay alcaldías, juzgados, concejos municipales y personerías, pero eso no significa que cada una de esas entidades del Estado cumpla las funciones que la ley contempla para ellas. Es muy frecuente encontrar que detrás de la fachada institucional no hay nada, o casi nada; solo se encuentra el caparazón institucional representado en sus formas y sus rutinas institucionales: se expiden decretos, se producen sentencias, se hacen diligencias, se presentan informes, y hasta se captura a presuntos delincuentes. Pero detrás de esas rutinas no hay un Estado que haga cumplir la Constitución y la ley.

Con el fin de comprender las complejidades de esta brecha entre instituciones y prácticas sociales, en este libro se ilustra la situación de seis municipios –San Jacinto, Puerto Asís, Tarazá, Turbo, San Vicente del Caguán y Gaitania (Planadas)– con trayectorias de conflicto armado muy diferentes, a pesar de que todos, según los indicadores de capacidad institucional utilizados en investigaciones anteriores, tenían en el 2015 una baja capacidad estatal. El estudio de estos municipios busca mostrar la gran diversidad de problemas (económicos, sociales, políticos y administrativos) relacionados con la debilidad del Estado local, así como proponer algunas herramientas teóricas que ayuden a entender mejor lo que allí ocurre y a diseñar políticas públicas que permitan atender esos problemas.

ISBN 978-958-5441-48-4



9 789585 441484