INSTITUCIONALIDAD SOCAVADA

Justicia local, territorio y conflicto

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

FIP
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Institucionalidad socavada
Justicia local, territorio y conflicto

Área postconflicto y construcción de paz, FIP

Investigadora principal:

Carmenza Vélez Mejía

Investigadora junior:

Nadia Guío Pérez

Asistente de investigación:

Silvia Junca Valero

Cartografía:

Boris Ramírez Rincón

Diseño y diagramación:

Quid Diseño Esencial
www.qd.com.co

Fotografía portada:

Alejandra Vega, Revista Semana

Bogotá, Colombia, 2015

AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID)

Peter Natiello
Director

Todd Sloan
Director de la Oficina de Democracia y Derechos Humanos de USAID Colombia

Jennifer Pike
Sub-Directora de la Oficina de Democracia y Derechos Humanos de USAID Colombia

Amalia Eraso
Gerente del Proyecto de Acceso a la Justicia de USAID Colombia

PROYECTO DE ACCESO A LA JUSTICIA DE USAID

Stephen G. McFarland
Director Proyecto de Acceso a la Justicia de USAID (Contratista)

Carla Aguilar
Subdirectora Proyecto de Acceso a la Justicia de USAID (Contratista)

César Reyes
Coordinador Componente "Fortalecimiento de la Justicia local y del Proceso de Restitución de Tierras"
Proyecto de Acceso a la Justicia de USAID (Contratista)

Luis Antonio Ordóñez
Experto de Comunicaciones
Proyecto de Acceso a la Justicia de USAID (Contratista)

Esta publicación se desarrolló gracias al apoyo del pueblo de Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos de esta publicación son responsabilidad exclusiva de la Fundación Ideas para la Paz y no reflejan necesariamente los puntos de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

ISBN: 978-958-59274-8-3

CONTENIDO

1. Presentación FIP 7
2. Presentación USAID 9
3. Consideraciones metodológicas 11

Capítulo 1

Institucionalidad socavada *Análisis transversal*

1. Entrada, consolidación y expansión de los grupos armados organizados en el territorio 17
2. Una institucionalidad socavada 28
3. Impacto diferenciado del conflicto en la expresión de las barreras de acceso a la justicia 37
4. El común denominador 49
5. Bibliografía 57

Capítulo 2

Barreras de acceso a la justicia *Caracterización en función del contexto*

1. Subregión del Bajo Cauca antioqueño 65
2. Región de La Macarena 109
3. Región de Los Montes de María 161
4. Norte y nordeste antioqueños 205
5. Municipio de San Andrés de Tumaco 247
6. Subregión del sur del Tolima 289

Capítulo 3

Enfoque de Género *Entre la ineficiencia calculada y la actitud prejuiciosa*

1. La jurisprudencia, a la espera de una real y efectiva aplicación 326
2. Limitada comprensión y disposición para la aplicación de la jurisprudencia 328
3. Conciliar lo no conciliable y la ineficiencia calculada 332
4. Impacto del conflicto en la instrumentalización del cuerpo de la mujer 340

Capítulo 4

Barreras de acceso y riesgos de corrupción en el proceso de restitución de tierras

1. Conflicto armado y despojo 345
2. Diseño institucional, un complejo desafío 353
3. Factores externos y amenazas internas que sabotean el derecho del reclamante 359
4. Los fallos: un punto de partida, no de llegada 380

Capítulo 5

Políticas públicas de justicia local de cara al postconflicto

1. Políticas de justicia local, al margen 391
2. Políticas y líneas programáticas 401
3. Una justicia formal con carácter de ruralidad 419

Capítulo 6

Lineamientos para la gestión y organización del Sistema Local de Justicia

1. Mayor capacidad para un mejor desempeño institucional 427
2. Sistema Local de Justicia: una ruta para su organización e implementación 429
3. Balance de los Comités Locales de Justicia 434
4. Dificultades más recurrentes 441

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACCU: Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá

ACMM: Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio Antioqueño

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

AJA: Proyecto de Acceso a la Justicia de USAID

Asominuma: Asociación de los ríos Mira, Nulpe y Mataje

AUC: Autodefensas Unidas de Colombia

Bacrim: Bandas Criminales

BEM: Bajo Esfuerzo Militar

CCC: Comando Conjunto Central

CLJ: Comité Local de Justicia

CNMH: Centro Nacional de Memoria Histórica

CRI: Centro de Recepción de Información

CSJ: Consejo Superior de la Judicatura

ELN: Ejército de Liberación Nacional

Embo: Secretariado del Estado Mayor del Bloque Oriental

EPL: Ejército Popular de Liberación

Erpac: Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FGN: Fiscalía General de la Nación

Forensis: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

GAO: Grupos Armados Organizados

GAULA: Grupo Antisecustro y Antiextorsión

Gbvims: Sistema de Gestión de Datos de Violencias Basadas en Género

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Incoder: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

Incora: Instituto Colombiano de Reforma Agraria

INPEC: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

JAC: Juntas de Acción Comunal

MAP: Minas Antipersonales

MASC: Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos

MUSE: Munición Sin Explotar

NBI: Necesidades Básicas Insatisfecha

NJI: Necesidades Jurídicas Insatisfechas

PCIM: Plan de Consolidación Integral de La Macarena

PNCRT: Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial

PNCT: Política Nacional de Consolidación Territoria

RAT: Redes de Apoyo al Terrorismo

RUV: Registro Único de Víctimas

SAT: Sistema de Alertas Tempranas

SIMCI: Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícito de las Naciones Unidas

SLJ: Sistema Local de Justicia

SPOA: Sistema Penal Oral Acusatorio

SRPA: Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente

UACT: Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial

UNFPA: Fondo de Población de Naciones Unidas

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

UP: Unión Patriótica

VBG: Violencias Basadas en Género

VIF: Violencia Intrafamiliar

ZD: Zona de Despeje

PRESENTACIÓN
FIP

Después de un abandono relativo, la literatura académica ha puesto nuevamente a la justicia en un lugar predominante del debate sobre la consolidación de los Estados. Consecuentemente, hoy existe un consenso amplio sobre la relevancia que tiene la justicia y sus distintas facetas en el avance de las democracias y de las condiciones de bienestar.

En este marco, la teoría política ha señalado, en las obras de Amartya Sen, Michael Sandel y Ronald Dworkin, la importancia de la discusión sobre la justicia, tanto en las naciones en vías de desarrollo como en los regímenes democráticos profundos. Para el caso de las democracias de occidente, Sandel y Dworkin han defendido los estrechos lazos que existen entre la justicia, la dignidad y la ética pública.

Para el caso de los países en desarrollo, Sen ha hecho un llamado radical a privilegiar, no tanto la descripción de cuán injustos son nuestros países y cómo debe ser el régimen perfecto en materia de justicia, sino la identificación de las medidas concretas que se pueden tomar para que nuestras sociedades alcancen más equidad, entendida esta no solo como la necesaria transformación de las condiciones sociales, económicas y culturales, sino también como la necesidad de igualar a los ciudadanos ante la ley y, mediante ello, dotar de legitimidad la acción del Estado en el territorio.

En el caso colombiano, como lo ha mostrado la producción intelectual, la inequidad que se expresa en el ámbito de la justicia tiene un impacto profundamente negativo en la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en el fundamento de nuestro contrato social. Por ese motivo no es de extrañar que la correlación entre confianza en el Estado y eficiencia de la justicia sea directamente proporcional.

Ahora bien, en un contexto de construcción de paz como el colombiano, este déficit resulta particularmente preocupante. Así, las tareas de estabilización y postconflicto requieren por un lado, una gran capacidad estatal para cumplir acuerdos, proveer bienes públicos y tomar decisiones en derecho, y por el otro, de acuerdo con el enfoque promovido por el Gobierno colombiano (conocido como “Paz territorial”), de logros en la confianza ciudadana y la legitimidad del Estado, como objetivos fundamentales de las acciones de política. En esa medida, la garantía de satisfacción de las necesidades jurídicas de las personas, se convierte en un requisito ineludible.

De acuerdo con lo anterior, la Fundación Ideas para la Paz, en su área de Postconflicto y Construcción de Paz, ha trazado una ruta de investigación en torno a la Gobernabilidad territorial y, como parte de ella, sobre las barreras de acceso a la justicia en las regiones afectadas por el conflicto armado.

Para la FIP ha sido de especial relevancia la participación, como socio estratégico, en el Proyecto de Acceso a la Justicia de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), debido a que le ha permitido ampliar y profundizar su agenda de contribución al debate público sobre las condiciones, dilemas y oportunidades que representa el postconflicto en Colombia.

La presente publicación tiene por objeto aportar al entendimiento de la compleja realidad de las barreras de acceso a la justicia generadas por la presencia de grupos armados organizados, la precariedad del sistema de justicia para responder efectivamente, y de cómo las condiciones del conflicto armado han socavado la institucionalidad local y regional.

MARIA VICTORIA LLORENTE
Directora Ejecutiva

PRESENTACIÓN
USAID

El Proyecto de Acceso a la Justicia de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) viene apoyando al Estado Colombiano, en estrecha coordinación con la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en el diseño, formulación y ejecución de políticas públicas con enfoque territorial que fortalezcan las instituciones locales de justicia para responder las demandas de las poblaciones ubicadas en zonas afectadas por el conflicto armado, particularmente aquellas con altos niveles de ruralidad, pobreza y débil o dispersa presencia del Estado.

En ese contexto, en las regiones de Montes de María, Bajo Cauca Antioqueño, Sur de Córdoba, La Macarena, Tumaco y Sur del Tolima, se está contribuyendo en el fortalecimiento de Comités Locales de Justicia (CLJ) para la construcción de políticas públicas locales, con enfoque diferencial, que permitan superar las barreras de acceso ciudadano a la justicia a través de procesos participativos e incluyentes.

En este propósito la Fundación Ideas para la Paz, en diálogo con operadores de justicia en las regiones y con grupos focales comunitarios, construyó diagnósticos de barreras de acceso a la justicia a partir del contexto de conflictividad territorial, la entrada, consolidación y expansión de los diferentes grupos armados del conflicto y la identificación de obstáculos comunes, entre ellos: 1) débil presencia de la justicia en zonas rurales, 2) altos índices de impunidad, 3) distancias geográficas y limitaciones económicas que le impiden a los ciudadanos que habitan en zonas alejadas llegar a las cabeceras municipales para acceder a los servicios de justicia, 4) desconfianza, miedo e inseguridad, 5) desconocimiento de derechos, 6) ausencia de enfoque diferencial en la prestación del servicio, y 7) falta de articulación de los operadores de justicia locales.

Estos diagnósticos, que constituyen un insumo relevante para la construcción de paz territorial, se ponen a disposición de quienes toman las decisiones políticas, como un aporte para la formulación de políticas públicas que en materia de justicia local permitan mitigar las barreras de acceso a la justicia evidenciadas, fortaleciendo la presencia estatal y aumentando la confianza de las y los ciudadanos.

La publicación, además de analizar las barreras de acceso a la justicia en las distintas regiones, contiene aportes fundamentales sobre los principales obstáculos y amenazas para la restitución de predios en el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras lo que contribuirá a una mejor comprensión del impacto del conflicto armado en el despojo violento de las tierras y al avance de los procesos de restitución.

Finalmente, un breve balance del funcionamiento de los CLJ apoyados por USAID, destaca entre otros avances, el diálogo, coordinación y trabajo articulado entre las diferentes agencias del sector justicia, la inclusión de la justicia propia y el surgimiento de una estrategia de justicia rural. Pero sobre todo, resaltamos cómo los Comités Locales de Justicia han promovido la construcción de confianza entre las instituciones de justicia y la comunidad, mejorando la credibilidad de la ciudadanía hacia el Estado.

El Proyecto de Acceso a la Justicia de USAID agradece a la Fundación Ideas Para la Paz su valiosa contribución en la lectura de los territorios donde los CLJ desarrollan su trabajo y por hacer posible la presente publicación, la cual ha sido socializada en foros de justicia territorial con énfasis en el desarrollo rural a nivel regional.

Peter Natiello
Director USAID/Colombia

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

El proyecto de acceso a la justicia financiado por USAID busca fortalecer el acceso a la justicia en Colombia, especialmente en las zonas de consolidación. Dentro del marco del proyecto, se realizó un diagnóstico de las barreras de acceso a la justicia y su caracterización en función del contexto de conflicto armado, y el estado de la oferta de los servicios en sus tres niveles (judicial, administrativa y comunitaria) en seis (6) regiones del país que hacen parte de la Política Nacional de Consolidación: sur del Tolima, Bajo Cauca, norte y nordeste antioqueños, Montes de María, La Macarena y San Andrés de Tumaco.

Para la elaboración de los diagnósticos se construyó una metodología que permitiera identificar qué tanto las comunidades urbanas y rurales cuentan con una oferta y prestación oportuna y efectiva de servicios esenciales de justicia, de acuerdo con sus necesidades reales y a las condiciones de un contexto de conflicto armado. Conocer el grado de satisfacción de los derechos de las poblaciones más vulnerables (mujeres, grupos indígenas, afrodescendientes y comunidad rural) que son las que más necesidades jurídicas presentan y las que, con más frecuencia, ven sus derechos desprotegidos. Asimismo, que ayudara a captar información relevante sobre la manera como se articulan y complementan o no las diferentes instituciones responsables del servicio (justicia formal judicial, administrativa, comunitaria y propia), y las restricciones que presenta el sistema para su operatividad.

Para la recolección de información primaria en todos los municipios que conforman las seis regiones, se utilizó la metodología de entrevistas semiestructuradas con protocolos diseñados para cada uno de los operadores de las instituciones de justicia judicial, administrativa y comunitaria[1], entrevistas abiertas a funcionarios de la administración local, de la UACT y a personal de la fuerza pública. Además, se aplicó la metodología de grupos focales con miembros de comunidades urbanas y rurales para identificar las particularidades de los conflictos y barreras de acceso a la justicia[2].

1 La justicia judicial está conformada por juzgados y fiscalías; la justicia administrativa involucra principalmente a instituciones locales: comisarios de familia, personeros y los corregidores e inspectores de policía que ejercen funciones de resolución de conflictos comunitarios, además de realizar diligencias delegadas por los jueces o autoridades locales. Y la justicia comunitaria y propia, con los MASC (conciliación y arbitraje), mediadores de las JAC, así como las jurisdicciones especiales (consejos comunitarios y resguardos indígenas).

2 Por ser zona de conflicto armado, existe riesgo en la seguridad de los operadores de justicia y funcionarios, por lo que las referencias a la información suministrada por estos, son generales, sin identificar al entrevistado, por ejemplo, 'para los jueces o los fiscales (...)' o 'algunos operadores de la justicia administrativa perciben que (...)'.Asimismo, cuando algún entrevistado entregó información comprometedora, se le preguntó si podía ser utilizada.

Hay que tener en cuenta que la justicia no es ajena al contexto donde opera. Para la elaboración de los protocolos de las entrevistas semiestructuradas a los operadores de justicia formal y comunitaria y en lo relativo a los grupos focales, se tuvieron en cuenta las barreras sistémicas o estructurales de acceso a la justicia para que la información resultante fuera representativa. En esa medida se consideró que era de vital importancia por ejemplo, conocer los obstáculos, que se configuran por el conflicto armado en sus zonas de influencia o los derivados por la no inclusión del enfoque de género y diferencial por parte de los operadores de la justicia judicial y administrativa.

La metodología contempló el análisis de información secundaria sobre: i) la conflictividad más frecuente referida por los operadores de la justicia formal y comunitaria, soportada por datos estadísticos anuales de Forensis y de la Policía Nacional; y ii) el contexto, dinámicas e impacto del conflicto armado en el territorio.

La presente publicación está dividida en seis (6) capítulos: 1) Institucionalidad socavada *Análisis transversal*; 2) Barreras de acceso a la justicia: caracterización en función del contexto (Subregión del Bajo Cauca, región de La Macarena, región de los Montes de María, subregión del norte y nordeste antioqueños, municipio de San Andrés de Tumaco y subregión del sur del Tolima). 3) Enfoque de género *entre la ineficiencia calculada y la actitud prejuiciosa*; 4) Barreras de acceso y riesgos de corrupción en el proceso de restitución de tierras; 5) Políticas públicas de justicia de cara al postconflicto; y 6) Lineamientos para la gestión y organización del Sistema Local de Justicia (SLJ).

En el capítulo uno se describe la importancia estratégica que ha tenido cada una de las regiones para los grupos armados organizados, no solo desde el punto de vista geográfico, sino también, a partir de hechos históricos y de las ventajas que, al día de hoy, han sacado estos grupos de los territorios, y cómo estas condiciones han socavado la institucionalidad local y regional, y la administración de justicia. La elaboración de este capítulo se basó en un análisis comparativo de la información de los diagnósticos con el fin de profundizar en: i) las diferencias y semejanzas del impacto y la incidencia del conflicto armado en las comunidades, la institucionalidad local y la administración de justicia; ii) la caracterización diferenciada de las barreras de acceso a la justicia en función del contexto; y iii) el común denominador de las restricciones generadas por el SLJ.

El capítulo dos comprende los diagnósticos de las barreras de acceso a la justicia de las seis regiones objeto de estudio. Cada diagnóstico incluye: i) un contexto general de la región o subregión que abarca el componente geográfico, las dinámicas históricas del conflicto, una descripción de los grupos armados organizados que

tienen dominio sobre el territorio, el tipo de relación y negocios que mantienen, y su influencia en el control y regulación de los comportamientos y las reglas de convivencia de las comunidades; ii) un análisis de la conflictividad reportada en la zona y la respuesta en el manejo de la misma por parte del sistema de justicia; y iii) una caracterización del acceso a la justicia a través de la cual se busca ahondar en la compleja realidad de las barreras generadas por la presencia de grupos armados y los niveles de precariedad del sistema, para responder efectivamente en este contexto.

El capítulo tres contiene un análisis de los hallazgos en materia de enfoque de género recogidos en las seis regiones. Para el proyecto fue de gran importancia conocer el nivel de desarrollo de la aplicación de la jurisprudencia en perspectiva de género y para cumplir con este objetivo, se indagó, a través de la aplicación de los protocolos de las entrevistas semiestructuradas: qué tanto los operadores de la justicia judicial y administrativa están de acuerdo con la jurisprudencia, la conocen y aplican, y si persisten resistencias generadas por elementos culturales condicionados por contextos machistas, exacerbados por la presencia del conflicto armado.

El capítulo cuatro es un ejercicio de aproximación a las barreras de acceso y riesgos de corrupción en el proceso de restitución de tierras. Para poder identificar o establecer los factores o condiciones que favorecen o se constituyen en oportunidad de riesgo de corrupción en la respuesta institucional, se utilizó la información primaria derivada de algunas entrevistas a funcionarios y consultores clave en el estudio del despojo y abandono de tierras, y en el desarrollo y aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011). El capítulo se centra en: i) hasta dónde el diseño institucional previsto en la Ley, responde a las complejas necesidades de la aplicación de la misma; ii) cuáles son los factores internos y externos que sabotean el derecho de los reclamantes; iii) cuáles son los elementos, en las etapas administrativa y judicial, que generan una mayor o menor eficiencia y transparencia en las actuaciones de las instituciones vinculadas al proceso; y iv) resaltar la complejidad del proceso de seguimiento a los fallos que, por el peso de los casos individuales y la dimensión de los colectivos, pueden generar riesgos de ineficiencia y oportunidad de corrupción.

Para la identificación y formulación de líneas de política pública de justicia local de acuerdo con las condiciones del contexto que se desarrollan en el capítulo cinco, se utilizó la información derivada del trabajo de diagnóstico y caracterización de las barreras de acceso a la justicia, y la experiencia acumulada en la organización y desarrollo del Sistema Local de Justicia. En este componente se examinan los factores que han promovido la poca visibilidad y relevancia que la justicia formal

como un derecho fundamental en los territorios afectados por el conflicto armado. En este sentido, se proponen seis políticas públicas de justicia local orientadas hacia el desmonte gradual de las barreras en el acceso a la justicia de la población rural y urbana, dentro de un contexto condicionado tanto por las dinámicas de un conflicto armado como, por las de un posible escenario de postconflicto.

Con el fin de estructurar el servicio de justicia en lo local, articular de manera sostenida a los operadores de justicia y usuarios del servicio de acuerdo a las condiciones del contexto, maximizar los recursos disponibles, disminuir las restricciones operativas y mitigar las barreras de acceso, el capítulo sexto establece las bases para la organización del Sistema Local de Justicia con cinco elementos que soportan este modelo de gestión. Asimismo, se hace un balance aproximado de la implementación de los Comités Locales de Justicia en las seis regiones de intervención del proyecto de Acceso a la Justicia de USAID en el que se tienen en cuenta su conformación, funcionamiento, y resultados alcanzados durante el periodo (desde 2014 con corte a septiembre de 2015).

Institucionalidad socavada

Análisis transversal

TABLA DE CONTENIDO

1. Entrada, consolidación y expansión de los grupos armados organizados en el territorio 17
   1.1. ¿Por qué estas regiones? 18
   1.2. ¿Cómo entraron y se consolidaron? 21
   1.3. Economía criminal en expansión, el león dormido 23
2. Una institucionalidad socavada 28
   2.1. Cooptación – infiltración – arreglos de mutuo beneficio 29
   2.2. El papel de la economía criminal en la economía local 31
   2.3. Un entorno favorable a la reproducción de la ilegalidad y la criminalidad 33
   2.4. Sin legitimidad para establecer un orden social 33
   2.5. Restricciones para una efectiva operatividad del sistema de justicia 36
3. Expresión diferenciada de las barreras de acceso a la justicia 37
   3.1. Impunidad: *"No hay autor conocido, no hay escena del crimen y no hay pruebas"* 38
   3.2. Desconfianza: *"Nadie sabe quién es quién porque nunca se sabe realmente con quién se está tratando"* 41
      3.2.1. Desconfianza ganada por ineficiencia de la justicia: *"Ya no hay confianza en la justicia, es mejor no acudir a ella y silenciar lo sucedido o acudir a los grupos armados para evitar agrandar el conflicto"* 42
   3.3. Justicia paralela: *"Es más rápida, segura y sin papeleos", "se ajusta más fácil a sus requerimientos", "es más cercana, inmediata, satisface, no es garantista ni conciliadora y es muy fuerte"* 42
   3.4. Una justicia formal alejada y evasiva frente a las necesidades de la población rural: *"Es mejor dejarlo así"* 46
4. El común denominador 49
   4.1. Restringida comprensión, aceptación y aplicación del enfoque de género 50
   4.2. Sin información ni orientación jurídica: el usuario desprotegido ante el sistema 52
   4.3. Una justicia sin los beneficios de la coordinación y articulación 54
5. Bibliografía 57
Anexo 58

INSTITUCIONALIDAD SOCAVADA

1. ENTRADA, CONSOLIDACIÓN Y EXPANSIÓN DE LOS GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS EN EL TERRITORIO

El conflicto armado colombiano, históricamente, ha afectado de forma amplia no solo a las comunidades de las regiones donde ha tenido una alta incidencia, sino también la institucionalidad local, regional y nacional. Dentro de ese marco, se hace fundamental hacer un breve análisis histórico y actual sobre la presencia de los grupos armados organizados y las dinámicas del conflicto en las regiones objeto de estudio, algunas de las incluidas por el Gobierno nacional, como de consolidación[1].

El propósito del presente capítulo es describir la importancia estratégica que han tenido cada una de las regiones para los grupos armados organizados, no solo desde el punto de vista geográfico, sino también a partir de hechos históricos y de las ventajas que hoy estos grupos han sacado de los territorios.

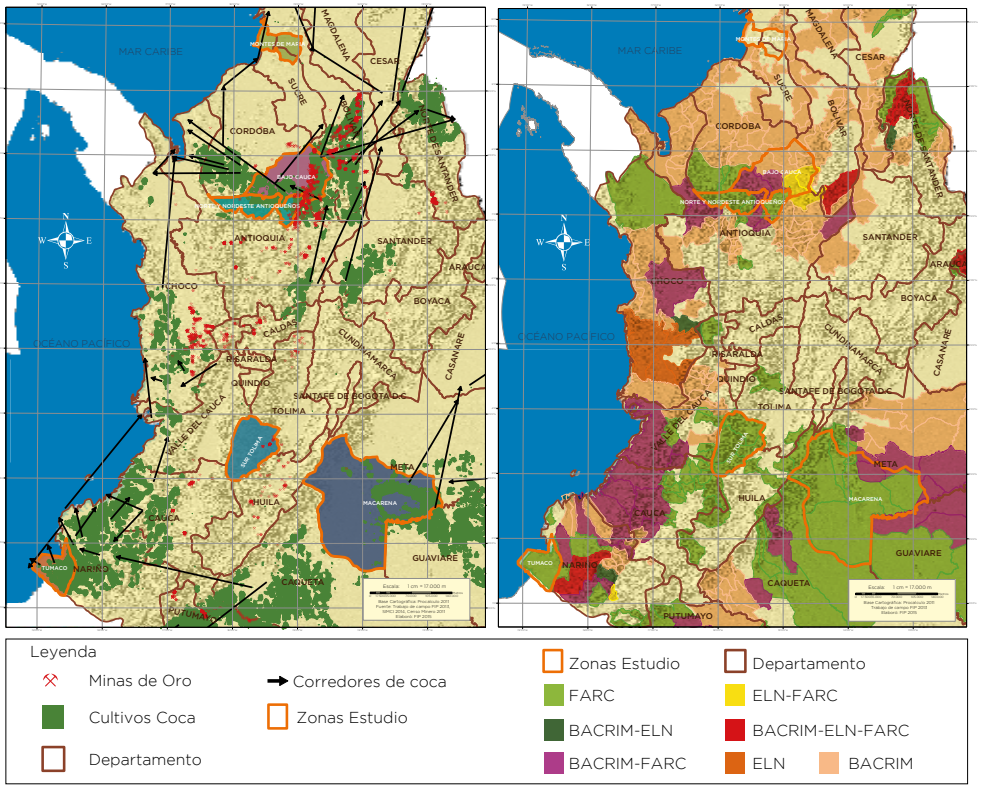
De ahí que para el análisis, es importante considerar la forma de entrada y consolidación de estos grupos en las regiones. La manera en la que estos se relacionaron con las comunidades permite entender el impacto que el conflicto tuvo en el tejido social y la institucionalidad local. Las relaciones sociales, la forma de hacer política y la lectura que les dan hoy las comunidades al territorio y la institucionalidad, están marcadas por la estrategia utilizada para el ejercicio del dominio y poder de los grupos armados: en algunas regiones con el aprovechamiento y fortalecimiento de las bases sociales ya existentes y, en otras, con el uso de la violencia extrema como medio predominante.

Finalmente, el papel que ha desempeñado la existencia de economías criminales en los territorios y que de forma conjunta con la importancia estratégica de las regiones (presentada en la primera parte), son condiciones fundamentales para la consolidación del conflicto y la cooptación e infiltración de las instituciones. Las economías criminales que se tuvieron en cuenta fueron el cultivo, procesamiento y tráfico de coca, la minería ilegal (que ha incrementado su importancia desde 2011 con el auge del oro en el mercado internacional), la existencia de corredores estratégicos y la extorsión.

1 A través de la Política Nacional de Consolidación Territorial, el Gobierno busca generar las capacidades institucionales necesarias para asegurar el acceso y la protección de derechos fundamentales de la población de los territorios afectados históricamente por el conflicto armado y los cultivos ilícitos. Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial).

A continuación y para facilitar la comprensión, se incluye un mapa que contiene las seis regiones de estudio con cultivos de coca (SIMCI/UNODC, 2014), minería ilegal y corredores estratégicos, así como la presencia de grupos armados organizados.

Contexto zonas de estudio, economías criminales y presencia de grupos armados



Fuente: Fundación Ideas para la Paz.

1.1. ¿Por qué estas regiones?

En el contexto del conflicto armado, desde mediados de la década de los 60, cuando nacieron guerrillas como las FARC, el ELN y el EPL, la presencia de los grupos armados organizados en el territorio, incluidos también los grupos paramilitares, ha estado motivada por diferentes razones asociadas a sus necesidades de contar con una retaguardia, a la posibilidad de extraer recursos, desarrollar y ampliar economías criminales y controlar corredores y aquellas relacionadas con sus propósitos estratégicos.

En ese sentido, por ejemplo, entre las subregiones estudiadas[2], en La Macarena, Sur del Tolima e inclusive en el norte y nordeste antioqueños[3], las FARC han jugado un papel protagónico por su presencia histórica y casi hegemónica, y las han convertido en enclaves para su refugio o fortines principales. Este fue el caso del Meta, donde las FARC, desde sus orígenes, se establecieron en estrecha relación con las llamadas columnas de marcha, patrocinando una colonización armada que les permitió crear grupos de apoyo que con el tiempo les sirvieron para afianzar su retaguardia estratégica, razón por la que allí se estableció el Estado Mayor del Bloque Oriental y, específicamente, en el municipio de la Uribe, el secretariado de esta agrupación guerrillera. Adicionalmente, después de la séptima conferencia de las FARC (1982), la región se convirtió en el eje de despliegue de la cadena de los frentes que harían presión sobre Bogotá en el marco de su objetivo estratégico de toma del poder y, a su vez, tras la ofensiva militar de retoma, fue el espacio de repliegue de buena parte de los frentes que tuvieron presencia en Cundinamarca, Meta y norte del Huila.

Por otra parte, el sur del Tolima, con especial énfasis en el Cañón de las Hermosas, ofrece ventajas similares para esta agrupación guerrillera: repliegue, resguardo y reabastecimiento de las cuadrillas; además se constituye como una red de importantes corredores que la conectan con los departamentos de Caquetá y Meta, y desde el Tolima les permite proyectarse sobre el Pacífico. Esta fue, asimismo, una zona de retaguardia, sede del Estado Mayor del Comando Conjunto Central y después de la muerte de Manuel Marulanda Vélez, refugio del número uno de la organización, Guillermo León Sáenz, alias Alfonso Cano. En síntesis, la presencia de las FARC en estas dos subregiones está marcada por hechos históricos: en La Macarena con la Zona de Despeje entre 1998 y 2002, y en el sur del Tolima por el nacimiento de esta estructura guerrillera en 1964, lo que la convirtió en su hito fundacional.

El Nordeste antioqueño, en la confluencia entre Córdoba y Antioquia, también es un enclave de las FARC, gracias, principalmente, a su difícil y escarpada geografía. Esta condición ha consolidado la región como un espacio seguro de repliegue, el cual no fue en su momento de fácil acceso para los paramilitares y tampoco lo es ahora para la fuerza pública. Asimismo, se configuró en la sede y retaguardia estratégica del Bloque Iván Ríos o Noroccidental (en Ituango). El control sobre este

2 A lo largo de dos años, la Fundación Ideas para la Paz realizó el diagnóstico de barreras de acceso a la justicia en las siguientes zonas de consolidación: sur del Tolima, Bajo Cauca, norte y nordeste antioqueños, San Andrés de Tumaco, Montes de María y La Macarena.

3 Para efectos del presente estudio, se entiende la subregión de norte y nordeste antioqueños como los municipios de Briceño, Ituango y Valdivia (Norte antioqueño), y Anorí (Nordeste antioqueño).

territorio les ha permitido a las FARC proyectarse sobre zonas como el Urabá, los Valles del Sinú y San Jorge, el Bajo Cauca, entre otras regiones de Antioquia.

Una dinámica completamente diferente es la de San Andrés de Tumaco, donde a pesar de tener, así como La Macarena y el sur del Tolima, una presencia casi hegemónica de las FARC, el principal interés en dominar este territorio está en el desarrollo y expansión de economías criminales y el control de corredores y puntos de embarque. Tumaco es considerado un espacio altamente estratégico para el negocio del narcotráfico en la medida en que: i) cuenta con una vasta zona de cultivos ilícitos; ii) se ubica sobre el océano Pacífico; iii) hace frontera con Ecuador; y iv) cuenta con una importante y compleja red de esteros y ríos. Las anteriores características ofrecen condiciones propicias para el desarrollo de todo el encadenamiento productivo del mercado de la droga, facilita la evasión de las autoridades y permite la salida al mar para el transporte de droga y armamento desde y hacia Centroamérica y Asia.

La existencia, desarrollo y expansión de una economía criminal (cultivos ilícitos, narcotráfico, corrupción, minería ilegal y extorsión) ha determinado, no solo la presencia y permanencia de los diferentes grupos armados organizados, sino también su dinámica y forma de interacción entre los mismos (disputa, control hegemónico y alianzas estratégicas). El Bajo Cauca es un territorio con una alta importancia geoestratégica al tener, por un lado, injerencia sobre la vía a la costa, lo que hace de esta un importante corredor con variedad de ríos y salidas al mar para la expansión del narcotráfico y otros mercados legales e ilegales, y, por el otro, una amplia zona de ribera caracterizada por la explotación de oro y la existencia de cultivos ilícitos.

Uno de los problemas más graves que presenta esta región es la alta concentración de la propiedad asociada a la violencia, al narcotráfico y al control territorial ejercido por los grupos armados organizados, que ha desembocado en un proceso violento de reconfiguración de tenencia de la tierra. Así, la distribución del territorio en esta región se caracteriza por el latifundio, en su mayoría, en propiedad de los antiguos jefes paramilitares, 'Cuco Vanoy' y 'Macaco', y heredado a las bandas criminales. Este factor ha facilitado el establecimiento de laboratorios y cristalizaderos, debido a que dificulta su ubicación por parte de las autoridades y permite su constante movimiento, por lo que el uso que se le da a la tierra está más asociado a la economía criminal como corredor estratégico y zona de acopio y transformación de coca.

Los Montes de María no fueron estratégicos para los grupos armados organizados alrededor de una economía criminal, pero sí como corredor del narcotráfico que comunica zonas de cultivo y laboratorios con el Golfo de Morrosquillo, un punto especialmente importante, hasta hoy, para exportar droga.

1.2. ¿Cómo entraron y se consolidaron?

La forma de entrada de cada grupo armado a los territorios ha marcado su relación con las comunidades y las dinámicas regionales (infiltración, cooptación, 'democracia participativa'). Mientras algunos grupos se preocuparon por mantener, fortalecer y aprovechar las bases sociales ya existentes o crear unas nuevas a su favor, otros lo hicieron a través del uso de la violencia, en muchos casos, extrema. Por ejemplo, las guerrillas, y especialmente las FARC, lograron forjarse un apoyo desde los años en que propiciaron la colonización armada, que mantuvieron en lo posterior, mientras que el método de entrada de los grupos paramilitares fue el uso de la violencia por medio de masacres que les permitió quitarles apoyo social a las guerrillas y obligarlas a replegarse a zonas más montañosas o selváticas.

En el sur del Tolima las FARC se valieron de un discurso marxista unido a una labor de entrega hacia la causa revolucionaria y de reivindicación de derechos que combinaba lo ideológico y político, con lo militar. De entrada, se asentó y configuró como 'otra institucionalidad' para apoyar luchas sociales asociadas directamente a la tenencia de la tierra y fortaleció su influencia a través de una relación compleja con la población, para ganar su apoyo y asegurar el control sobre los corredores estratégicos.

En La Macarena, la población asentada (colonos, campesinos), sirvió de base social para la consolidación de las guerrillas, lo que perfiló esta zona como centro de despliegue de los frentes 7, 26, 27, 40 y 43 de las FARC, y como sede del Secretariado del Estado Mayor del Bloque Oriental (Embo). Sumado a lo anterior, la Zona de Despeje le permitió a la guerrilla establecer sus dispositivos de seguridad y de fortalecimiento del control y apoyo social con la profundización de la influencia y dominio sobre las organizaciones de base comunitaria, y les facilitó la cooptación, infiltración y restricción de la institucionalidad local como plataforma para ampliar su capacidad económica, política y, sobre todo, militar. En las zonas de montaña de esta región, las organizaciones de base que construyeron las FARC desde la colonización armada, así como las que impulsaron, les facilitó cooptar comunidades y bases sociales, razón por la que la región ha permanecido como lugar de repliegue 'seguro' para frentes que, en otro momento, actuaron en diferentes regiones del Meta y otros departamentos. Asimismo, el fenómeno de las familias farianas, definidas como aquellas que han estado por décadas unidas a las FARC por lazos de sangre, y que desempeñan un papel importante dentro de la organización "en actividades de logística y de inteligencia"[4], también ha sido fundamental para la consolidación del dominio de las FARC en los territorios donde han hecho presencia por décadas.

4 Extraído del Diagnóstico de Barreras de Acceso a la Justicia en La Macarena. Pág. 25.

En Tumaco, de manera contraria, fue el *boom* del narcotráfico[5], a finales de los 90, el que marcó el fortalecimiento de los grupos armados organizados. Por esa época, los operativos contra los cultivos realizados en Caquetá y Putumayo, desplazaron la problemática hacia el Pacífico, particularmente, hacia Nariño y Tumaco (a 2014, 8.963 hectáreas cultivadas), y movilizó a un número importante de colonos y campesinos. En este municipio, las FARC se ganaron el apoyo de comunidades establecidas en las nuevas zonas de cultivos ilícitos, acopio de droga y comercialización de insumos y armamento; así la base social estuvo condicionada no tanto por un discurso de reivindicación de derechos sino por el de una economía criminal naciente en medio de una bonanza cocalera. No obstante, es importante recalcar que en este territorio que ha sido objeto de disputa, la lealtad de la comunidad (campesinos cultivadores) no ha estado tan vinculada a un discurso ideológico, sino al desarrollo de una economía criminal que se ha convertido en la opción laboral para un importante número de familias tumaqueñas, como por ejemplo, la extracción ilegal de hidrocarburos. La columna Daniel Aldana está más dedicada a los negocios ilícitos de ahí que su trabajo se enfoque en afianzar las condiciones de seguridad para garantizar la estabilidad y expansión de la criminalidad en las zonas de influencia y no en fortalecer la capacidad política de la guerrilla.

El uso de la violencia contra la población fue una estrategia mucho más común en las estructuras paramilitares que en las guerrilleras. Es fundamental partir del hecho de que las AUC nacieron para darle un orden al crimen y una unidad a las diferentes facciones del narcotráfico, objetivo disfrazado con su discurso antisubversivo, el cual no solo los invistió con la potestad de ir tras la guerrilla y sus colaboradores, sino también con una ventaja para justificar el uso de la violencia extrema sobre las poblaciones y tomar control de los territorios. Así ocurrió en el Bajo Cauca, donde, desde la década de los 70, las FARC entraron por considerarla una zona militarmente estratégica en el marco de su proyecto expansionista y más adelante incursionaron las AUC con violencia, principalmente, a través de homicidios selectivos, despojo de tierras y masacres.

En el norte y nordeste antioqueños intentaron entrar de la misma forma, sin embargo, nunca lograron dominar la zona de montaña, controlada por las FARC. En esta región hubo masacres como la de La Granja y El Aro, este último, corregimiento de Ituango donde, en 1997, asesinaron a 19 campesinos. No obstante, en 2001, se produjo una de las derrotas más duras para las AUC cuando en un intento por tomarse este municipio, rico en cultivos ilícitos y oro, perdieron a por lo menos 100 de sus hombres en medio de una emboscada de las FARC, bajo el mando de Iván Ríos (Verdad Abierta, 2009).

5 En Tumaco se expandió la siembra, se constituyó como corredor, zona de transformación (laboratorios) y puntos de embarque. Asimismo fue una zona especialmente estratégica para introducir insumos.

La entrada de los grupos paramilitares en el territorio no solo les dejó a los grupos armados postdesmovilización espacios ganados donde ejercer control y poder con una población sometida por el miedo, el uso de la violencia extrema -expresado en los crímenes de lesa humanidad sobre la población-, sino también rompió el tejido social y marcó de desconfianza las relaciones entre la comunidad. Asimismo, su incursión se caracterizó por una significativa cooptación del aparato estatal (nacional, local y fuerza pública) e hizo de la democracia participativa no un ejercicio de elección, sino de trueque (clientelismo, y compra y venta generalizada de votos), que hoy se mantiene, inclusive, en territorios libres de grupos armados.

El caso de Montes de María es singular porque, a pesar de no tener actualmente presencia de grupos armados organizados, su historia está atravesada por el arraigo de las guerrillas y la entrada violenta de los grupos paramilitares. Para las FARC, esta subregión fue atractiva por su geografía montañosa, pero sobre todo por la tradición y fortaleza de su organización campesina, la que en un principio fue aprovechada por el grupo guerrillero, sin embargo, esto no impidió que también hicieran uso de la violencia para someter a la población. Esta relación establecida por la guerrilla hizo que la llegada de los grupos paramilitares fuera especialmente cruenta para las comunidades. Las masacres, ocurridas entre 1996 y 2001, demostraron la brutalidad con la que las AUC plantearon la lucha contrainsurgente y cuyos objetivos fueron: la destrucción total de las personas y objetos relacionados con la guerrilla, lo que generó el desplazamiento de un total de 118.315 personas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2010, pág. 54), el abandono de 66.090 hectáreas de tierra (Reyes, 2009, pág. 159); y el desarrollo de estrategias de cooptación de las administraciones locales que tenían como meta central el control político y la apropiación de los recursos de inversión pública.

1.3. Economía criminal en expansión, el león dormido

Un aspecto común que se destacó al tener una visión panorámica de las seis regiones objeto de estudio fue el hecho de que, históricamente, los grupos armados han entrado al territorio con el objeto de dominar economías criminales o corredores estratégicos, ya sea para el desarrollo de la misma o para su movilidad y resguardo. No obstante, aunque todos giran en torno a un beneficio común, narcotráfico, minería, extorsión o cualquier otra renta ilegal, el escenario de disputa y rivalidad ya no es tan claro como en el pasado, razón por la cual las alianzas o acuerdos de no agresión se han convertido en una estrategia más frecuente. Asimismo, es importante tener en cuenta que las dinámicas de las nuevas estructuras criminales heredan gran parte del comportamiento y las actividades de los paramilitares que hicieron presencia en el pasado, desde su relación con la comunidad y autoridades locales, hasta el desarrollo y control de estas economías.

Todas las regiones, en diferentes niveles, representan un espacio estratégico para la expansión de al menos una economía criminal. Es así que el sur del Tolima, a pesar de haber tenido de manera transitoria cultivos de amapola en la década de los 90, hoy no cuenta con una economía criminal extractiva, pero aún es considerado un corredor seguro de paso de coca desde Putumayo y Cauca hacia el centro del país, por el Cañón de las Hermosas. No se puede pasar por alto la extorsión generalizada que ejerce el frente 21 de las FARC en estos municipios, soportado por dos amenazas: el desplazamiento o el uso de artefactos explosivos contra establecimientos; en esa medida, ahora son los sectores productivos locales quienes sostienen la carga económica de mantener activa a una estructura como el frente 21 que sirve de anillo de seguridad para el Comando Conjunto Central y tiene como misión mantener el control sobre uno de los espacios de recuperación y resguardo para la organización en su conjunto.

En La Macarena, si bien es cierto que los cultivos de coca disminuyeron sustancialmente después de la retoma de la Zona de Despeje, a 2011, el 59% de las hectáreas cultivadas en el Meta estaban bajo el control de las FARC. Los llanos, por su potencial productor de coca y su conexión con Venezuela y Brasil, no solo han sido objeto de disputa sino que han estado divididos desde la época de las AUC: el territorio plano para los paramilitares y, posteriormente, las bacrim, y la zona de montaña, con presencia de cultivos ilícitos, para las FARC. No se configura aquí una alianza directa y explícita entre estos grupos, trabajan de manera independiente y se cruzan en puntos específicos de la cadena del narcotráfico (compra y venta de base de coca). Tanto bacrim como FARC cuentan con laboratorios para la transformación de base de coca y controlan diferentes corredores de salida hacia Venezuela. Las FARC tienen el dominio sobre los ríos Guayabero y Ariari que desembocan en el Guaviare (ruta de salida) y las bacrim controlan el río Meta, desde Mapiripán hasta Venezuela. Así como en otras regiones, la extorsión es generalizada y extendida, en La Macarena están gravados la cerveza, los materiales de construcción, los abarrotes y víveres, la gasolina y el comercio en general; toda transacción comercial tiene un porcentaje fijo: 10% de comisión por venta de predios, 3% por compra y movilización de cabezas de ganado, y los jornaleros deben 'aportar' 20.000 pesos al mes. La tenencia de ganado también está gravada: de 10.000 a 20.000 pesos por cabeza, y por hectárea de tierra las tarifas no son estándar, funcionan de acuerdo al frente guerrillero de la zona de influencia o a la periodicidad del pago.

Actualmente, la extorsión se ha complejizado debido a que, por la acción de la Fuerza pública, muchos frentes se han replegado en esta zona y todos cobran cuota sin tener claramente divididas las fronteras de la jurisdicción entre uno y otro, es decir, la población debe pagar más de una vez. Hoy hacen presencia en la zona las Columnas Móviles Esteban Ramírez, Luis Pardo Leal y Teófilo Forero, y los Frentes

7, 27 y Héroes del Yarí o 62. Adicionalmente, a raíz de la herencia dejada por el Bloque Centauros de las AUC, las bacrim han aumentado su injerencia en los cascos urbanos de Vistahermosa y San Juan de Arama, lo que prende las alarmas bajo el contexto de las negociaciones de La Habana.

La ventaja que ofrece Tumaco para el negocio del narcotráfico, históricamente ha desencadenado disputas entre la Columna Móvil Daniel Aldana de las FARC, el frente Comuneros del Sur del ELN, los bloques Libertadores del Sur y Central Bolívar de las AUC, y bacrim como las Águilas Negras, Nueva Generación, Rastrojos y clan Úsuga. Todos, en diferentes momentos, desde los 90, han buscado obtener el control y manejo del encadenamiento del mercado de la droga y demás negocios ilícitos. Hoy, dicho control lo tienen las FARC. La Columna Móvil Daniel Aldana es una estructura que tiene por objeto el desarrollo de actividades de financiación, por lo que entre sus tareas permanentes y prioritarias no está la conformación de una base social ni la oferta amplia del servicio de mediación y justicia para la solución de los conflictos entre la comunidad para fortalecer su legitimidad política. Por el contrario, su misión principal es la de conservar la hegemonía territorial para incrementar y ampliar las ganancias a través de varias economías ilegales y criminales como: mercado de droga, extracción ilegal de hidrocarburos, hurto de motos y motores fuera de borda, contrabando de armas, extorsión, e incluso crímenes como sicariato, reclutamiento, homicidios y porte ilegal de armas.

La economía del Bajo Cauca se caracteriza por un alto nivel de informalidad producto de la existencia de diferentes fuentes de rentas ilegales que son aprovechadas actualmente tanto por las FARC, como por las bandas criminales. Esta región ofrece ventajas para el desarrollo de una amplia variedad de negocios ilícitos, desde el cultivo, procesamiento, producción y tráfico de drogas ilícitas y la explotación ilegal de oro y madera, hasta la inversión en ganadería extensiva y en proyectos agrícolas a gran escala para el lavado de activos, sin dejar de lado los delitos conexos al desarrollo de los anteriores: oferta de seguridad privada, extorsión, tráfico y porte ilegal de armas, reclutamiento y sicariato.

La existencia de estos recursos ha hecho de la historia de esta región, la historia de sus disputas y alianzas en torno a las economías criminales entre los diferentes grupos armados. Desde la década de los 70 las FARC han hecho presencia en estos municipios, pero su control ha dependido del paso de otros grupos y su relación con los mismos. Guerrillas como el EPL y ELN también han tenido injerencia sobre la zona, e incluso, trabajaron en alianza con las FARC (frentes 5, 18 y 36) para hacer contrapeso, durante los 80, a la arremetida de los grupos paramilitares. La entrada de las AUC a través del Bloque Mineros y el Central Bolívar estuvo marcada por el uso desmedido de la violencia y, por tanto, la siembra de temor, sirvió de abono para facilitar la entrada de sus predecesores, el clan Úsuga, bacrim que recientemente

ha trabajado en una lógica de mutuo beneficio con las FARC para obtener mayor dominio y evitar la atención de la fuerza pública en la región, y así generar mayores ingresos.

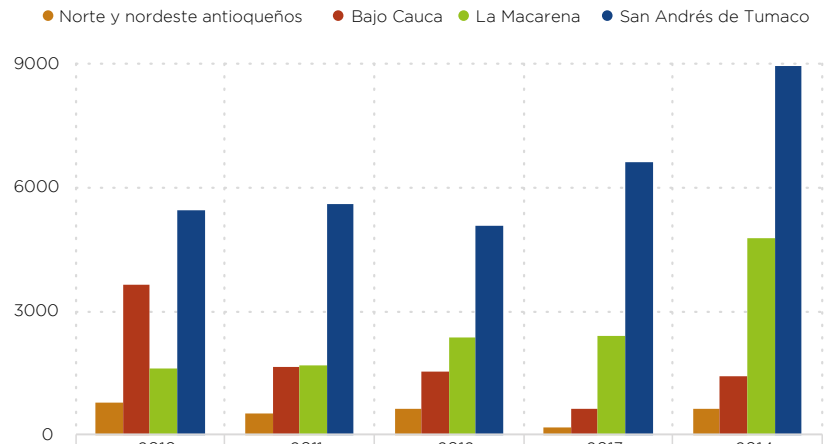
Por consiguiente, el territorio se encuentra dividido, así como las rentas ilegales. Las FARC permanecen en las zonas de montaña con los cultivos ilícitos, mientras que las bacrim se concentran en los cascos urbanos y zonas planas, y se encargan de la salida de la droga por las rutas estratégicas que posee el Bajo Cauca. Con respecto a la minería (legal e ilegal), actividad que más dependencia le genera a la población por concentrar la mayor oferta laboral, mientras las bacrim intervienen en territorios cercanos a las cabeceras, las FARC regulan la actividad en las zonas alejadas (montaña y selva). Las bacrim, por su parte, montan minas por medio de terceros y explotan las tierras de las que se habían apropiado de manera ilegal los exjefes paramilitares, 'Macaco' y 'Cuco Vanoy'. Asimismo, no se desconocen las posibles alianzas entre las empresas mineras legalmente constituidas con los grupos armados mediante acuerdos económicos y préstamo de dinero, gente y armas. Adicionalmente, todas las actividades, legales e ilegales, desarrolladas en la zona, son objeto de extorsión por parte del grupo que tenga dominio sobre cada área en específico.

El norte y nordeste antioqueños presenta unas características similares a las del Bajo Cauca. Hoy, las FARC, se dedican a producir y procesar base de coca que luego venden a las bandas criminales, así como a extorsionar transportadores, comerciantes, contratistas, jornaleros y dueños de fincas. El frente 18, considerado uno de los más activos del Bloque Iván Ríos, tiene especial énfasis en Ituango (Rocha & Marín, 2014, pág. 2). Y aunque el 36 está más concentrado en los municipios del Bajo Cauca, también hace presencia en Briceño, Anorí e Ituango a través de la utilización, control y protección de los cultivos y de los corredores estratégicos que atraviesan estos municipios para conectarse con el norte de Antioquia, el Bajo Cauca, el Parque Natural Nudo de Paramillo, el Pacífico, el Atlántico y el Golfo de Morrosquillo.

Es importante resaltar, a pesar de la caída que se venía presentando en la mayoría del territorio, el aumento de los cultivos ilícitos durante 2014. Preocupa no solo el hecho de que Tumaco se conserve como el municipio con más número de hectáreas cultivadas del país con 8.963, sino también que este sea su pico histórico y que, además, supere a las otras regiones del estudio, pese a ser un solo municipio. Igualmente, La Macarena presentó un aumento de más del doble al pasar de 2.391 hectáreas en 2013, a 4.766, no obstante, vale la pena resaltar que estas cifras no exceden el máximo histórico de cultivos de coca en esta región. El conjunto de

municipios de Bajo Cauca también mostró un incremento en más del doble, pasó de tener 617 hectáreas en 2013 a 1.436 y el norte y nordeste antioqueños, de 171 en 2013 a 632 hectáreas.

Gráfica 1. Número de hectáreas cultivadas 2010-2014

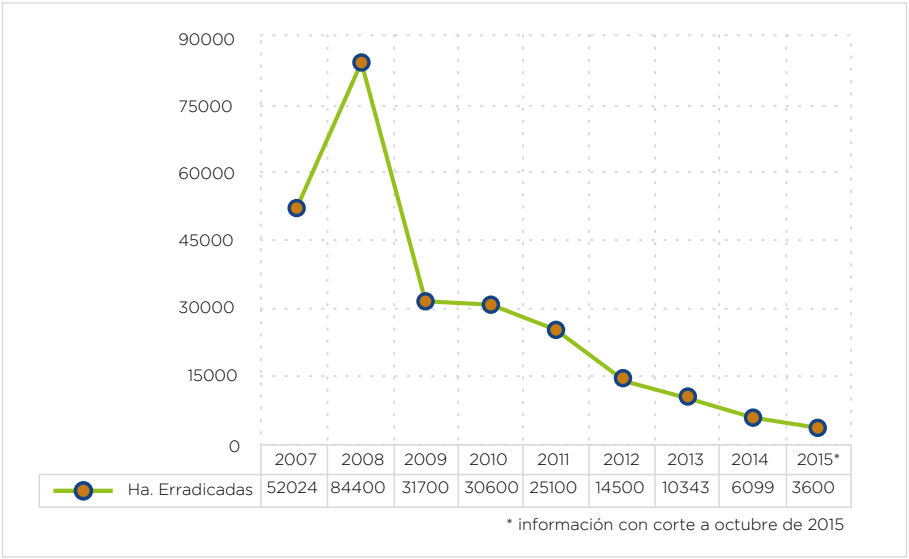


	2010	2011	2012	2013	2014
Norte y nordeste antioqueños	770	527	628	171	632
Bajo Cauca	3655	1664	1549	617	1436
La Macarena	1594	1678	2368	2391	4766
San Andrés de Tumaco	5464	5593	5065	6612	8963

Fuente: SIMCI 2014.

¿Cuáles podrían ser las principales causas del incremento de hectáreas de coca cultivadas entre 2013 y 2014? De manera aproximada, se identifican cuatro factores: i) las alianzas y acuerdos que de manera sostenida se han presentado entre los diferentes grupos armados organizados alrededor de la explotación del negocio que les ha permitido concentrarse para ampliar y generar ventajas competitivas; ii) la drástica caída del precio internacional del oro, que llegó a registrar sus niveles más bajos en julio de 2015, cuando la onza se cotizó por debajo de los 1.100 dólares, ha jalonado un posible retorno hacia los cultivos; iii) la necesidad de captar e incrementar las rentas derivadas de este negocio por parte de las FARC para solventarse económicamente de cara al postconflicto; y iv) las operaciones de erradicación manual que presentaron su punto más alto en 2008 con 84.400 hectáreas, iniciaron una fuerte tendencia a la baja representada en una disminución del 723% entre 2008 y 2014.

Gráfica 2. Número de hectáreas erradicadas manualmente 2007-2015



Fuente: SIMCI 2014.

La drástica caída en las operaciones de erradicación manual puede estar asociada a tres factores: i) la imposibilidad de entrada a las grandes áreas de cultivo por estar altamente protegidas por los grupos armados organizados, donde el principal riesgo son las minas antipersonal, lo que ha obligado la concentración de estas operaciones en zonas de cultivo pequeñas y aisladas; ii) la movilización de los campesinos cultivadores del Catatumbo en contra de la erradicación que forzó al gobierno a suspenderla y a renegociar con estos el subsidio para el desarrollo de programas de sustitución de cultivos; y iii) la resistencia de los campesinos del Putumayo como estrategia para evitar la erradicación en su territorio y hacer presión para obtener los mismos beneficios de los campesinos del Catatumbo.

2. UNA INSTITUCIONALIDAD SOCAVADA

Como se ha analizado a lo largo del documento, son los múltiples factores que no solo profundizan la compleja situación de estas regiones, sino también reflejan la persistencia de una debilidad institucional que no cuenta con la capacidad para responder a los desafíos de un contexto de conflicto armado. Una accidentada geografía, la existencia de corredores de importancia estratégica en los territorios, la falta de una infraestructura vial, la baja capacidad y presencia del Estado para la

recuperación social y económica del territorio y su efecto sobre las condiciones de vida de la población. A lo que se suman la presencia de un clientelismo tradicional y armado, las dinámicas de violencia asociadas al enfrentamiento entre los diferentes grupos armados por el control del territorio, una debilidad de la justicia formal judicial y administrativa, el desarrollo de una cultura de la ilegalidad con su precario orden social, y el poder y la capacidad que, al día de hoy, tienen las bandas criminales, junto con la guerrilla, para capturar e infiltrar las instituciones locales, ponen de manifiesto cómo la política de consolidación territorial está en un escenario problemático con más restricciones que avances. A medio camino se encuentra el cumplimiento de los objetivos de mejorar la participación democrática, las dinámicas electorales, la incidencia para una mejor gestión de las políticas y los recursos de las administraciones locales y del componente de justicia.

En muchas partes hay alcaldías, juzgados, concejos y personerías, pero no en todas existe la realidad institucional que corresponde a lo previsto por esas instituciones. Dicho en otros términos, buena parte del territorio nacional carece de las condiciones fácticas necesarias –paz social, infraestructura, cultura ciudadana, capacidad burocrática, entre otras– que permitan el arraigo y el funcionamiento de dichas instituciones (DeJusticia, 2011, pág. 18).

Efectivamente, no se puede obviar que la gestión política, económica y social de la mayoría de los municipios de estos territorios se encuentra altamente permeada por intereses clientelistas o criminales que no parecen atenuarse. Es claro que a lo largo de décadas los grupos armados organizados han logrado tener una incidencia directa en las decisiones territoriales de dos formas: i) influyendo desde afuera del aparato municipal a través del quiebre del orden público, el veto a las autoridades públicas en ciertos territorios, la presión sobre las autoridades para la orientación de la inversión hacia zonas y poblaciones bajo su dominio; o ii) insertándose en el aparato municipal con el propósito de manejar directamente el gobierno local, donde la modalidad más generalizada ha sido la captura de rentas públicas (Red RINDE, 2013, pág. 8).

2.1. Cooptación – infiltración – arreglos de mutuo beneficio

La guerrilla de las FARC tuvo una influencia amplia e importante en los poderes locales en la década de los 90. Tal predominio era regulado por cooptación e infiltración a través de 'acuerdos' con los candidatos a las alcaldías para garantizar su apoyo. El alcalde elegido debía atender las órdenes del grupo relacionadas con el direccionamiento de los contratos, la realización de obras de infraestructura y la vinculación en los equipos de gobierno a colaboradores o simpatizantes, bajo una permanente vigilancia (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 255).

Actualmente su influencia sobre las autoridades locales no tiene la fuerza ni la extensión que tenía antes en razón a los efectos del repliegue que han sufrido debido al aumento de la presión militar. En las regiones donde las FARC han tenido una presencia casi hegemónica como el sur del Tolima y la región de La Macarena, tanto operadores como personas de la comunidad reconocen la influencia de las FARC como un hecho que, si bien no necesita ninguna verificación no se puede determinar hasta dónde llega el alcance de la cooptación e infiltración para la redistribución del poder en el manejo de los recursos municipales: ¿con la imposición de obras de inversión y de contratos? o ¿solo en el cobro del 'impuesto' a los contratistas?, ¿con el establecimiento de reglas inamovibles de distribución del gasto público? o ¿en la asignación de colaboradores suyos en los cargos municipales? Por ejemplo, en La Macarena, para algunos de los consultados, las FARC están ahí, no a la vista, sino en una especie de gobierno paralelo en la sombra del que todos sospechan, pero nadie denuncia ni es testigo.

En el norte y nordeste antioqueños y el Bajo Cauca los flujos entre actividades legales, ilegales e informales son corrientes y no solo entre la minería del oro y la producción de pasta de coca, sino también respecto a otras actividades como el contrabando o la explotación ilegal de madera (Eslava, 2014, pág. 34), así como el mototaxismo, transporte fluvial y terrestre, los préstamos 'gota a gota', la extorsión y otras rentas derivadas como el pago de multas. El desarrollo de estas actividades por parte de las FARC y las bacrim, implica la posibilidad de arreglos microinstitucionales con funcionarios para beneficiar el fortalecimiento de la economía criminal. Esta situación es percibida por las personas consultadas como un fenómeno que despierta sospecha por la tendencia entre las autoridades y fuerza pública de minimizar el impacto de las bacrim en la región, sus vínculos con la política, en el despojo de tierras y los negocios de la minería. Contrario a lo que pasa con las FARC a la que según ellos, sí reconocen como responsable de las actividades violentas, de los cultivos ilícitos, la extorsión y el reclutamiento porque en el fondo no tienen la capacidad de generar 'entronques' con miembros de la fuerza pública.

En todos los municipios, incluyendo la cabecera municipal, que forman parte del norte y nordeste antioqueños, con excepción de Valdivia, operadores, líderes y pobladores consultados coinciden en que la presencia física de la fuerza pública no ha significado la recuperación del territorio ni el mejoramiento de la institucionalidad. Esta situación ha generado, tanto en las comunidades como en los operadores de justicia, una gran preocupación debido a que el problema de control del territorio por parte de las FARC se extiende a la cabecera municipal con la presencia de las milicias que actúan de manera difusa, camuflada y con alta capacidad de

amedrentamiento sobre la población y la Policía. En Anorí, Briceño e Ituango esta debe permanecer confinada en el cuartel por la amenaza de emboscada o ataques con explosivos. Y en el Bajo Cauca perciben de manera contundente que los problemas de cooptación, infiltración y connivencia entre agentes del Estado (alcaldes, operadores judiciales, Policía y Ejército) y los paramilitares (Bloque Mineros) y actualmente de colaboración con los herederos de 'Cuco Vanoy', que hoy integran la banda criminal del clan Úsuga, se han desarrollado, históricamente, con más fuerza.

Es muy difícil determinar de manera aproximada qué tanto las autoridades locales y los miembros de la fuerza pública actúan como cómplices del grupo armado organizado de manera voluntaria o impuesta por medio de amenazas. En Tumaco, el problema de debilidad institucional se agudiza por la falta de legitimidad y gobernabilidad de las autoridades asociada no solo a la incidencia del conflicto, sino, y de manera central, al narcotráfico que ha sido calificado por algunos de sus pobladores como el 'Dorado' por la cantidad de dinero que circula y que a la vez permite infiltrar y corromper la institucionalidad local. En Tumaco se percibe de manera más clara la incidencia política de las FARC en la comunidad, pero a través de la cooptación e infiltración de algunos consejos comunitarios con la suplantación de las autoridades legítimas, para consolidar su poder y dominio político, social y territorial, que la de su influencia en las decisiones de inversión pública, donde han primado más los escándalos probados de corrupción de alcaldes y miembros del gabinete, que las denuncias por sospechas de colaboración con las FARC. En ese sentido pareciera que el fenómeno está más asociado a un arreglo implícito o no, entre autoridades y guerrilla en el sentido de 'dejar hacer'.

En síntesis, Tumaco, como territorio estratégico para toda la cadena del negocio del narcotráfico (cosecha, procesamiento y exportación), se ha convertido no solo en el principal empleador y financiador de la economía local, sino también en un riesgo permanente de corrupción para garantizar la salida de los cargamentos de droga a cargo de los narcotraficantes quienes a su vez le pagan al grupo de turno (hoy la columna móvil Daniel Aldana) el aseguramiento y la tranquilidad para operar por la ruta establecida, de ahí los diferentes casos de corrupción donde han estado involucrados miembros de la Armada.

2.2. El papel de la economía criminal en la economía local

¿Hasta dónde la presencia de la ilegalidad con la economía criminal se ha convertido en una oportunidad laboral y en una mejora determinante de los ingresos de las familias vinculadas a esta? Al respecto conviene decir que tal interrogante obedece a un primer resultado obtenido en Tumaco donde nos encontramos con

un NBI que ha permanecido los últimos tres años en el 48% (Alcaldía de Tumaco - Nariño, 2012), ubicándose entre los municipios del departamento con más bajo porcentaje de NBI, a pesar de tener un 60% de desempleo (HSB Noticias, 2015).

Es claro que las actividades ilícitas, al convertirse en una oportunidad laboral, terminan por desestimular entre la población la búsqueda de ingresos legales bien sea en el sector formal o informal. Los alcaldes, al no contar con la capacidad para enfrentar los complejos problemas derivados del empleo ilegal, asociado a una economía criminal donde hay un número significativo de familias involucradas, terminan por 'aceptar' e instrumentalizar los beneficios derivados como una menor presión sobre la inversión social y el NBI.

En función de lo registrado en Tumaco, se planteó un ejercicio estadístico que permitiera, de manera aproximada, conocer si el indicador (NBI) capta las distorsiones generadas por las economías criminales en otros municipios con características similares en todo el país.

Se trata de mostrar cómo, en cierta medida, las economías criminales están asociadas a niveles relativamente altos de desempleo formal y al tiempo a niveles relativamente bajos de NBI. De manera intuitiva se podría plantear que: a menores índices de empleo formal, mayor porcentaje de NBI debido, principalmente, a la baja capacidad de consumo de las familias. Para mayor claridad, en ausencia de economías ilegales, el empleo formal no solo tiene un registro de salarios más alto que el del informal, sino que en mercados como el de Colombia, ante choques negativos o índices altos de desempleo, el sector de la informalidad sufre más que el de la formalidad (Ramos, Duque, & Surinach, 2010). En estos casos, cuando observamos mayores niveles de desempleo, el consumo de los hogares vinculados a los sectores formal e informal legales es más bajo y con esto se observan índices de necesidades básicas insatisfechas más altos.

No obstante, de manera contraintuitiva, esta relación no se cumple ante la presencia de estas economías criminales debido a que el NBI toma otra dirección jalonada por una oferta de salarios reales más altos que los del sector formal e informal legal que permiten mayores niveles de consumo. El anexo 1 muestra el resultado de los ejercicios estadísticos en los que se estimó la relación que hay entre NBI y desempleo, pero de forma diferenciada entre zonas con economías criminales y sin estas para lo cual se definió como economía criminal la presencia de cultivos de coca, minería ilegal y corredores estratégicos de droga.

¿Qué indican los resultados? De manera aproximada confirman dos hechos: el primero es que efectivamente, cuando no hay economías criminales, el desempleo está asociado a un NBI más alto; y el segundo, que en municipios con economías

criminales, donde el empleo formal está menos desarrollado (el tamaño de la ilegalidad e informalidad es más alto), los índices de NBI son más bajos, esto comparado con los municipios sin economías criminales. El efecto es inclusive más fuerte en zonas donde convergen dos o más tipos de economía criminal.

Vale la pena aclarar que estos ejercicios estadísticos no indican una relación causal sino una serie de correlaciones sujetas a varios limitantes de medición, que se explican a profundidad en el anexo.

2.3. Un entorno favorable a la reproducción de la ilegalidad y la criminalidad

La extensión y consolidación de las economías criminales ha sido posible en los contextos que son propicios a la reproducción de la ilegalidad. En la mayoría de las regiones no se trata de una delgada línea entre lo legal y lo ilegal, se trata de un terreno árido para el cumplimiento de la ley y el desarrollo de una concepción de lo público y el bien común, debido principalmente a: i) la extrema desconfianza entre las personas de las comunidades que ha llevado a que no compartan ni tengan la capacidad para conocer cuáles comportamientos o elecciones son correctos, incorrectos, legales o ilegales; ii) la desconfianza en la capacidad de las instituciones para sancionar de manera efectiva y sostenida las faltas al código de convivencia, que ha jugado como aliciente para encontrar en la desregulación altos beneficios y poco riesgo de sanción; iii) un entorno donde la tendencia entre los pobladores es la de crear códigos y estrategias para evadir la ley bajo el precepto de que 'quien cumple pierde', porque en últimas no creen que sea razonable someterse a las normas; y iv) la idea de una regulación motivada solo por la existencia de controles fuertes, mediados por estrategias violentas y amenazantes que no permiten el ejercicio de una elección libre y responsable.

La situación se complejiza y agrava debido a que la ilegalidad permite también la convergencia de grupos criminales con capacidad para imponer reglas, la ausencia de rechazo social y moral de esa ilegalidad –tanto por apatía como por miedos fundados–, más los procesos de captura institucional y de concertación de acuerdos entre agentes institucionales y grupos poderosos –legales o ilegales- (Eslava, 2014, pág. 16).

2.4. Sin legitimidad para establecer un orden social

La cultura de la ilegalidad es muy difícil de cambiar. El impacto del conflicto y la criminalidad contiene una enorme fuerza en la formación de costumbres y hábitos, contrarios a la aparición de comportamientos coherentes con un capital

social, entendido como la capacidad que tienen las personas de una comunidad de identificarse y acatar las leyes y valores de su sociedad, porque confían en que las instituciones del sistema responderán de manera adecuada.

Los problemas de desregulación social asociados a un bajo capital social, a una precaria percepción de lo público y a una falta de legitimidad de las autoridades locales, no tienen la dimensión ni la gravedad en el sur del Tolima y La Macarena. En la zona rural de estas regiones, por la presencia de una para institucionalidad, representada en las FARC, que resuelve los dilemas o conflictos de la 'acción colectiva' con un alto poder de disuasión por medio de la violencia para los que buscan evadir el cumplimiento de su código. En la zona urbana el fenómeno de la desregulación por parte de las personas está motivado más por la intención de resistirse al control de la fuerza pública (requisa y presentación de papeles) que de no acatamiento por beneficio, porque la perciben como hostil, discriminatorio y de riesgo por los casos de capturas masivas[6].

Intervención del aparato coercitivo ilegal para obtener acatamiento. En el Bajo Cauca, a lo largo del trabajo de campo, se observó una especie de relación en los municipios con mayor influencia de economía criminal entre dos tipos de autoridad: la legal y la ilegal. Algunos funcionarios refirieron cómo, en ciertos casos, las administraciones han aceptado la intervención del aparato coercitivo de las bacrim para hacer cumplir las normas, donde los ejemplos más evidentes son: el uso obligatorio del casco y chaleco por parte de los motociclistas, la aceptación de la disposición de dividirlos por zonas y colores, y la aplicación de multas a los que incurran en peleas y riñas, lo que les ha mejorado las estadísticas de lesiones personales. En palabras de un funcionario: *"Ponen algo bueno y se lucran"*. De manera lamentable, son las mismas autoridades locales las que refuerzan su falta de legitimidad ante los ciudadanos por: i) la instrumentalización que hacen del poder coercitivo de los grupos armados para imponer la regulación por medio de la violencia; ii) la formación de una actitud permisiva (dejar hacer, dejar pasar) y tolerante con la ilegalidad y la violencia; y iii) por la consolidación de un precario orden social.

El beneficio de la desregulación. El ejemplo más marcado de limitado capital social lo constituyen el municipio de Tumaco y la subregión del Bajo Cauca, donde de manera general, las personas perciben las regulación social como un obstáculo impuesto por las autoridades locales a las que no les otorgan legitimidad alguna. Lo común ha sido la formación de una actitud permisiva frente al incumplimiento de la ley, donde su violación: i) no es, generalmente, mal percibida; ii) es justificada en función de la falta de credibilidad de las personas en la capacidad de sanción y

6 Ver diagnósticos de La Macarena y sur del Tolima.

penalización por parte de las autoridades responsables; y iii) se ha convertido en una ventaja oportunista utilizada por las personas para evadir, sin consecuencias, las obligaciones de un orden legal, cuyo fenómeno incluye, entre otros: el no reconocimiento ni pago de las multas, el no cumplimiento de requisitos básicos como el registro de propiedad de los vehículos y motos, el porte de la cédula y libreta militar, la violación de medidas como la ley seca y el control de horarios de los establecimientos públicos, y la invasión del espacio público por parte de los comerciantes que han convertido los andenes en vitrinas. Acá se cumple el principio de que si las personas no esperan que los otros actúen de acuerdo a la ley, entonces, lo esperado como comportamiento racional es no someterse a esta.

Instrumentalización de las alianzas y negociación del territorio. En las zonas donde hay presencia en alianza de FARC y bacrim, con su efecto en la mejora de las condiciones de seguridad, las autoridades locales terminan por beneficiarse. En efecto, la disminución de la violencia homicida como indicador por excelencia para medir el estado de la seguridad en el territorio, se podría presentar como un resultado obtenido por la acción de las autoridades y la fuerza pública, y no como efecto directo del no enfrentamiento de estos grupos por el control sobre el territorio y la economía criminal. Las alianzas, aunque inestables, a su vez generan un escenario favorable para una mayor dedicación a los negocios, lo que tiene un impacto en la ampliación de la economía criminal, en una mayor capacidad de infiltración en las comunidades, de cooptación de la institucionalidad local y de mayor amenaza a las condiciones de seguridad. Estos efectos han sido ignorados a conveniencia por algunas autoridades locales que no perciben su impacto sobre la institucionalidad y la amenaza sobre la seguridad por la volatilidad de estas alianzas que, al día de hoy, se pueden describir como el 'león dormido'.

Precariedad en la transparencia de la gestión pública. En Montes de María el impacto sobre la legitimidad y gobernabilidad en el desempeño de las instituciones en la función pública, no lo tiene el conflicto armado sino la corrupción política. Acá nos encontramos con un fenómeno donde el ejercicio de la política y de la función pública no es independiente de la práctica sistemática de la corrupción. En esta región la influencia probada de los paramilitares en la financiación de candidatos abrió la compuerta para hacer del voto no un ejercicio de participación representativa, sino una práctica de regateo *"donde todos quieren comer y nadie quiere defender lo público".* El efecto es de doble vía: el ciudadano que vende el voto no legitima la autoridad del elegido y el elegido no legitima a la comunidad en el ejercicio de las funciones de veeduría sobre la gestión pública. Así, mientras autoridades y comunidad no estén alineadas con los propósitos de legalidad y apego a la ley, la ilegalidad seguirá siendo la norma.

Como en Montes de María, en Tumaco la forma de hacer política es totalmente depredadora y conseguida a través de la compra de votos, lo que le confiere el carácter de ilegal e ilegítima. En esa medida, no se puede esperar que la función pública atienda las demandas de la población y maneje los recursos de manera adecuada y transparente. De acuerdo con los pobladores de Tumaco la falta de agua, los constantes cortes de energía, el continuo desabastecimiento de combustible, el creciente desempleo en la zona urbana, el aumento del narcotráfico en la zona rural y los nacientes carteles políticos que han hecho de la politiquería un negocio más rentable que el mismo narcotráfico, han convertido al municipio en presa fácil de la economía criminal.

El impacto de la presencia de los grupos armados en territorios funcionales a la expansión de la economía criminal es extenso y ofrece, como se ha analizado a lo largo del capítulo, 'beneficios' que ocultan la real cooptación e infiltración de estos poderes en la institucionalidad, como lo plantea DeJusticia "es solo cuando se hace investigación social más profunda que se aprecia cómo la paz, el desarrollo y la legalidad conseguidos obedecen a los intereses criminales y mafiosos o a las alianzas entre estos y los poderes políticos o económicos tradicionales. Se descubre entonces la existencia de un orden "paradójico" en donde la paz ciudadana convive con el imperio del crimen" (García & Espinosa, 2013, pág. 79).

2.5. Restricciones para una efectiva operatividad del sistema de justicia

La inseguridad por la situación de orden público es una de las restricciones más importantes que presenta la administración de justicia, especialmente para los operadores de justicia judicial. En general y como se analiza en la barrera de impunidad, el mayor obstáculo lo tiene la policía judicial por las condiciones de inseguridad que bloquean el desarrollo de las investigaciones y la recolección de pruebas. Es claro que en un contexto de conflicto armado los operadores se pueden ver obligados a supeditar sus decisiones a la necesidad de no poner en riesgo su seguridad. Sin embargo, en estos contextos, el riesgo, en palabras de un juez, lo tiene hoy más el que denuncia y se constituye como testigo que el mismo operador de justicia, porque es ahí donde los victimarios actúan con más facilidad y obtienen mejores resultados. Normalmente, lo que se observa es una atención para los delitos de bajo impacto que son más fácilmente judicializables (inasistencia alimentaria, deudas, lesiones personales) a través de procesos más seguros, que requieren poco esfuerzo de instrucción y no generan mayor riesgo.

Para los jueces, fiscales, comisarios de familia, conciliadores, inspectores de Policía, personeros municipales y funcionarios de casas de justicia, como restricción a su función, le siguen en orden de importancia la falta de recursos físicos y humanos para

el desempeño de su labor. Uno de los problemas centrales para el funcionamiento de la mayoría de los despachos, es la falta de equipos y de conectividad, lo que se ha convertido en una seria limitación para la comunicación entre operadores, la búsqueda de información o la práctica de ciertas pruebas (como testimonios a distancia, audiencias virtuales).

Otros aspectos que fueron identificados de manera reiterada se relacionan con la rotación excesiva de los cargos que forman parte de la justicia administrativa, por el manejo clientelista de las administraciones locales, lo que afecta la administración de los procesos y la garantía de atención al usuario. A lo anterior, se suma la limitada dedicación en tiempo laboral que algunos operadores registran (especialmente jueces y personeros) y que no llega a los cuatro días por semana, porque la mayoría no tiene su familia en el municipio donde labora, lo que implica su desplazamiento desde el viernes hacia el mediodía, hasta el lunes en la tarde. De todos los jueces que fueron entrevistados solo dos se encontraban en carrera, los demás estaban en condición de provisionalidad y ninguno manifestó sentirse afectado, porque como bien lo expresó uno de ellos, tienen mayor garantía de permanencia en el cargo debido a que *"no son juzgados que por su ubicación sean los favoritos para ser seleccionados por jueces de carrera"*. Según DeJusticia, el 30% de los jueces del país (sin tener en cuenta los despachos de descongestión) están en provisionalidad y ubicados en la periferia. Es claro que se trata de una condición laboral de carácter temporal y precaria, que puede afectar la calidad de sus funciones y ser factor de riesgo de corrupción por las clientelización del cargo y la ausencia de meritocracia y de un examen transparente y objetivo para optar por el puesto, debido a que estos jueces son nombrados a discreción por los magistrados de los Tribunales. Para DeJusticia el riesgo se incrementa porque, "en contextos de corrupción y conflicto armado se puede no solo acentuar gravemente la debilidad institucional, sino también facilitar la captura del Estado" (García Villegas & Revelo Rebolledo, 2010). Además, hay que considerar el incremento de la ineficiencia, en razón a que es poco o nulo el seguimiento y control que tienen frente a su desempeño, por lo que el esfuerzo por responder efectivamente a sus funciones y resolver los conflictos de manera oportuna en un plazo razonable, no siempre está presente.

3. EXPRESIÓN DIFERENCIADA DE LAS BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA

La administración de la justicia no escapa a los efectos de una debilidad institucional bien sea por restricciones asociadas a los problemas de orden público, o a la falta de infraestructura, recursos humanos y tecnología para su operatividad,

en contextos de alta complejidad. La falta de capacidad institucional también está asociada a otros fenómenos que impactan de manera negativa y diferenciada la provisión del servicio en todas las regiones y que se constituyen en barreras de acceso para la satisfacción de las necesidades jurídicas de las personas como se describen a continuación.

3.1. Impunidad: *"No hay autor conocido, no hay escena del crimen y no hay pruebas"*

En las regiones con presencia de conflicto armado, la impunidad es una de las barreras más recurrente y que explica, en gran parte, el avance y la extensión de la criminalidad y la violencia, donde la denuncia, la apertura del expediente, el adelanto de las diligencias para la investigación, la recopilación del acervo probatorio y la consecución de testigos están seriamente delimitados. Jueces y fiscales cuentan con el poder para llevar a cabo y cumplir con cada una de las etapas de los procesos a su cargo, pero no con la capacidad y respaldo institucionales para responder y mantener un aceptable nivel de acceso al servicio y de respuesta eficiente en estos territorios cercados por entornos violentos y de economía criminal.

La situación de orden público profundiza las fallas en la administración de justicia por ser un factor que de forma directa favorece y amplía la barrera de la impunidad en todas las regiones del presente estudio, excepto en los Montes de María. Podemos estar frente a: i) un hecho penal conocido, cuyo proceso de investigación ni órdenes de captura se pueden materializar por el impedimento que tiene la policía judicial para desplazarse al lugar de los hechos y actuar con la eficacia que determina el cumplimiento de sus funciones; y ii) una captura altamente operativa que no se puede sostener por la imposibilidad de recabar el acervo probatorio y en este caso, como lo exige el Sistema Penal Oral Acusatorio, el testimonio se convierte en sustantivo, pero este tampoco se logra por el miedo que tienen las personas o víctimas de presentar la denuncia porque *"si no se hace justicia, el victimario no solo se convierte en un factor de riesgo para la vida sino también de desplazamiento"*. El temor es generalizado y ha producido el fenómeno de 'complicidad silenciosa': *"Las personas pueden saber quiénes fueron, los identifican, los conocen, pero no hablan"*, así la falta de pruebas estanca el caso y lo deja en una zona gris en la que poco importa cuán operativa haya sido la captura del responsable.

El fenómeno del miedo como motor de impunidad tiene una expresión muy fuerte, especialmente, en el Bajo Cauca, norte y nordeste antioqueños, y Tumaco. En sus municipios la vigilancia es permanente por parte de las milicias o los campaneros de las bacrim (sobre los juzgados y despachos de la fiscalía): *"Si un denunciante es visto entrando a la oficina es hombre muerto"*. La violencia y el control ejercidos a lo

largo de décadas por los diferentes grupos en disputa, han llevado a que las personas se sientan dominadas y gobernadas por el miedo, que no necesiten la presencia ni la orden directa del grupo armado, porque saben que no tienen elección, que las únicas vías son el acatamiento y el silencio.

3.1.1. Delitos de alto impacto: más como procesos archivados

Acá nos encontramos con una investigación judicial atenazada por los problemas de orden público y el miedo de la comunidad a denunciar y colaborar, y donde la justicia penal no cuenta con la mínima capacidad para responder, de ahí que el cálculo de la impunidad realizado por los fiscales y otros operadores consultados para delitos penales, se sitúe dramáticamente en un rango entre el 90 y 99%. Es decir, la probabilidad de que un delito sea realmente denunciado, investigado y finalice en una acusación ante el juez de conocimiento, es significativamente baja cuando no nula, lo que para los pobladores se ha traducido literalmente en *"el crimen paga"*.

Otro elemento que es resaltado por operadores y miembros de la comunidad se refiere a las deficiencias que se pueden presentar en las investigaciones judiciales que llevan a que el proceso se caiga, bien sea por errores en la captura o en la recolección de pruebas. Estas fallas pueden, como en el sur del Tolima, estar motivadas por la presión que ejerce la comunidad sobre la justicia judicial para que no sea *"blanda",* responda de manera contundente y favorezca las políticas de *"mano dura",* lo que ha incrementado el riesgo de errores y llevado a que el proceso se caiga cuando llega al juez de conocimiento y garantías, con la consecuente anulación del caso. O tratarse, como lo señalaron algunos operadores del Bajo Cauca y norte y nordeste antioqueños, de la existencia de una zona gris en los procesos penales *"que impide esclarecer qué tanto estas fallas en la investigación son intencionales y buscan favorecer la impunidad".*

3.1.2. Otros factores que suman impunidad en la justicia rutinaria

En general, para todas las regiones, los complejos y burocráticos procedimientos, los costos económicos y el tiempo por la demora en los procesos, una actitud negligente, motivada por factores de discriminación, y la falta de eficiencia y compromiso de algunos operadores de justicia judicial y administrativa, se han convertido en elementos de peso que le suman a la impunidad en los casos corrientes que afectan al ciudadano del común y que con frecuencia se quedan sin resolver. Se destaca el factor discriminación que motiva en el operador de justicia la eficiencia o negligencia y que se agrava en el caso de las zonas de alta influencia guerrillera, donde las comunidades que conviven con las FARC por un periodo largo terminan –a través de una relación simplista– por ser tachadas como colaboradores

o miembros de sus redes de apoyo. Al momento de presentar la denuncia ante la justicia formal, las víctimas pueden correr el riesgo de que les imputen una adhesión al grupo armado que opera en la zona de donde vienen y, por tanto, no tengan garantía de imparcialidad desde el inicio del proceso, dado que el trámite ya carece de equilibrio y neutralidad.

En la región de Montes de María el fenómeno discriminador se expresa con una justicia que favorece los intereses particulares y es *"eficiente, pronta y cercana cuando la víctima o el victimario cuentan con reconocimiento social, político y económico"* o hacen parte de las clientelas locales. De manera alarmante, en esta región está haciendo carrera la idea de que la eficiencia en la administración de justicia para las personas que no cuentan con los recursos para acceder a un abogado, se consigue con el pago a funcionarios de despacho para recibir asesoría y mejorar la celeridad en los tiempos y trámites. De ahí que algunos operadores y personas de la comunidad se pregunten: ¿Hasta dónde una baja operatividad en los repartos, notificaciones y actuaciones procesales está calculada por algunos funcionarios para presionar al usuario y obtener el beneficio del pago de honorarios?

La conflictividad compleja o rutinaria no resuelta, bien sea por: i) la situación de orden público; ii) la falta de apoyo institucional y de condiciones de infraestructura; iii) el riesgo de corrupción de los funcionarios encargados de adelantar las investigaciones y el juzgamiento; iv) la ineficiencia motivada por discriminación o negligencia en la atención que le dan razones a la víctima para no proceder con la denuncia, responder con la ley del silencio o desistir; y v) la falta de credibilidad de las personas en las instituciones responsables debido a los casos de connivencia entre la fuerza pública, autoridades locales y operadores de justicia con las AUC (Bajo Cauca, norte y nordeste antioqueños, Tumaco, Montes de María) y que aún persiste, ha incrementado la desconfianza de la población hacia la administración de justicia y derivado en formas ilegales de resolución de los conflictos y delitos.

Lo anteriormente expuesto ha incrementado los niveles de violencia y de delitos. Por ejemplo, en Montes de María, que actualmente no cuenta con grupos armados, con los linchamientos y las asonadas; y en las otras regiones, donde las FARC o las bacrim (en menor grado) se han convertido en garantes del orden y de la aplicación de justicia, con la formación de preferencias por parte de la comunidad hacia la aplicación de fuertes mecanismos de intimidación: *"Que la fuerza pública les dé gatillo porque los conocen, saben dónde están y quiénes son"*, y la aceptación por soluciones rápidas y violentas para enfrentar los problemas de impunidad, las cuales se asemejan a las prácticas de 'limpieza social'.

3.2. Desconfianza: *"Nadie sabe quién es quién porque nunca se sabe realmente con quién se está tratando"*

La desconfianza, junto con el miedo, llegó a todas las regiones para quedarse en la memoria colectiva de la población y con efectos sostenidos sobre la legitimidad de la institucionalidad local, la justicia y las relaciones entre las personas de la comunidad. La razón es clara en un contexto de esta naturaleza, la desconfianza termina por afectar también todas las relaciones sociales ordinarias: cada quien tiene razones para sentir temor de las indiscreciones de los vecinos o de la familia. La ley del silencio que se instala es la manifestación de la dislocación de las solidaridades, ya que cada uno se repliega en la necesidad de sobrevivir (CINEP - ODECOFI, 2008, pág. 47) y como lo manifestaron los pobladores de manera mayoritaria *"es difícil saber si mi vecino trabaja con los grupos armados y, por tanto, desconfío de él"*.

En todas las regiones, la barrera de la desconfianza tiene expresiones y razones diferentes de acuerdo con la dinámica del conflicto: a los grupos que se han enfrentado por el control del poder, al impacto de la violencia sobre las comunidades y al tipo de relaciones o alianzas que se presentan actualmente entre estos.

En los territorios donde las FARC han sido el grupo con mayor tiempo y presencia casi hegemónica y donde el fenómeno de las familias farianas es amplio, como en el sur del Tolima y La Macarena, la fuerza pública es percibida como una fuerza de ocupación, de ahí que la desconfianza de las personas sobre esta institución esté motivada por: i) la actitud hostil de sus miembros hacia la población. Las personas sienten que son identificadas de manera generalizada como base de apoyo de la guerrilla; ii) el consumo de droga y alcohol de sus miembros; iii) su actitud permisiva con los paramilitares y los problemas de connivencia donde se *"sirvieron mutuamente"*; y iv) el fenómeno de las capturas masivas.

En el Bajo Cauca, norte y nordeste antioqueños y Tumaco donde hay presencia de FARC y bacrim (particularmente en los dos primeros) y una economía criminal basada en rentas por minería ilegal, cultivos ilícitos, narcotráfico, contrabando de armas y extorsión, entre otros, y que ha permeado las relaciones sociales, económicas y políticas, la desconfianza hacia la fuerza pública está generada por los casos conocidos de connivencia entre las AUC-bacrim y miembros de la fuerza pública. Personas de la comunidad, así como algunos operadores de justicia, creen que este fenómeno persiste, debido a que las bacrim tienen la capacidad suficiente como estructuras de poder de cooptar a la fuerza pública, a las autoridades locales y a la justicia.

En la región de los Montes de María, que se encuentra actualmente en un proceso de pacificación que comenzó en 2005 con la desmovilización de las AUC,

el aniquilamiento del frente 35 y la dispersión del frente 37 de las FARC en 2008, la desconfianza en la fuerza pública, la institucionalidad local, la justicia y políticos, está jalonada por la memoria colectiva sobre el ejercicio sistemático de la violencia extrema con masacres y asesinatos selectivos sobre la población efectuados por las AUC. Efectivamente, en personas de la comunidad permanece la sospecha sobre la falta de transparencia de las instituciones, debido a los múltiples casos de presencia e infiltración AUC-bacrim y de corrupción de políticos que siguen en alianza con los paramilitares.

3.2.1. Desconfianza ganada por ineficiencia de la justicia: *"Ya no hay confianza en la justicia, es mejor no acudir a ella y silenciar lo sucedido o acudir a los grupos armados para evitar agrandar el conflicto"*

La apreciación sobre el funcionamiento del sistema de justicia en todas las regiones, es la de una significativa ineficiencia de los operadores encargados de llevar a cabo las investigaciones y adelantar los procesos judiciales, por lo que la denuncia ante la justicia formal, en muchos casos, no es considerada como opción preferente, además de otras razones como: i) los operadores que no cumplen con el mínimo reglamentario para prestar el servicio, *"están los funcionarios, pero no los conocimientos"*; ii) la tendencia a evadir las responsabilidades y responder, por lo menos, donde el caso más representativo lo constituye la tendencia a conciliar la VIF; iii) las actuaciones motivadas por el tráfico de influencias: *"Les resta o les da importancia a las denuncias dependiendo de la familia y la representación y poder con las que cuentan los infractores o victimarios"*; iv) la ausencia de imparcialidad y neutralidad donde las apreciaciones y decisiones en casos donde la víctima es una mujer o un usuario que viene de zonas de influencia de las FARC, están motivados más por juicios de valor que por la protección de sus derechos; y v) la falta de garantía de confidencialidad por parte de algunos operadores que en municipios pequeños tiene un impacto enorme en la confianza del usuario. En síntesis, para las personas de la comunidad la ineficiencia en la administración de justicia se presenta porque *"no es operativa, no da respuesta a tiempo, los trámites son engorrosos y nadie les da indicios a las personas de a quién* y *dónde acudir, y eso hace más grave la cura que la llaga, por eso es mejor no buscarla"*.

3.3. Justicia paralela: *"Es más rápida, segura y sin papeleos", "se ajusta más fácil a sus requerimientos", "es más cercana, inmediata, satisface, no es garantista ni conciliadora y es muy fuerte"*

La comunidad en las zonas de conflicto armado se configura como un medio invaluable para el asentamiento, control y gobernabilidad del grupo armado. ¿Qué tipo de orden establecen las FARC para obtener la seguridad y el control

que necesitan? La puerta de entrada de las FARC a las comunidades rurales con presencia institucional débil se da a través de la suplantación de la autoridad legal, como proveedor de los servicios de seguridad (protección sobre los delitos mayores y menores) y para dar, hacer y ofrecer justicia (como juez y regulador de la convivencia), igualmente, como gestor de la organización social y del sentido de comunidad en el desarrollo de acciones colectivas, todo esto articulado con una estrategia militar orientada hacia el control y posesión del territorio.

El objetivo del grupo armado es producir, en un plazo corto, cambios 'benéficos' como disminución de delitos, conflictividad doméstica y acceso inmediato a la 'justicia' con respuestas *"efectivas, rápidas y donde el ultimátum se cumple"* y con esto enviar, de manera visible, un mensaje de confianza y de imagen positiva. Lo que buscan las FARC es que la comunidad, al reconocerlas como portadoras de beneficios termine por disminuir la resistencia hacia su apoyo y colaboración y les genere seguridad, especialmente en territorios donde la economía de la coca les permitió no solo desarrollarse militarmente, sino convertirse en la autoridad regulatoria en unos espacios territoriales en los que el Estado estaba ausente y, por esta vía, ampliar su capacidad de representación y de reclutamiento (Comisión histórica del conflicto armado en Colombia, 2015, pág. 58).

En zonas rurales apartadas, donde la institucionalidad es débil o inexistente, las personas necesitan sentirse protegidas y como el Estado no puede brindarles ese derecho las FARC se configuran como un orden paraestatal para ofrecerles seguridad, justicia y la regulación de la conflictividad. Al no contar las comunidades rurales con instituciones reconocidas y eficaces, suelen carecer de una entidad que actúe como garante de los acuerdos y monopolice el derecho a la venganza mediante un sistema de justicia. Asimismo, si hay delincuencia u otros problemas de orden público, no existe una instancia centralizada o una norma suficientemente arraigada que permita resolverlos (CINEP - ODECOFI, 2008, pág. 134).

3.3.1. La arbitrariedad como criterio: *"Prohibido pegar y dejarse pegar"*

La penetración e influencia de la justicia paralela más fuerte se encuentra en las regiones con mayor hegemonía de las FARC: La Macarena, sur del Tolima, Tumaco, y el norte y nordeste antioqueños. El uso de la violencia, el castigo y el miedo son los medios para el logro de justicia, en un rango que va desde multas de 100.000 pesos por lesiones personales con golpes y si son con pistola un millón de pesos; por el delito de robo el pago en doble estimación de lo hurtado y el desplazamiento, hasta la pena de muerte a violadores y colaboradores de la fuerza pública. Con modelos extremos de imponer justicia como el de ajusticiamiento y desplazamiento, la población, lamentablemente, encuentra seguridad al tener la certeza de que el

presunto delincuente estará advertido y que el victimario no va a reincidir en caso de que quede vivo, porque *"la muerte les da representación y poder".* En el norte y nordeste antioqueños, donde las FARC comparten territorio en el municipio de Briceño con las bacrim, estas de manera excepcional en su zona de influencia y así como la guerrilla cuentan con un manual de convivencia, ejercen como jueces para aplicar la justicia y como mediadores en el arreglo de la conflictividad.

En general, se trata de una justicia centrada en proteger a la presunta víctima y 'hacer pagar' al victimario sin ningún reconocimiento de sus derechos legales, que son percibidos como mera *"alcahuetería"* o ineficiencia de la justicia formal. Este tipo de régimen en la aplicación de justicia atrae resultados visibles que terminan por ser asumidos como benéficos por la comunidad aunque algunos no compartan los métodos violentos: *"No hay viciosos ni robos",* y *"facilita"* el arreglo de la conflictividad doméstica. Las comunidades terminan por formarse una valoración positiva y una idea de justicia que, aunque no es en derecho, la estiman como *"realmente justa por la investigación que hace el grupo armado para asegurarse de que la medida de castigo sea adecuada y aplicada por la persona correcta".*

En el Bajo Cauca la zona de influencia de las FARC es la rural, y ahí la primera referencia que tienen los pobladores de la justicia es la ejercida por el grupo armado, así como en las anteriores regiones la aplicación de la violencia extrema se constituye en un medio efectivo por excelencia para los fines que persigue: que las personas aprendan que quien incumple paga con la vida o el destierro sin apelación alguna. El territorio se ha convertido en un espacio tan aventajado para la justicia paralela que algunos usuarios les advierten a los operadores cuando llegan a solicitar algún servicio de justicia: *"Yo vengo a ver qué me soluciona o si no me voy para otro lado o para donde ellos".* En esta región donde comparten con las bacrim (zona urbana) el control del territorio y los negocios que forman parte de la economía criminal, el 'clan Úsuga' tienen un código de estricto cumplimiento, pero relacionado con protección y seguridad de sus inversiones e intereses, la justicia la aplican por encargo y la subastan al mejor postor (quien pague más): víctima o victimario, es decir, solo actúan si les genera ganancia. Se mantienen más al margen de la regulación de los conflictos y manejan un bajo perfil al interior de las comunidades para no llamar la atención de la fuerza pública.

3.3.2. *"Y ahora, ¿quién podrá regularnos?" "Si la guerrilla ponía en una pared: 'no queremos vagos en esta esquina', eso se cumplía"*

En la región de Montes de María, con la salida de los grupos armados organizados que en años pasados ejercían control sobre la población, se han disparado, como era de esperarse, los delitos como hurto, microtráfico y atracos. Esto provocó una

mayor demanda de seguridad por parte de la comunidad, incrementó la percepción de inoperancia de la fuerza pública en el control del delito y la mejora de la seguridad y generó sentimientos de frustración y desconfianza frente a la operatividad de la justicia.

Para algunos de los pobladores *"la gente se acostumbró a esa cultura, a que impusieran su ley,* [y] *por eso actualmente a las comunidades les hace falta el tipo de regulación y control que ellos hacían"*. Ante esta situación, la comunidad busca formas de justicia y de seguridad diferentes a las que les puede ofrecer el Estado al que perciben como débil y en esa medida las funciones que cumplía la guerrilla son suplantadas por formas igualmente radicalizadas de justicia y seguridad para enfrentar el delito y la impunidad como, la justicia por mano propia y los linchamientos, por considerarlos *"más buenos"* porque con la formal *"hay que esperar 72 horas para que judicialicen al victimario, en cambio con la de mano propia lo quiebro ahí mismo"*.

3.3.3. Código de regulación y convivencia: exacerbación de los patrones machistas

La influencia en la regulación del comportamiento y las reglas de convivencia de las comunidades, sigue los mismos parámetros de la aplicación de la justicia por parte de las FARC en las regiones de La Macarena, sur del Tolima, Tumaco, norte y nordeste antioqueños y Bajo Cauca. Los comportamientos son moldeados por: i) el miedo y la imposibilidad de apartarse o incumplir con las directrices marcadas sin recibir el castigo estipulado; y ii) por la constricción a los derechos como el libre desarrollo de la personalidad (no al uso del piercing, el pelo largo y los tatuajes en los jóvenes) y la libertad de elegir (los homosexuales sufren la pena de desplazamiento junto a los consumidores de droga).

El código moral es amplio, sexista y homofóbico, e incluye la regulación de la vida y orientación sexual de las personas, la relación de pareja, el comportamiento sexual de las mujeres (si les parece que alguna es *"promiscua"* la identifican con el mote de *"bandida"* y *"le imponen como castigo el trabajo de abrir caminos"*) y si no *"hace caso"*, debe salir de la zona. Se otorgan el derecho a definir cuáles patrones culturales son los correctos en los procesos de socialización en reemplazo de la autoridad parental. Toda persona que se quiera asentar en la zona debe traer la recomendación del frente que opera en el territorio de donde viene o ser presentado por algún miembro de las JAC, además, estas deben actuar de manera complementaria con la guerrilla en la elaboración, socialización, control y aplicación del código, pero en la aplicación de justicia y en la regulación social quien tiene la primera y última palabra, es la guerrilla.

3.3.4. La añoranza: *"Hay más orden si hay control del frente 21"*

En el sur del Tolima, el repliegue de las FARC a zonas distantes por los avances del ejército con el plan Espada de Honor y la política de Consolidación Territorial, produjo una disminución significativa de la influencia de este grupo sobre las comunidades que dejaba atrás. Como lo describieron algunos de los pobladores al replegarse el frente 21 *"quedamos huérfanos de autoridad y sin la capacidad para ejercerla ni como comunidad ni como autoridad parental"* porque sienten que no cuentan con el poder intimidatorio para regular los conflictos rutinarios y conseguir un orden social. Efectivamente, la estrategia del miedo utilizada por la guerrilla socavó seriamente los lazos sociales y de capacidad regulatoria de las comunidades, porque el orden que esta buscaba estaba condicionado a una obediencia impuesta por la amenaza. Lo que gana en dominio y seguridad el grupo armado, lo pierde la comunidad en capacidad colectiva para regularse.

Las poblaciones sobre las que las FARC han ejercido y ejercen dominio, han terminado por asumir y percibir los constreñimientos a su libertad como aspectos naturales de la convivencia con estos grupos, por tal razón, cuando el grupo se repliega de su zona de influencia no cuenta con la capacidad para establecer un orden social. El conflicto armado en las comunidades que han sido capturadas por décadas por las FARC, ha afectado de manera severa la autorregulación, impulsado el uso de la violencia para enfrentar el delito y la conflictividad, y provocado que las rigurosas limitaciones a los derechos sean concebidos como aspectos naturales de la convivencia con sus miembros.

Igualmente, ha promovido y justificado de manera alarmante la utilización de mecanismos extremos para enfrentar la delincuencia como la justicia por mano propia y los linchamientos. Para miembros de comunidades rurales del sur del Tolima y Montes de María, la no presencia del grupo armado *"ha empeorado todo porque no existe control social, en cambio la guerrilla hacía justicia efectiva, sí la hacían y se cumplía"* y en esa medida creen que *"es mejor acudir ante Dios o a la justicia por mano propia para que se haga justicia"*.

3.4. Una justicia formal alejada y evasiva frente a las necesidades de la población rural: *"Es mejor dejarlo así"*

De lo analizado sobre las barreras y los efectos de la justicia paralela, se pueden deducir tres grandes factores que restringen severamente el acceso a la justicia formal y comunitaria de los habitantes de la zona rural:

a) En La Macarena, sur del Tolima, norte y nordeste antioqueños, Tumaco y, en menor medida, Bajo Cauca, la presencia activa de las

FARC y sus actuaciones como juez y Policía, hacen que las personas acepten y les guste esta justicia, y no sientan la necesidad de desplazarse hacia la cabecera municipal para demandar un servicio que ya tienen y perciben como más cercano y expedito. Existe un fenómeno de dependencia y configuración en el colectivo de lo que es justicia, el cual es fortalecido a su vez por otros factores como la presencia de familias farianas (particularmente, fuerte en las tres primeras regiones), un mayor tiempo de permanecía de las FARC, geografía accidentada y gran extensión territorial con población dispersa.

b) Los factores antes mencionados refuerzan la debilidad y la falta de condiciones institucionales para acercar a la comunidad rural a la justicia formal, y con esto mejorar las probabilidades de que las demandas de información, orientación y asistencia jurídicas las realicen ante esta y obtengan una respuesta oportuna y efectiva. En estas regiones la administración de justicia, aparte de la utilización de manera esporádica del mecanismo de justicia móvil, no ha creado los medios para compensar las desventajas que los potenciales usuarios tienen para acceder al servicio en condiciones de equidad, y que están relacionadas no solo con el costo económico y de tiempo, por el desplazamiento obligado a la cabecera municipal, sino también porque –como lo mencionaron de manera reiterada los pobladores consultados– no cuentan con la garantía de una atención oportuna que les permita permanecer, de manera efectiva, en el proceso y obtener la solución satisfactoria del conflicto en un tiempo razonable, *"venimos del área rural y venimos por una emergencia y esperamos que se nos atienda ese día y el funcionario no nos atiende y nos dice que regresemos otro día, sin tener en cuenta que no es fácil para nosotros, sea por los costos económicos o hasta por el mismo desgaste del viaje, esa negligencia empeora la situación, es mejor dejarlo así"*.

Nos encontramos con dos elementos que se refuerzan mutuamente: del lado de la comunidad rural una gran desconfianza en la eficiencia y transparencia de la justicia formal que se convierte en razón para justificar, entre los pobladores, el hábito de consumo de formas y medios ilegales para enfrentar la conflictividad o utilizar el tipo de justicia (legal o ilegal) de acuerdo con la que le *"dé un mejor y*

más conveniente manejo a su caso", y del lado de los operadores, la adaptación a una baja exigencia y un mínimo esfuerzo debido a la poca denuncia de la zona rural y donde la administración de justicia ha terminado por permanecer más bien ajena a la responsabilidad de buscar los medios para acercar y realizar la justicia a esta población.

c) Una presencia institucional en el territorio del servicio de justicia comunitaria que es más regulada y apoyada por las FARC que por el Estado. En algunas de estas regiones las JAC, con sus mediadores y los conciliadores en equidad, no pueden actuar sin la aprobación y las directrices del grupo guerrillero. Por ejemplo, los conciliadores que trabajan en la zona rural deben buscar la autorización del comandante para poder ejercer su labor (en la región de La Macarena no la habían conseguido), aceptar la observación y revisión de sus actuaciones, y reconocer su autoridad como última palabra cuando no se logra por las vías de derecho la conciliación. Es comprensible la resistencia de las FARC frente a esta figura para trabajar los conflictos rutinarios de linderos, deudas y problemas de pareja, porque lo hace en derecho y no a través del miedo y la amenaza. Este contexto complejo no se compadece con las condiciones de alta precariedad con las que deben los conciliadores realizar su trabajo, por la falta de apoyo de las administraciones locales y el ministerio de Justicia. En ninguna de las regiones estudiadas los conciliadores contaban con las herramientas mínimas necesarias, lo que limitaba seriamente la posibilidad de que la comunidad los concibiera como una oportunidad real y cercana de justicia efectiva y les otorgara la legitimidad como facilitadores de acuerdos frente a conflictos, tanto individuales como colectivos y, por consiguiente, motivado su alta deserción.

Aunque los mediadores de las JAC son los que mayor respaldo tienen por parte de las FARC para mediar en los conflictos y aplicar justicia, esto no se debe interpretar como el resultado de un apoyo incondicional o de simpatía y convicción hacia su causa, el problema es que este fenómeno les ha generado a algunos miembros de la comunidad desconfianza en la objetividad de sus actuaciones y ha terminado por restringir su utilización.

Tanto en Montes de María como en Tumaco, los líderes de las organizaciones afrodescendientes insistieron en la necesidad de apoyo y capacitación para que los consejos comunitarios recuperen la capacidad de mediación y regulación,

y puedan actuar como voceros respaldados por la justicia formal, no solo en la difusión de los derechos de las personas, sino también en la orientación y atención de la conflictividad doméstica y como puente con la justicia formal cuando el caso lo amerite.

En general, ni el país ni las regiones con sus administraciones locales han apostado por una justicia comunitaria. No se ha pasado de la formulación y desarrollos normativos, les falta una política pública efectiva y coherente en materia de justicia no formal que defina sus funciones, impulse su posicionamiento en la comunidad, desarrolle estrategias de articulación con la justicia formal, judicial y administrativa, y les brinde garantías y apoyo real y efectivo a sus operadores y a las personas que los utilizan. Además, se preocupe por su afianzamiento en la búsqueda y realización de la justicia y en el reconocimiento operativo de su importancia en el tratamiento de conflictos individuales y comunitarios.

¿Qué tipo de justicia quieren las comunidades que han vivido por décadas bajo la influencia directa de las FARC?

Es claro que existe una gran asimetría entre lo que las comunidades perciben como justo y lo que es justo en un orden democrático basado en un Estado Social de Derecho. Las comunidades se han formado una idea de justicia contundente, violenta, rápida, ejemplarizante, que no admite el derecho a la defensa y tienen problemas para concebir una justicia como la que contempla el ordenamiento jurídico, que obedezca a los planteamientos del Estado Social y Democrático de Derecho donde las actuaciones del Estado están basadas en el principio de legalidad, y que se complemente con el debido proceso, la presunción de inocencia y de favorabilidad (art. 28 CN y siguientes).

Si la justicia paralela, como hemos visto, actúa como filtro por su incidencia directa y significativa sobre la justicia procesada ¿qué tanto la no presencia de las FARC en zonas que han sido de su influencia ha motivado la denuncia y demanda ante la justicia formal de la conflictividad doméstica y de delitos penales? o ¿qué tanto el manejo y juzgamiento de la conflictividad y los delitos ha sido asumido por la comunidad bajo los métodos violentos antes descritos?

4. EL COMÚN DENOMINADOR

En este aparte se analizan tres barreras de acceso a la justicia cuya particularidad es que presentan en su caracterización elementos y tendencias muy comunes en las seis regiones.

4.1. Restringida comprensión, aceptación y aplicación del enfoque de género

Los resultados obtenidos en el desarrollo de la caracterización de los elementos que se constituyen como barreras de acceso efectivo a la justicia de las mujeres en el contexto de conflicto armado revelaron un panorama complejo, no solo en términos de las severas restricciones que estas tienen para obtener una mínima satisfacción en la atención de sus necesidades jurídicas, sino también por la debilidad institucional que presenta la administración de justicia en el desarrollo e implementación de medidas de protección que atiendan las necesidades de las mujeres víctimas de la violencia y abuso sexual bajo un enfoque diferencial. La tendencia encontrada en las actuaciones de los operadores de justicia apuntaba más a un limitado conocimiento, comprensión y aceptación de la jurisprudencia que a un entendimiento y reconocimiento de esta para obtener la protección de sus derechos.

Por lo anterior y para darle una mayor relevancia a los hallazgos obtenidos, se determinó incluirlos en el capítulo, *Enfoque de género y diferencial: entre la ineficiencia calculada y la actitud prejuiciosa.* Con la mencionada consideración se presenta en este aparte solo una síntesis de los principales resultados encontrados en la caracterización de esta barrera.

4.1.1. La presunción de igualdad en abstracto: *"A las mujeres las trato con delicadeza"*

Operador de justicia

La desprotección en la satisfacción de las necesidades jurídicas no se da porque no exista jurisprudencia en el país, sino porque no hay voluntad para conocerla, aplicarla y convertirla en un instrumento efectivo de protección y realización de derechos de las mujeres. En todas las regiones, sin diferencias notables, los operadores de la justicia formal, judicial y administrativa, presentan: i) un conocimiento precario sobre la jurisprudencia y los mecanismos institucionales para aplicar el enfoque de género y darle a la víctima una atención adecuada (investigación, juzgamiento y sanción al victimario); ii) resistencias hacia la aplicación del ordenamiento jurídico que incorpora medidas legales de compensación. Muchos de los operadores no han realizado las transformaciones necesarias para abordar de manera diferente el concepto de igualdad, y por esto no están de acuerdo con generar diferencias en la atención a las mujeres. Los operadores perciben como una acción positiva el que *"las mujeres cuenten con el mismo nivel de atención que los hombres"*, y como un hecho negativo, que *"estas tengan mayores pretensiones"* al estar basados en una falsa presunción de igualdad ante la Ley. En otras palabras, se sienten eximidos de manera

conveniente de la aplicación de la jurisprudencia orientada a suplir las carencias y desventajas de este grupo poblacional, lo que lleva necesariamente a un incremento en la dimensión de las barreras y a una profundización de su discriminación. Tal presunción de igualdad no permite tratar de manera diferente aquello que lo es, con el propósito de lograr la igualdad real. De allí que para garantizar el acceso a la justicia para, por ejemplo, las mujeres, hay que desarrollar mecanismos y medidas diferenciadas, con el objeto de generar respuestas adecuadas que promuevan realmente la igualdad (La Rota & Santa, 2012, pág. 17).

4.1.2. Desconocimiento de la jurisprudencia y actitud prejuiciosa: *"Las mujeres se acostumbran a eso, justifican la violencia y les hace falta el maltrato"*

Operador de justicia

Sin embargo, otros operadores reconocieron que son las mujeres las que tienen mayores restricciones para acceder a los servicios de justicia de manera oportuna y que están lamentablemente relacionadas con la actitud prejuiciosa de algunos de estos que reproducen los estereotipos de género en sus actuaciones. Esta influencia machista afecta no solo el criterio con el que juzgan el motivo de la denuncia, al quitarle su condición de necesidad jurídica a la mujer víctima de la violencia y calificarla de irracional y motivada por el deseo de venganza, sino también en el tratamiento de la denuncia y la decisión judicial.

Un elemento que merece atención es la predisposición encontrada entre operadores de justicia judicial, particularmente en fiscales, de conciliar los casos de VIF. Nos encontramos ante una justicia que no está fallando para proteger los derechos de las mujeres víctimas, y no lo hace, porque los operadores responsables no aplican la jurisprudencia y las funciones jurisdiccionales bien sea, por confusión, desconocimiento, ineficiencia calculada o estereotipos machistas. Este problema fue identificado, de manera reiterada, por varios jueces consultados al informar sobre actuaciones de funcionarios donde *"están trabajando más como consejeros matrimoniales que como operadores de justicia"* a costa de la vulneración de los derechos de las víctimas. Además señalaron, con preocupación, que a pesar de la existencia del fenómeno de VIF no les llegan estos casos, porque son conciliados por operadores a los que les parece más fácil buscar un *"acuerdo"* que iniciar un proceso y, en la mayoría de los casos, *"la víctima termina por aceptar lo que hay"* no lo que por derecho merece, y lo hace motivada por el peso de la influencia de una cultura patriarcal que la inhibe y condena al silencio, la resignación y la no denuncia frente al abuso y la violencia.

4.2. Sin información ni orientación jurídica: el usuario desprotegido ante el sistema

De forma transversal a todas las regiones, la falta de información clara y transparente, así como la de una comunicación y articulación fluida entre los operadores de justicia judicial, administrativa y comunitaria, fue una barrera identificada por el grueso de grupos consultados: usuarios y operadores. El acceso a la justicia debe contener mecanismos apropiados, permanentes y sencillos de información, acerca de los diferentes servicios del sistema de justicia formal y comunitaria que se ofrecen en el municipio, con su ruta definida para cuando los usuarios tengan un problema que no puedan resolver por sí mismos y necesiten la intervención de un operador de la justicia, logren hacerlo sin que esa primera demanda se constituya en un serio obstáculo de entrada.

De forma amplia, operadores y miembros de la comunidad señalaron como uno de los principales problemas el hecho de que *"las personas no saben a dónde acudir ni tampoco saben si tienen un problema que debe ser consultado con la justicia formal", "hay gente que no conoce sus derechos, porque una persona conocedora de sus derechos, es una cosa muy diferente"*, además, *"la gente del campo no tiene posibilidades de acceder a información, porque no sabe leer".* Es claro que el desconocimiento del derecho a la justicia en igualdad de condiciones es, para la mayoría, una barrera de peso para acceder a la justicia debido a que no cuenta con información básica que le permita identificar una necesidad jurídica derivada de un conflicto.

El establecimiento de las Casas de Justicia, como estrategia de centralización de la prestación del servicio de justicia, no ha logrado mejorar esta situación con la creación del CRI, debido a que una queja recurrente es que los encargados de esta instancia no están lo suficientemente capacitados para tomar los datos del usuario y después de escuchar el caso, indicarle a cuál despacho dirigirse. Asimismo, como molestia frecuente fue señalada la atención inadecuada de estos funcionarios, hecho por demás preocupante dado que el CRI es la puerta de entrada a la justicia administrativa, según los usuarios: *"No hay reserva, hay que presentar el caso frente a los demás usuarios que están cerca en la recepción y eso inhibe", "maltrato por parte de la encargada", "mala orientación, rebotan a las personas", "sensación de que la información que debe ser confidencial no es respetada, que se cuenta".* Además, *"se dificulta el acceso a la justicia porque no hay una información clara y a tiempo"* y *"no se conoce una ruta de operarios de justicia, dónde poner la denuncia ni dónde llevar el caso".*

"Si decido acudir a la justicia, ¿dónde lo hago?"

La falta de circulación de información entre las instituciones para optimizar la orientación de las personas y la no existencia de una ruta clara de acceso a la justicia y de *"programas de pedagogía a la comunidad respecto a las funciones de cada una de las dependencias y de los operadores de justicia",* terminan por convertirse en una justificación para la evasión de la responsabilidad por parte de algunos operadores que ven en estas fallas una oportunidad para no recibir el caso y derivarlo a otro despacho, lo que genera el fenómeno de múltiples y sucesivas remisiones, configurando así lo que un operador calificó como *"el paseo de la muerte"* o una carrera de obstáculos que termina por desgastar y desincentivar al usuario sobre la utilización del servicio de justicia formal.

"Si debo tomar una decisión, ¿quién me orienta?"

Si el usuario se acerca a la justicia para denunciar un caso y logra ingresar al sistema esto no es garantía de una respuesta oportuna, imparcial y eficiente debido a que debe salvar otros obstáculos relacionados con la información sobre el estado del proceso y la asistencia jurídica. Una queja permanente de las comunidades consultadas es que *"nadie da razón sobre el caso* [y menos] *tenemos el conocimiento para tomar las decisiones".* Contar con una ruta de entrada clara y democratizada no es condición suficiente, en muchos casos el demandante puede no tener la información acerca del estado y las implicaciones del proceso a partir de la recepción de la denuncia, lo que se puede convertir en una oportunidad para los operadores de dilatar su responsabilidad, perpetuar la condición de desventaja del usuario frente a la justicia y ocultar la ineficiencia y acomodamiento de algunos despachos que buscan no solo *"no desgastarse en un proceso",* sino también presionar decisiones, a costa de la vulneración de los derechos de las víctimas para disminuir la carga laboral, donde el caso más común es la conciliación prejudicial. En todas las regiones, la orientación jurídica al usuario fue identificada por varios operadores como *"una necesidad grande"* para que las víctimas no se dejen permear y asustar por una ilustración 'detallada y excesiva' sobre las consecuencias que puede acarrear el inicio de un proceso, con el único propósito de desencantarlas para que concilien lo no conciliable o desistan. Y de manera general por los usuarios que plantearon no tener claridad alguna respecto a las condiciones del proceso, no comprender los términos jurídicos y menos cómo y en qué medida sus derechos están protegidos o vulnerados.

El efecto que tiene una información clara y pertinente sobre el usuario es altamente positivo. Ayuda a recuperar la confianza y credibilidad en el sistema de justicia formal, le permite conocer y comprender cómo actúa la justicia y el porqué

la justicia es justa, especialmente en comunidades conflictivas. En este sentido, vale la pena resaltar el trabajo de una juez de socializar los fallos y que consiste en dedicar en cada audiencia el tiempo necesario para explicar las decisiones del fallo, particularmente, cuando le es adverso al usuario, lo que no solo genera tranquilidad, sino también permite superar la percepción de sospecha sobre las decisiones de la justicia.

4.3. Una justicia sin los beneficios de la coordinación y articulación

En los municipios, cualquier plan para mejorar el acceso a la justicia debe considerar como objetivo prioritario el desarrollo de estrategias de articulación y comunicación entre los operadores de la justicia judicial, administrativa y comunitaria. A pesar de la puesta en marcha de las Comités Locales de Justicia como mecanismo para acercar y mejorar la coordinación y la comunicación entre los funcionarios de justicia, todavía existen resistencias por parte de algunos de estos que no perciben la necesidad de un trabajo más articulado para generar ventajas en la administración de justicia, prefieren, como lo señaló un funcionario, operar *"como islas"*. Para algunos servidores de la justicia administrativa, el trabajo en equipo solo se presenta dentro del programa de justicia móvil en la recepción de las denuncias y luego se pierde para el trámite y seguimiento de las mismas.

Entre los operadores, esta gran barrera fue caracterizada como: *"no existe coordinación alguna", "nada que ver", "no conozco a los operadores de la justicia administrativa", "cada quien por su lado", "a quien tiene más poder",* existe una marcada ineficiencia *"todos sacan el cuerpo, es mejor evadir las responsabilidades".* Estas expresiones de la desarticulación y limitada organización y estructuración del sistema, se explican, de forma generalizada y guardando las especificidades de cada región, a través de los siguientes factores:

a) **Diferencias en la aplicación de la jurisprudencia:** en la mayoría de los municipios estudiados se identificaron, de manera preocupante, serios desacuerdos en la aplicación de procedimientos relacionados especialmente con la VIF entre jueces, comisarios de familia y fiscales; mientras los dos primeros insisten en que no es conciliable, el criterio de la mayoría de los fiscales es que sí lo es, y en esa medida prefieren resarcir los daños con dinero y solo judicializarla si es flagrancia, para evitar el trámite que implica un proceso. Los señalamientos de varios jueces y comisarios de familia a fiscales, por no respetar la jurisprudencia y buscar la conciliación en los casos de VIF o solicitar la prescripción en demandas de inasistencia alimentaria y no responder por la protección de los derechos de

las víctimas, si bien son importantes, resulta más alarmante la incapacidad de la administración de justicia para solucionar y enfrentar este problema de infracción al derecho, por decisiones arbitrarias y no ajustadas al ordenamiento jurídico.

b) **Quejas por incompetencia en el cumplimiento de las funciones:** la mayoría de los operadores de la justicia judicial y administrativa consultados manifestó cierta inconformidad con respecto al trabajo de sus pares, relacionada principalmente a la baja capacidad, voluntad y disposición de algunos a la hora de prestar el servicio y que se expresan en: i) el hecho común de que la *"respuesta en casos de maltrato visible es evidentemente demorada"*. Quejas en la atención a las mujeres, por la *"falta de información y disposición de ciertos funcionarios"*, o por la evasión abierta de sus funciones, por ejemplo, con la *"no recepción de denuncias para no afectar el desempeño de la institución"*; ii) la baja competencia, poca preparación, ausencia de conocimiento y débil argumentación en las audiencias de control de garantías por parte de algunos fiscales; iii) una *"respuesta inadecuada a las necesidades del usuario, desestimación de denuncia y recomendación de pagar abogado para conseguir mejores resultados"*; iv) la expresión de una *"actitud hostil con el usuario"*; y v) falta de preparación de la policía judicial, *"están crudos"* y de resistencia de algunos de estos a cumplir las órdenes de los jueces.

c) **Comunicación selectiva:** según la información de los operadores, los canales de comunicación son restringidos y de manera general solo se presentan bajo dos modalidades: i) en función de la remisión de los casos; o ii) por consulta para buscar orientación si hay previamente afinidad de criterio jurídico, en el manejo del conflicto, lo que puede producir, por ejemplo, una *"íntima comunión entre jueces y fiscales,* [que es percibida como] *poco transparente por ser en sus actuaciones muy punitivos o muy permisivos y selectivos".* Para la mayoría, gran parte del problema es que existe una defensa a ultranza de la independencia de los diferentes despachos, funcionan como islas, con funcionarios que *"están muy retraídos"* por elección, no por imposición y expresan como positivo el dominio e independencia sobre sus despachos, situación que fue definida como *"cada juez es príncipe de su reino"* y *"cada quien cumple su función"*. Adicionalmente, hay poca confianza entre los operadores,

especialmente en las regiones en las que el dominio del territorio ha pasado por varios grupos armados organizados. Algunos expresaron que es muy poca la articulación que se presenta entre ellos porque no se sabe realmente *"con quién se está tratando".*

d) **Ruta de acceso para una administración de justicia, desarticulada:** elaborar una ruta de acceso a partir de la información sobre la oferta de servicios de justicia es una exigencia básica, mas no suficiente, para garantizar la efectiva prestación del servicio. La ruta no se puede concebir como un marcado lineal donde se relacionan los despachos con los servicios que prestan de acuerdo al tipo de conflictividad o necesidad jurídica, esta debe estar soportada por una buena coordinación y articulación institucional y basada en acuerdos para mejorar las barreras de acceso.

El usuario no solo desea saber a dónde ir para demandar el servicio, relacionado con la solución jurídica que busca, sino que quiere conocer, de primera mano, cuáles son las condiciones del proceso, qué debe esperar del mismo y cuánto tiempo debe estimar para la satisfacción del servicio; y esa orientación jurídica no es considerada dentro de lo que se percibe como ruta de acceso, lo que es equivocado. Por consiguiente, esta situación revela cierta resistencia del sistema para mejorar la comunicación con el usuario, en términos de una pedagogía que no solo le proporcione información confiable sobre el estado del asunto tramitado, sino que también le brinde asesoría para que pueda tomar decisiones que no pongan en riesgo la vulneración de sus derechos.

La estrategia del 'trazado' de la ruta de acceso debe permitir también, como lo indicaba una operadora de justicia administrativa, el desarrollo de mecanismos orientados a *"disciplinar al usuario"* para que obtenga una mejor comprensión acerca del porqué debe acatar y respetar las reglas establecidas para los trámites, cuando son de obligatorio cumplimiento y para evitar su rotación por los diferentes despachos, con el ánimo de encontrar la respuesta jurídica que más le convenga.

5. BIBLIOGRAFÍA

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2010). *La Tierra en Disputa: memorias del despojo y resistencia campesinas en la Costa Caribe 1960-2010.* Bogotá: Ediciones Semana.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Guerrilla y población civil.* Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.

CINEP - ODECOFI. (2008). *Hacia la reconstrucción del país: Territorio, Desarrollo y Política en regiones afectadas por el conflicto armado.* Bogotá: Ántropos Ltda.

Comisión histórica del conflicto armado en Colombia. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia.*

DeJusticia. (2011). *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales.* Bogotá: DeJusticia.

Eslava, A. (2014). *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana.* Medellín: Universidad EAFIT.

García Villegas, M., & Revelo Rebolledo, J. E. (2010). *Estado Alterado: Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia.* Bogotá: Ántropos.

La Rota, M. E., & Santa, S. (2012). *Acceso a la justicia de las mujeres. Justicia ordinaria.* Bogotá: DeJusticia.

Ramos, R., Duque, J. C., & Surinach, J. (2010). Is the Wage Curve Formal or Informal? Evidence for Colombia. *Economics Letters 109 (2),* 63-65.

Red RINDE. (Noviembre de 2013). *Fortalecimiento de la descentralización. El gran reto de Colombia 2010-2014.* Obtenido de:

http://www.rimisp.org/wpcontent/files_mf/1399570773EstadodelartedescentralizacionenColombia.pdf

Reyes, A. (2009). *Guerreros y Campesinos: el despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Rocha, C., & Marín, I. (Abril de 2014). *Fundación Ideas para la Paz.* Obtenido de:www.ideaspaz.org:http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5390c12d43ff8.pdf

Verdad Abierta. (10 de agosto de 2009). *Verdad Abierta.* Obtenido de La batalla que perdió Carlos Castaño en Ituango:

http://www.verdadabierta.com/component/content/article/80-versiones/1498-la-batalla-que-perdio-carlos-castano-en-ituango

ANEXO

Estos ejercicios se hicieron para soportar la pregunta planteada en la sección 2.2. "El papel de la economía criminal en la economía local", del Capítulo 1: ¿Hasta dónde la presencia de la ilegalidad con la economía criminal se ha convertido en una oportunidad laboral y en una mejora determinante de los ingresos de las familias vinculadas a ésta? Esto implica que en sitios donde hay presencia de economías criminales, entre mayor sea el nivel de desempleo, menor debe ser el valor del NBI observado, comparado con sitios sin estas economías.

Para probar lo anterior, se estimó la siguiente ecuación básica:

$$NBI_i = X\beta + \beta_1 des_i + \beta_2 ecoil_i + \beta_3 des_i \times ecoil_i + \varepsilon_i$$

Donde el subíndice *i* denota que se cuenta con una observación para cada municipio. *NBI* es el valor de necesidades básicas insatisfecha de cada municipio, *des* es el valor del desempleo, *ecoil* es una medida de presencia de economías ilegales, $X\beta$ es una matriz de controles (incluyendo el intercepto) y ε recoge todo aquello que no es observado que determina el NBI. Los coeficientes β_1 y β_2 recogen la relación individuales del desempleo y las economías criminales sobre el NBI, mientras que β_3 recoge la asociación que hay entre el desempleo en zonas con presencia de economías criminales sobre el NBI. La hipótesis que se plantea es que $\beta_1 > 0$, $\beta_2 > 0$ y que $\beta_3 < 0$.

Frente a las medidas de desempleo, se utilizó una variable disponible en el censo sobre personas afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Se excluyeron las personas del régimen subsidiado ya que esta es una aproximación más cercana al tamaño de la fuerza laboral formal. Vale la pena indicar que en este caso, el complemento de la variable de empleo formal, es un conjunto de desempleo, empleo informal y empleo en actividades ilegales.

Para medir la existencia de economía criminal se tuvieron en cuenta: presencia de coca, de minería ilegal y de corredores estratégicos. La información utilizada en los ejercicios estadísticos proviene de varias fuentes: i) NBI; ii) medidas de empleo y afiliación a distintos regímenes de salud provenientes del censo de 2005; iii) datos producción minera y regalías del ministerio de Minas y Energía; iv) estudios realizados por la FIP sobre corredores estratégicos; y v) cifras de SIMCI sobre cultivos ilícitos. Los demás controles se obtuvieron a partir del DANE y DNP.

Existe un fenómeno de subreporte con respecto a la información de minería ilegal y corredores estratégicos. Este fenómeno no es aleatorio ya que el origen del subregistro se debe, probablemente, a que en zonas donde hay mayor control

territorial por parte de grupos armados es más complejo realizar mediciones precisas, por lo cual existe una menor probabilidad de observar la actividad ilegal. Sin embargo, para atenuar problema y facilitar la interpretación de los resultados, se codificó la presencia de economías criminales con variables dicótomas que toman el valor de uno si en 2005 se habían observado casos de economía criminal.

No obstante, el sesgo de medición, aunque no permite realizar relaciones causales, no invalida el ejercicio. Esto sucede porque se monitorean zonas con bajos NBI y presencia de grupos armados, algunos de los cuales tienen economías criminales que generan mayores niveles de ingreso para la población. De haber incluido la información más precisa el efecto encontrado habría sido más alto. Esto nos permite concluir que el sesgo observado es de atenuación, lo que quiere decir que en su ausencia, los estimadores serían más altos. Vale la pena indicar que estos ejercicios son robustos a la inclusión de variables de presencia de grupos ilegales.

Para aportar mayor claridad, vale la pena explicar cuáles fueron las limitaciones de información encontradas:

a) El ejercicio se hizo con información del censo 2005 que es el único periodo para el que se cuenta con medidas reales de NBI y de empleo formal. En el caso del NBI la información más actualizada se construye a partir de proyecciones, que en el mejor de los casos se hace con información de la encuesta de hogares que no cubren la totalidad del territorio nacional. Frente al empleo formal, la variable utilizada se basó en cotización al sistema general de seguridad social en salud, excluyendo la afiliación al régimen subsidiado. Esta medida se empleó debido a que es la que más se aproxima a una vinculación laboral formal entre lo disponible en el censo.

b) Las variables de economías criminales ofrecen diferentes niveles de confiabilidad. La más completa es la de cultivos ilícitos que proviene del análisis de las imágenes satelitales hecho por SIMCI. Sin embargo, la información sobre las rutas de droga y la minería ilegal no se puede captar en su totalidad, dado que requiere de ciertos niveles de presencia estatal para ser observada, ni cuenta con un sistema confiable establecido para su medición. A lo anterior, se suma el hecho de que la probabilidad de registrar un fenómeno de economía criminal disminuye entre mayor sea el control territorial de el o los grupos armados organizados que hacen presencia en el territorio. Sin embargo, en el anexo se discute que aunque esto afecta las estimaciones, no invalida la hipótesis.

La tabla 1 muestra los resultados donde se incluyen interacciones entre distintas medidas de economía criminal en una misma estimación para captar fenómenos más complejos donde se mezclan distintos tipos de estas economías. Con excepción de minería ilegal, las variables de desempleo y las de economía criminal son todas positivas, lo que confirma que, normalmente, en estas zonas los niveles generales de NBI son más altos que en otras donde no hay presencia de conflicto armado. Sin embargo, las interacciones entre economías criminales y desempleo son todas negativas, salvo algunos casos asociados a la minería ilegal. Al comparar los coeficientes se puede observar que en el neto la presencia del conflicto genera mayor pobreza, pero a medida que los mercados ilegales desplazan el empleo formal, los niveles de pobreza son más bajos, situación similar a la observada en Tumaco.

Tabla 1: Efecto de la economía criminal sobre porcentaje de NBI. Todos los municipios de Colombia				
	Porcentaje de NBI	Porcentaje de NBI	Porcentaje de NBI	Porcentaje de NBI
VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)
Porcentaje de desempleo con base a cotización en salud	0.022***	0.022***	0.018***	0.017***
	(0.0012)	(0.0012)	(0.0013)	(0.0012)
Cultivos de coca	0.94***		0.65***	
	(0.25)		(0.20)	
Desempleo en municipios con cultivos de coca	-0.0081***		-0.0053**	
	(0.0030)		(0.0024)	
Corredores de coca		0.99***		0.97***
		(0.23)		(0.18)
Desempleo en municipios corredores de coca		-0.0082***		-0.0080***
		(0.0027)		(0.0021)
Minería ilegal			-0.25	-0.30**
			(0.16)	(0.15)
Desempleo en municipios con minería ilegal			0.0034	0.0045**
			(0.0022)	(0.0019)
Cultivos de coca y minería ilegal			1.49***	
			(0.49)	
Desempleo en municipios con cultivos de coca y con minería ilegal			-0.017***	
			(0.0058)	
Corredor de coca y minería ilegal				1.20**
				(0.50)
Desempleo en municipios corredores de coca y con minería ilegal				-0.015**
				(0.0060)
Tasa de bancarización			-4.7e-06***	-4.3e-06***
			(1.0e-06)	(9.8e-07)
Índice de desempeño fiscal			-0.011***	-0.012***
			(0.0018)	(0.0017)
Constante	1.97***	1.94***	3.08***	3.14***
	(0.095)	(0.096)	(0.20)	(0.20)
Observaciones	1,122	1,122	1,095	1,095
R-cuadrado	0.482	0.502	0.556	0.593
Errores estándar en paréntesis				

Barreras de acceso a la justicia

Caracterización en función del contexto

Bajo Cauca antioqueño

Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí,
Tarazá y Zaragoza

TABLA DE CONTENIDO

1. Contexto 67
1.1. Zonas estratégicas del Bajo Cauca 68
1.1.1. Subzona 1 68
1.1.2. Subzona 2 69
1.2. Grupos armados organizados: 70
1.2.1. Guerrilla 70
1.2.2. Autodefensas 72
1.2.3. Bacrim 73
1.2.4. Ubicación e incidencia de los diferentes grupos armados organizados 74

2. Conflictividad reportada 76
2.1. Inasistencia alimentaria y otros conflictos de familia 76
2.2. Violencia intrafamiliar 77
2.3. Abuso sexual 79
2.4. Deudas 81
2.5. Reclutamiento forzado: entre la intimidación y la oportunidad 82
2.6. La extorsión, un negocio rapaz 83
2.7. Homicidios 85

3. Barreras de acceso a la justicia local 87
3.1. Desconfianza en la fuerza pública y operadores de justicia 87
3.2. Justicia paralela: *"Acá la Ley somos nosotros"* 89
3.3. La regulación social: 'el aviso' y 'la advertencia' 92
3.4. Impunidad 93
3.5. El miedo como motor de impunidad y desconfianza 94
3.5.1. ¿Por qué hay tanto miedo? 94
3.5.2. ¿Qué efectos trae el miedo? 95
3.6. Baja capacidad y débil desempeño institucional 98
3.6.1. ¿Administraciones locales adaptadas a las condiciones del conflicto? 98
3.6.2. Sistema de justicia formal acomodado al contexto 100
3.6.3. La marginalidad de lo rural 101
3.6.4. Escaso apoyo a los MASC y alta deserción de conciliadores 103

4. Hallazgos más relevantes 104

5. Bibliografía 108

1. CONTEXTO

El Bajo Cauca antioqueño es una subregión del departamento de Antioquia compuesta por seis municipios: Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí, Tarazá y Zaragoza. Está situada entre las serranías de Ayapel y San Lucas, sobre la cordillera Central. Su geografía la atraviesan las troncales del norte y occidente, factor que la convierte en zona y corredor estratégico para el tráfico legal e ilegal de productos entre el centro y la costa del país, y que a su vez influye, significativamente, en las dinámicas sociales y económicas de la población (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2006, pág. 6).

Como subregión forma parte de la Política Nacional de Consolidación Territorial[1] que adelanta el Gobierno nacional y del Plan Espada de Honor, razón por la que a partir de 2012 el número de efectivos de la fuerza pública, así como las operaciones militares en la zona, aumentaron considerablemente.

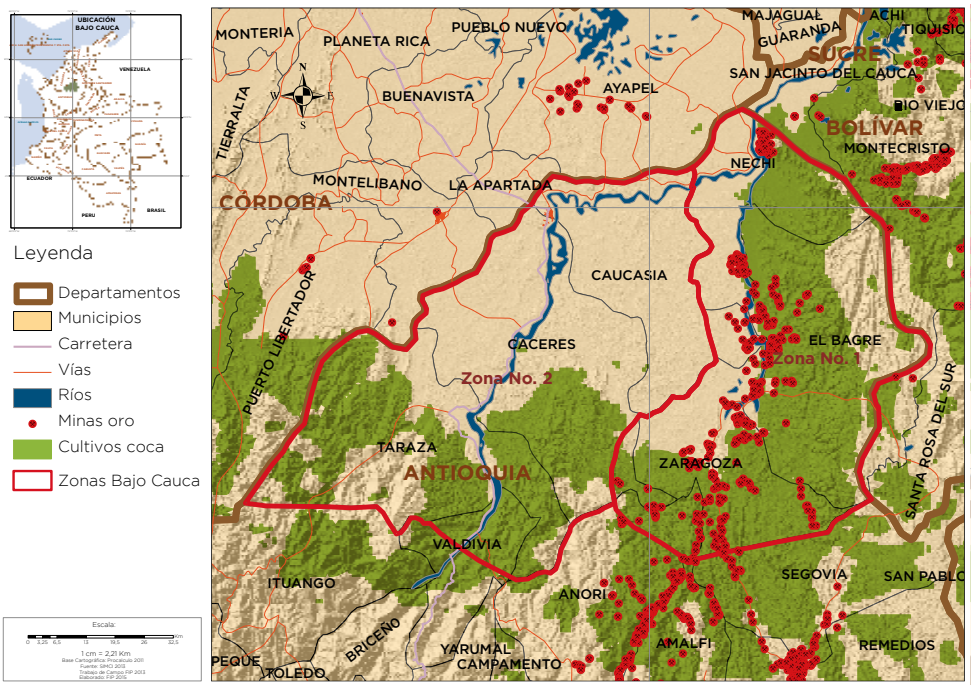
La minería, seguida por la agricultura y la ganadería, ocupa el primer renglón de la actividad económica de estos municipios, y es históricamente motivo de movilidad y poblamiento[2]. Sin embargo, la inmensa riqueza natural, propia de la zona, se ha explotado en función de la ilegalidad a falta de reglas sociales en el interior de la comunidad (Fundación Ideas para la Paz, 2011, pág. 5). Así, la informalidad, la ilegalidad y la criminalidad, traducidas en negocios como la minería ilegal, el cultivo, procesamiento, producción y envío de estupefacientes, la explotación forestal ilegal, la inversión en ganadería extensiva y grandes cultivos para el lavado de dinero, y la explotación del oro, capturaron gran parte de la economía.

1 Plan Nacional que busca generar las capacidades institucionales necesarias para asegurar el acceso y la protección de derechos fundamentales de la población de los territorios afectados históricamente por el conflicto armado y los cultivos ilícitos. Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/pol %C3 por cientoADtica-nacional-de-consolidaci por cientoC3 por cientoB3n-y-reconstrucci por cientoC3 por cientoB3n-territorial.

2 Desde la colonia la actividad de la región se centraba en la extracción de recursos minerales. De hecho, la abundancia de estos recursos es tal que es el sitio de mayor número de tormentas eléctricas en el mundo. (Arias Ortiz, 2012).

1.1. Zonas estratégicas del Bajo Cauca

Mapa 1. Zonas estratégicas Bajo Cauca



Fuente: Fundación Ideas para la Paz.

Para facilitar la comprensión de las diferentes expresiones del conflicto en el Bajo Cauca y caracterizar qué tan compleja es la problemática relacionada con los diferentes grupos armados, sus niveles de incidencia en el territorio de influencia, las formas de relación con la propiedad y de inserción en las dinámicas económicas mediadas y reguladas por la ilegalidad y el miedo, es pertinente emplear el enfoque territorial dividiendo esta región en dos zonas estratégicas.

1.1.1. Subzona 1

Conformada por Nechí, El Bagre, Zaragoza y parte de la zona rural de Cáceres, Anorí y Caucasia.

La ribera del río Nechí y sus afluentes se han convertido en zonas de explotación de oro (artesanal y con dragas) y, por ende, son objeto del control territorial y del cobro generalizado de extorsiones ejercido por los grupos armados ilegales, como fuente importante de ingreso.

La vocación económica de esta zona es la minería, con una alta informalidad en la tenencia de la tierra, no solo por concesión minera a grandes empresas nacionales y extranjeras, sino también por la presencia de parques naturales. El aumento de las rentas por la extracción minera ha incrementado el atractivo de este territorio para quienes buscan participar en la distribución de estos recursos, con el consecuente aumento demográfico y la aparición de diferentes conflictos característicos de las zonas mineras (descomposición familiar y social). A esto se suma una escasa provisión de servicios básicos y preocupantes condiciones de pobreza.

Los grupos armados organizados se vinculan a la actividad minera, bien sea por explotación directa, empresa fachada o cobro de cuota extorsiva (por venta del servicio de seguridad a grandes empresas, y permiso de tránsito y tenencia de maquinaria) y, simultáneamente, participan en el cultivo, procesamiento y distribución de drogas y otras rentas legales e ilegales. Esta disputa por el control del territorio ha producido, de manera sostenida, muerte y temor dentro de la población y ha aumentado notablemente su vulnerabilidad.

1.1.2. Subzona 2

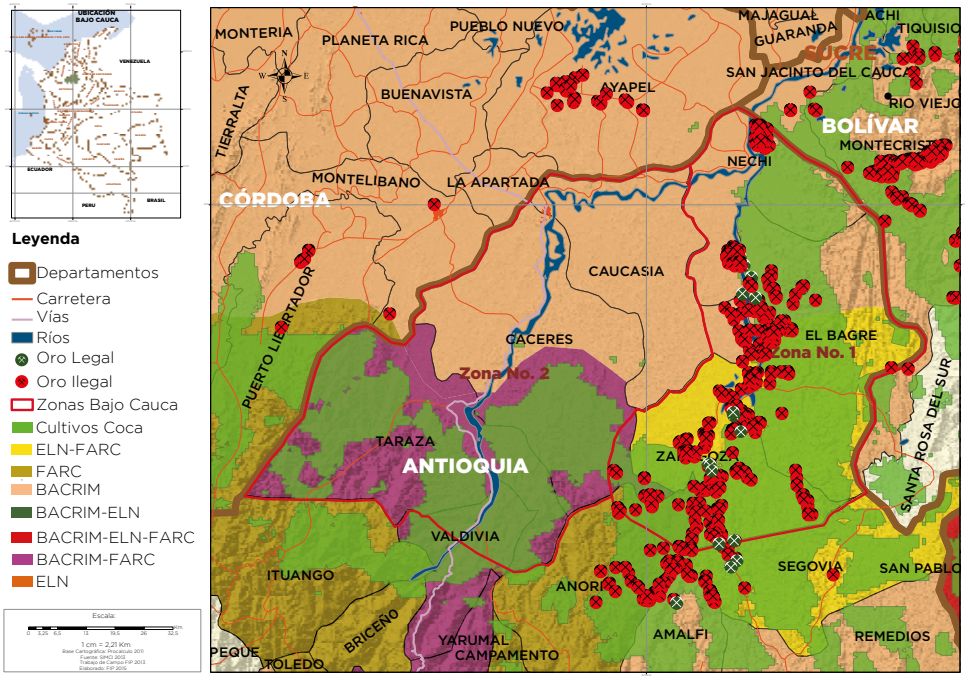
Conformada por la vía a la costa, es un importante corredor estratégico con variedad de ríos y salidas al mar para la expansión del narcotráfico y otros mercados ilegales y legales. Comprende la zona urbana y rural adyacente de los municipios de Tarazá, Cáceres, Caucasia y el corregimiento de Puerto Valdivia.

Los valles de los ríos que alberga la convierten en zona de gran interés para la ganadería extensiva, diversos cultivos lícitos e ilícitos, comercio, centros de servicios y una amplia informalidad. Uno de los problemas más graves que presenta es la alta concentración de la propiedad de la tierra asociada a la violencia, al narcotráfico y al control territorial ejercido por los grupos armados ilegales, que ha desembocado en un proceso violento de reconfiguración de tenencia de la tierra, marcado por el desplazamiento sin posibilidad de retorno y serias dificultades en los procesos de restitución.

Todo el control territorial de los grupos armados organizados ha incidido de manera significativa en el dominio sobre la regulación social de las comunidades y de su presencia como ‘garantes’ de la seguridad, la justicia y la infiltración y cooptación de la institucionalidad local.

1.2. Grupos armados organizados

Mapa 2. Presencia GAO, minas de oro y cultivos de coca en el Bajo Cauca 2011-2012



Fuente: Fundación Ideas para la Paz.

1.2.1. Guerrilla

En la subregión del Bajo Cauca han hecho presencia las guerrillas del EPL, ELN y FARC. La primera, el Ejército Popular de Liberación, tuvo injerencia en la región durante la década de los 80 con el frente Francisco Garnica, que ingresó desde el norte y se concentró en el municipio de Caucasia. Tras su desmovilización en 1991, las FARC tomaron el control de estos territorios (Marín & Santos, 2014, pág. 13).

El Ejército de Liberación Nacional (ELN) entró a la zona a través del frente Camilo Torres a finales de los 60 y su incursión, en principio, se justificó en la defensa de los derechos ambientales frente a la explotación agresiva, especialmente de oro, que comenzaba a darse en la región. Después de un duro golpe propinado por el Ejército en 1973 en Anorí, la presencia del ELN se diezmó, debilitamiento que

aprovecharon las FARC para tomar el control territorial. Durante la década de los 80, los tres grupos guerrilleros (EPL, ELN y FARC) se aliaron para hacerle contrapeso a la ofensiva de la fuerza pública y emprender en conjunto una guerra contra las instituciones financieras locales y las empresas mineras con injerencia en la zona, así como para cooptar rentas ilegales (secuestro y cobro de extorsión) (Marín & Santos, 2014, pág. 14).

Hacia finales de los 90 y principios del 2000, las disputas con el Bloque Mineros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y los constantes enfrentamientos con el Ejército marcaron el declive definitivo de las guerrillas en el Bajo Cauca. En lo reciente (2012), la presencia del ELN se limita a algunas zonas de los municipios de Cáceres, Zaragoza y Tarazá, y a pesar de contar con estructuras propias (frentes Compañero Tomás y Héroes y Mártires de Tarazá, del frente de Guerra Noroccidental), se presume que su actuación se da en alianza con las FARC (Marín & Santos, 2014, pág. 15).

Desde comienzos de la década de los 70, las FARC entraron al Bajo Cauca por considerarla una zona militarmente estratégica en el marco de su proyecto expansionista. A pesar de que su entrada se produjo en un contexto de decadencia del ELN en la región, durante los 90 coexistieron con este grupo guerrillero en los municipios de Zaragoza, El Bagre, Tarazá y Valdivia, a través de los frentes 5, 18 y 36 del Bloque Noroccidental (hoy Bloque Iván Ríos) (Marín & Santos, 2014, pág. 15).

La violenta ofensiva de las AUC que en esa misma década sacó de la escena al ELN, terminó por posicionar a las FARC como el principal grupo guerrillero en la región. Asimismo, la desmovilización paramilitar entre 2005 y 2006 lo dejó como el grupo armado hegemónico en el Bajo Cauca, razón por la que aumentó la confrontación con la fuerza pública (Marín & Santos, 2014, pág. 15).

Sin embargo, a partir de 2008 la presencia de la guerrilla y su control sobre los municipios comenzó a disminuir con la ofensiva lanzada por el Ejército en el marco de la etapa de alistamiento y recuperación del territorio del Plan de Consolidación del Bajo Cauca. Para 2013, su presencia era ejercida por los frentes 18 y 36, y por la Columna Móvil Mario Vélez (estructuras que con un total de 420 combatientes y 900 milicianos actuaban principalmente en las zonas rurales de los seis municipios que componen la subregión), y su actividad se concentraba en la venta de base de coca y el cobro generalizado de extorsiones (Marín & Santos, 2014, pág. 16).

Hoy sus integrantes se ubican alrededor de las zonas de cultivo de coca, con la consecuente influencia sobre la población cultivadora, y próximos a los terrenos mineros a fin de sacar provecho de la cultura de la ilegalidad allí presente. Operan

en unidades más reducidas y amplían sus fuentes de financiación mediante la intensificación de la extorsión y el establecimiento de alianzas con bandas criminales para potencializar el cultivo, la recolección, el procesamiento y la comercialización de la droga en la cadena del narcotráfico (Marín & Santos, 2014, pág. 17).

1.2.2. Autodefensas

Los grupos paramilitares aparecieron en esta subregión en la década de los 80 con el grupo Muerte a Revolucionarios del Nordeste, el cual emprendió una violencia sistemática en contra de líderes de la Unión Patriótica. Sin embargo, fue a mediados de los 90 que se produjo la entrada y afianzamiento de estructuras paramilitares en el territorio con las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá (ACCU) (Marín & Santos, 2014, pág. 24). La zona se convirtió en un objetivo estratégico para la organización al formar parte del corredor geográfico que comunica, por el norte, el oriente con el occidente del país, por lo que su incursión, concentrada en el dominio territorial de áreas productoras de coca o parte de rutas de salida para la misma, fue muy violenta, principalmente, a través de homicidios selectivos, despojo de tierras y masacres.

Bajo el mando de Ramiro Vanoy, alias Cuco Vanoy, el Bloque Mineros se encargó de iniciar el proyecto paramilitar en la región, especialmente en Tarazá, por formar parte de la troncal que conduce a la costa atlántica. Esta estructura se caracterizó por el terror sembrado en la población con crudas masacres y violaciones de los derechos humanos, dirigidas en su mayoría a las mujeres. Su desmovilización se produjo el 20 de enero de 2006.

Con la herencia dejada por las ACCU, en la zona hicieron presencia integrantes del Bloque Central Bolívar, bajo el mando de Carlos Mario Jiménez alias Macaco, quienes también se desmovilizaron gradualmente entre 2005 y 2006.

En este punto vale la pena resaltar que, así como en otras regiones del país, la influencia de las estructuras paramilitares pasó del control territorial y la apropiación de economías criminales, a la cooptación del Estado por parte de estas, además de desempeñar un papel fundamental en el desarrollo del conflicto. En el Bajo Cauca antioqueño, según versiones libres de jefes paramilitares sujetos a la Ley de Justicia y Paz, muchos miembros de la fuerza pública fueron aliados clave para lograr su consolidación en la zona, del mismo modo que las autoridades locales y regionales por su relación, ya fuera por acción u omisión, con la gestación de la violencia producida en la era paramilitar en este territorio.

1.2.3. Bacrim

Con la desmovilización de los dos principales bloques paramilitares del Bajo Cauca entre 2005 y 2006 (Bloque Mineros y Bloque Central Bolívar), y la posterior extradición de sus cabecillas a mediados de 2008, se dio una fuerte lucha por el control de los negocios ilegales (cultivos ilícitos, tráfico de drogas, extorsión, explotación de oro, entre otros) que implicó el relevo de las autodefensas por parte de las bandas y redes criminales. A partir de la reconfiguración de las redes dejadas por el paramilitarismo, en esta zona han hecho presencia Los Paisas, Los Rastrojos y Los Urabeños (hoy denominados El clan Úsuga), todos integrados por reductos no desmovilizados, disidentes del proceso de reintegración y por una alta porción de jóvenes reclutados en diferentes lugares a través de organizaciones delincuenciales locales al servicio de estas estructuras criminales. Esta diversidad de grupos se ha disputado el control territorial sobre las áreas estratégicas para los negocios del narcotráfico, explotación y comercialización de oro, y extorsión (Marín & Santos, 2014, pág. 27).

> *"Ahora en el Bajo Cauca el control ilegal simplemente ha cambiado de nombres. Una vez 'Macaco' y 'Vanoy' se sometieron al proceso de Justicia y Paz (ambos fueron extraditados), los mandos medios comenzaron una puja que tuvo su momento más duro en 2010. Clan Úsuga, Rastrojos y un grupo de los Paisas se disputaban la zona a muerte. Con el tiempo, según fuentes de inteligencia de la Policía, el territorio quedó dividido en franquicias otorgadas por el clan Úsuga. Alias León, Darío, 6-7 y 'Morroco' se reparten desde distintos flancos el poder en iguales cantidades" (Revista Semana, 2014).*

Aunque de parte del Gobierno se han hecho esfuerzos para diezmar a estas organizaciones como la captura de más de 12 mil de sus miembros, incluidos cabecillas, y alrededor de 1.800 operaciones de la fuerza pública y de las autoridades judiciales en su contra entre 2006 y 2008 (Prieto, 2013, pág. 7), el resultado, al menos en el Bajo Cauca, no ha servido para reducir la capacidad que estos grupos tienen de renovarse y fortalecerse.

Gran parte de esta capacidad se debe a que las bandas que allí operan están en una zona altamente influenciada por el paramilitarismo, por lo que heredaron: i) un terreno abonado para el ejercicio del control y poder sobre poblaciones que ya habían sido condicionadas por el miedo; ii) prerrogativas económicas asociadas al narcotráfico y otras actividades ilegales mediante el uso selectivo de la violencia; iii)

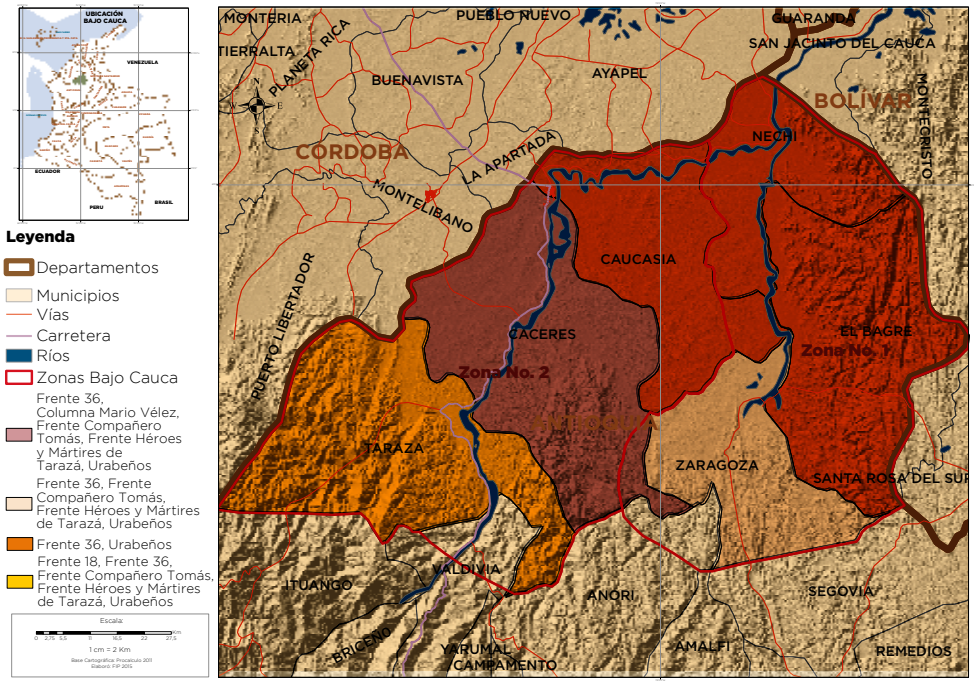
una gran capacidad para infiltrar instituciones del Estado y corromper a miembros de la fuerza pública; iv) la oportunidad de realizar alianzas con grupos guerrilleros; v) la posibilidad de arraigarse en los territorios de influencia mediante el ejercicio del control y de la regulación social a las comunidades con la amenaza y el uso de las armas; vi) una alta tolerancia social frente a la ilegalidad (desestímulo a la legalidad) y a la ley del 'todo vale'; vii) una institucionalidad local débil con bajo desempeño que ha permitido su intervención en procesos electorales y de inversión pública, a la vez que ha garantizado su protección para el desarrollo de las actividades ilegales; y viii) una alta informalidad en los procesos de ocupación y tenencia de la tierra.

El potencial de estas bandas y su gran poder de coerción en lo local quedó ratificado durante el paro armado de 2013 que se mantuvo por 48 días en el Bajo Cauca antioqueño. La disputa por la explotación y control del rentable negocio de la minería motivó la participación en alianza de estos grupos armados organizados en la promoción, respaldo y financiación del paro, lo que se evidenció en: i) la orden de cierre de los establecimientos comerciales impuesta por el jefe del clan Úsuga y acatada por todos; ii) el pago entre 10 mil y 100 mil pesos a jóvenes para que llevaran a cabo actos vandálicos; iii) el decomiso, por parte de las autoridades, a miembros de esta banda de bombas artesanales y tarros de pólvora *"que serían utilizados en las manifestaciones para cometer delitos, obstruir vías y atacar a la fuerza pública"*; y iv) el suministro de alimentos a los manifestantes. En la misma coyuntura, los frentes de las FARC que operan en la zona se infiltraron en las protestas y lideraron actos de sabotaje, incitaron a la población a atacar a la fuerza pública, causaron daños al comercio, bloquearon las vías con elementos incendiarios y lanzaron bombas molotov y artesanales.

1.2.4. Ubicación e incidencia de los diferentes grupos armados organizados

Caracterizar la naturaleza, incidencia, niveles de control y extensión de los diferentes grupos armados ilegales que operan en la subregión resulta difícil en razón a que ninguno de ellos posee control total sobre los territorios, aunque aparentemente se haya presentado una distribución y negociación de las zonas.

Mapa 3. Área de influencia de los grupos armados organizados en el Bajo Cauca antioqueño



Fuente: Fundación Ideas para la Paz.

Así, en un mismo municipio puede haber zonas donde:

a) No existen fronteras claras y delimitadas entre la guerrilla y las bacrim, porque en ocasiones estos grupos actúan en alianza y en otras entran en confrontación, por lo que las comunidades están sometidas a más de un comandante. Tal situación, en palabras de los pobladores, es una bomba de tiempo por la inestabilidad implícita de las alianzas y el riesgo que la subordinación a uno u otro grupo podría representarles: *"Hoy aliados, mañana enfrentados"*.

b) Solo hay presencia de la guerrilla, caso de las zonas rurales más apartadas. Por décadas, la comunidad ha sobrellevado y adaptado sus condiciones de vida a la influencia de este grupo armado.

c) El control del territorio y de las rentas legales e ilegales está a cargo de las bacrim, y se materializa en prácticas como el mototaxismo, el transporte fluvial y terrestre, el 'gota a gota', la extorsión, y el

cobro de otras rentas derivadas del pago de multas, entre otros. Esta situación ocurre, especialmente, en la zona urbana de los municipios.

Una generalidad identificada en la zona es que las relaciones de la comunidad con estos grupos tienen como medio y fin el sometimiento de la población. No obstante, la estrategia para conseguirlo es distinta en cada uno de ellos. Si bien las bacrim, a diferencia de los paramilitares que se arraigaron y formaron familia en la zona, traen a sus miembros de otras regiones bajo la premisa de que la violencia es más fácil ejercerla sobre extraños *("son más capaces de ir a matar a alguien porque no tienen afinidad, al foráneo le da igual matar a cualquiera")*, la guerrilla, por otra parte, recluta a los jóvenes y los deja en el mismo entorno para mantener los nexos con las familias e incrementar la colaboración.

2. CONFLICTIVIDAD REPORTADA

Con la información aportada por el contexto geográfico, socioeconómico y de los grupos armados organizados que operan en la subregión, es posible caracterizar los tipos de conflictividad que hay en la zona y el grado en que estos son llevados a la justicia formal (judicial y administrativa) y comunitaria para resolver y satisfacer las necesidades jurídicas de la población (rural y urbana).

2.1. Inasistencia alimentaria y otros conflictos de familia

De la administración de justicia, la inasistencia alimentaria es el conflicto más reportado en los juzgados, fiscalías, comisarías de familia, y conciliadores en equidad de esta subregión. Según los jueces y demás operadores consultados, es preferible solucionarlo mediante conciliación porque si se evita la vía penal no se corre el riesgo de que el obligado incumpla con la cuota fijada bajo la excusa de estar en prisión. Así, según estos, la conciliación afecta en menor medida al alimentado y garantiza su protección, además de aliviar el hacinamiento carcelario, teniendo en cuenta que los presos por inasistencia (llamados 'lecheros') no suelen representar un peligro para la sociedad.

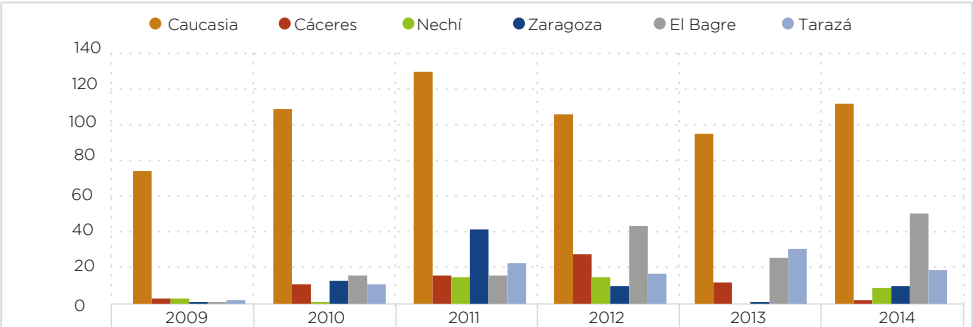
Otros trámites comunes son la reglamentación del régimen de visitas a menores, los conflictos de declaración y disolución de unión marital de hecho, y la disolución y liquidación de sociedad conyugal, cuya frecuencia se debe en parte a que los usuarios no temen tanto acudir a la justicia cuando se trata de conflictos familiares: *"Los casos de familia casi no son manejados por la justicia paralela* (...) [los grupos armados] *no se metían* [meten] *tanto en la problemática familiar"*.

Estas referencias aplican en mayor medida a las bandas criminales que a la guerrilla, debido a que este grupo sí regula las conductas sociales en ciertas zonas rurales. Por otra parte, las bacrim están más interesadas en los temas económicos vinculados al control de negocios ilegales como la extorsión, la minería ilegal, y el tráfico de drogas, que en los problemas familiares[3]: *"Los problemas familiares les resultan casi irrelevantes"*.

La minería es un factor que refuerza esta situación. Varios operadores señalaron que esta actividad causa conflictos familiares porque los mineros se deben desplazar hacia las minas y permanecer largas temporadas alejados de su núcleo familiar, razón por la que se puede estar presentando un alto número de denuncias relacionadas con la evasión de la responsabilidad de asistencia alimentaria.

2.2. Violencia intrafamiliar

Gráfica 1. Casos de VIF municipal 2009-2014. Forensis[4]



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Caucasia	75	110	131	107	96	113
Cáceres	3	11	16	28	12	2
Nechí	3	1	15	15	0	9
Zaragoza	1	13	42	10	1	10
El Bagre	1	16	16	44	26	51
Tarazá	2	11	23	17	31	19

Fuente: Forensis, gráfica elaborada por la Fuente: Fundación Ideas para la Paz.

3 Cuando había presencia paramilitar en la zona, las AUC sí aspiraban a regular estos temas; había un fuerte control de la comunidad en todos los aspectos, hasta en la forma de vestir. Pero con la desmovilización de los paramilitares y la proliferación de bandas, (bacrim) estas se centraron más en los intereses económicos. Adicionalmente, las bandas han estado (o estuvieron) en confrontación constante entre sí, por lo que el control sobre la población en los aspectos familiares pasó a un segundo plano.

4 Para facilitar la comprensión de la problemática se tomaron únicamente las cifras de Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en la medida en que, para el caso de Violencia Intrafamiliar, es la institución que cuenta con información más completa. La diferencia en los datos de Forensis y la Policía Nacional corresponde a que en la segunda (Policía), la única manera de registrar los casos es que la víctima interponga la denuncia, pero generalmente las personas notifican el hecho violento o delito ante otras instituciones como comisaría de familia o personería, que luego remiten el caso a medicina legal para su respectivo examen.

Como se puede observar en la gráfica, el problema que aqueja a esta población en materia de VIF es el amplio subregistro. De ahí que varios operadores de justicia formal judicial y administrativa de los municipios coincidan en que aunque el problema de VIF es alto, dada la influencia del poder machista y de las armas en la región, se estima que los casos denunciados representan solo un 5 % de los reales.

Vacíos de información como este responden principalmente a: i) la no denuncia de las víctimas ante las autoridades por temor: *"Al victimario no lo detienen"*; ii) el escepticismo de la víctima frente a la posibilidad de que las autoridades responsables le brinden la debida protección. Al respecto, algunos de los funcionarios que reciben denuncias de VIF señalaron como obstáculo serio la falta de apoyo de la Policía cuando la víctima se encuentra gravemente amenazada, puesto que, contrario al deber ser, generalmente minimizan su grado de riesgo y, por tanto, justifican la evasión de su responsabilidad. Para algunas mujeres consultadas *"si el esposo le pega a la esposa y ella denuncia lo encarcelan un tiempo. Cuando lo sueltan va y la casca más duro"*; iii) la tendencia de ciertos funcionarios de justicia administrativa y judicial a conciliar lo inconciliable[5] para evitarse el trabajo que implica una demanda justificándose en que *"el problema de la zona es que las mujeres vienen reiteradamente por lo mismo, son clientas propias"* (esto conduce a que el victimario no sea penalmente sancionado ni la víctima, protegida). Uno de los jueces expresó con preocupación que por ese motivo a su despacho no llegaba ninguna denuncia de VIF, mientras que la fiscal del mismo municipio anotó que *"si el victimario está dispuesto a indemnizar, concilio y trato de convencerlos invocando a los hijos* [porque] *para qué me voy a desgastar con todo un proceso"*; y iv) la dependencia económica y afectiva con el victimario que, de acuerdo con gran parte de los operadores, es el factor de mayor peso para no denunciar (si hay dependencia no hay defensa). A esto se suma la tolerancia y aceptación social de la violencia contra las mujeres como medio para su sometimiento, tal como lo expresaron algunas personas de la comunidad *"es que hay mujeres que son machistas, que dejan que les peguen"*.

Para una operadora de justicia judicial las mujeres son las que *"más buscan la justicia paralela"* para solucionar la conflictividad doméstica y los problemas de violencia intrafamiliar, y en esa medida, se encuentran en mayor riesgo de que esa 'justicia' reproduzca los patrones patriarcales y machistas propios de los grupos armados. Un juez, por su parte, afirmó que el problema es serio *"porque mientras*

5 La violencia intrafamiliar no puede ser resistible ni conciliable por tratarse de un delito que involucra violaciones graves de derechos humanos fundamentales, es decir, que lo que se encuentra involucrado es un interés superior de la sociedad en su conjunto en su investigación y sanción, sin que sea posible someter la activación o desactivación del proceso a la voluntad de la víctima. En la práctica, esto se traduce en que mientras más vulnerable sea la víctima y menos posibilidades tenga de acceder a los servicios, menos interviene el Estado para protegerla (Sisma Mujer, 2006).

la comunidad perciba a los grupos armados como símbolo de autoridad, no va a denunciar los hechos de violencia contra la mujer", estén o no involucrados como victimarios.

Una modalidad de VIF que un funcionario consideró sumamente grave y a la que denominó 'secuestro afectivo', es la que se configura cuando la mujer quiere acabar con una relación y su pareja se lo impide bajo la amenaza de muerte. Este tipo de violencia se encuentra mucho más invisibilizada, en razón a que está asociada a victimarios pertenecientes a bandas criminales.

Aunque en la mayoría de los municipios el 2014 representó un aumento en el número de denuncias, la preocupación se centra en el bajo registro de denuncias que persisten a lo largo de los periodos analizados en los municipios de Cáceres, Nechí y Zaragoza, donde el conflicto armado ha terminado por naturalizar las conductas violentas en el manejo de las conflictividades domésticas, donde las mujeres son las víctimas de primer orden.

2.3. Abuso sexual

Como se observa en la gráfica el subregistro del abuso sexual llega a tal punto que la Defensoría de la Mujer estima que solo son denunciados 20 de cada 100 delitos cometidos en esta subregión (Tornay, 2013). Como en el caso de violencia intrafamiliar, los municipios de Cáceres, Nechí y Zaragoza son los que concentran el mayor ocultamiento de la problemática por el significativo subregistro y que debe ser motivo de alarma por parte de las autoridades responsables.

Dadas las particularidades del contexto de esta región, son varias las razones que generan este fenómeno de no denuncia: i) la posibilidad de que el victimario sea miembro de un grupo armado organizado. La violencia sexual contra las mujeres fue y es utilizada en esta región por estos grupos[6] como un medio para intimidar, amedrentar y someter a la población (particularmente a los hombres *"de macho a macho"*)[7]. Al respecto, un juez informaba *"no haber recibido denuncia alguna de miembros de estas bandas sobre abuso sexual, porque ahí se aplica el temor verdadero"*; ii) la vergüenza, humillación y culpa figurada o inducida en la víctima, a

6 El análisis del Tribunal Superior de Medellín, en su Sala de Justicia y Paz, da cuenta de cómo la mujer se convirtió en un instrumento tanto sexual como para realizar las labores domésticas que los paramilitares necesitaban con el miedo que un arma produce en una zona patriarcal, en donde la mujer tenía "roles específicos". El documento, particularmente, señala las acciones de violencia y abuso sexual extremo perpetradas en la región del Bajo Cauca por el Bloque Mineros entre 1994 y 2006.

7 La violencia sexual contra la mujer tiene como objeto enrostrar la victoria a los hombres del otro bando que no han sabido proteger a sus mujeres. Es un mensaje de castración y mutilación al mismo tiempo. Es una batalla entre hombres que se libra en los cuerpos de las mujeres (Secretaría General Organización de los Estados Americanos, 2006, págs. 18-19).

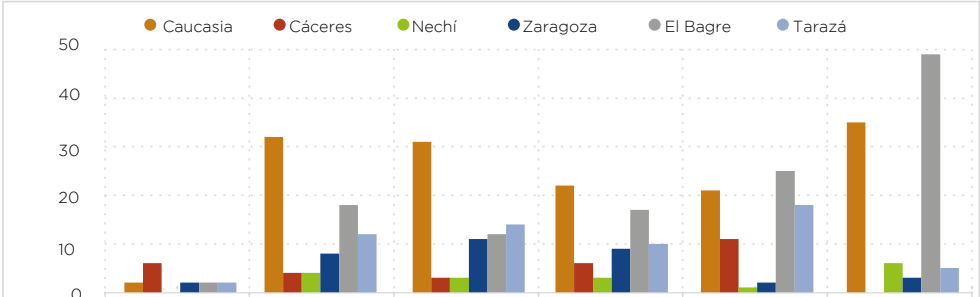
veces por su propia familia (especialmente en los casos donde el perpetrador es un familiar), que impacta seriamente su autoestima, por lo que esta prefiere guardar silencio y ocultar el hecho victimizante; iii) la desconfianza en la efectividad y neutralidad de los operadores de justicia ('temen ser juzgadas'); iv) el temor a que el operador de justicia no respete la confidencialidad (tal preocupación es común en estos municipios donde todos los pobladores se conocen); v) la dependencia económica de la víctima en relación con el victimario[8]; vi) la falta de información sobre la ruta de acceso a la justicia, sus derechos, y los mecanismos de protección y defensa; vii) el temor a denunciar porque la familia de la víctima es amenazada. Según algunos operadores, esta situación es más común de lo que se cree ya que los victimarios aprovechan el condicionamiento histórico al temor que sufren las comunidades, por lo que cualquier gesto intimidante tiene el impacto esperado; viii) la revictimización que pueden ejercer los operadores de justicia sobre la denunciante por ineficiencia (sometiéndola a múltiples remisiones con diferentes autoridades y a exámenes sin obtener una respuesta efectiva, lo que la lleva a desistir); y ix) la falta de garantías de representación de las víctimas que no cuentan con un defensor público que proteja sus intereses, situación que de manera reiterada fue informada como un obstáculo serio (en este y otros casos) por funcionarios de justicia judicial.

Con respecto a 2013, los casos denunciados en el 2014 aumentaron solo en un 6,6%, lo que ubica a este último como el año con mayor número de denuncias en el periodo de estudio analizado. Promover la denuncia para visibilizar y atender el problema de abuso y violencia sexual exige, por parte de los operadores de justicia, un esfuerzo y dedicación mayor para construir un recaudo probatorio sólido que permita abrir, en el escenario judicial, la compuerta a valoraciones mucho más ricas y coherentes con la realidad que se intenta interpretar y en la ruta para asegurar las condiciones de justicia efectiva y equitativa para las víctimas.

Sin embargo, la tendencia encontrada en esta subregión es que la mayoría de las mujeres víctimas de abuso y violencia sexual no demandan ante el sistema de justicia local, ya sea porque desconfían de su efectividad y no tienen incentivo alguno para presentarla, porque no cuentan con información sobre la ruta de atención, o porque no creen que se les ha vulnerado un derecho (por desconocimiento o factores de tipo cultural). Aunque es muy difícil determinar de manera concreta qué tanto de la baja denuncia obedece a una ineficiencia probada en la intervención de la justicia para dar solución y proteger los derechos de la víctima o a elementos culturales como la tolerancia hacia la violencia machista, sí es un hecho que estos factores están presentes y se refuerzan entre sí.

8 A este respecto resulta muy interesante la propuesta del fiscal seccional de El Bagre de crear un subsidio para la mujer que denuncie.

Gráfica 2. Casos de abuso sexual municipal 2009-2014. Forensis[9]



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Caucasia	2	32	31	22	21	35
Cáceres	6	4	3	6	11	0
Nechí	0	4	3	3	1	6
Zaragoza	2	8	11	9	2	3
El Bagre	2	18	12	17	25	49
Tarazá	2	12	14	10	18	5

Fuente: Forensis, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz.

2.4. Deudas

La mayoría de los operadores de justicia formal y comunitaria entrevistados coinciden en que las deudas contraídas de manera legal, son el factor por el que las personas más acuden al sistema de justicia. Préstamos para consumo, incumplimiento en el pago de arriendo e inasistencia alimentaria son los más comunes. En lo laboral, las demandas se concentran en el no pago del salario y prestaciones, donde los más afectados son los trabajadores de las minas, quienes al no contar con un contrato laboral deben ceder a la conciliación.

Acá vale la pena mencionar otro fenómeno que puede estar presentándose y cuya dimensión aún no es percibida. Parece que detrás del pago de deudas vinculadas al delito de usura (no al pago a plazos de consumo regulado), estarían las bacrim. Estos préstamos, conocidos popularmente como 'paga diario' o 'gota a gota', se caracterizan por tener intereses muy elevados y, en las zonas donde los grupos armados los manejan, quien incumple es objeto de amenazas o de otro tipo

9 Para facilitar la comprensión de la problemática se tomaron únicamente las cifras de Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en la medida en que, para el caso de Violencia Intrafamiliar, es la institución que cuenta con información más completa. La diferencia en los datos de Forensis y la Policía Nacional corresponde a que en la segunda (Policía), la única manera de registrar los casos es que la víctima interponga la denuncia, pero generalmente las personas notifican el hecho violento o delito ante otras instituciones como comisaría de familia o personería, que luego remiten el caso a medicina legal para su respectivo examen.

de 'arreglos' que aventajan a la organización ilegal. En estos casos el prestamista ejerce control social sobre la comunidad y actúa como informante de las bandas criminales.

2.5. Reclutamiento forzado: entre la intimidación y la oportunidad

En el Bajo Cauca el reclutamiento forzado es un fenómeno cuya realidad no se puede conocer a cabalidad por el alto subregistro que existe y que a su vez dificulta seriamente el diagnóstico y la caracterización de esta práctica, pese a ser un delito que aqueja ampliamente a las comunidades urbanas y rurales. A la falta de información existente se suman otros factores que no solo estimulan el problema sino que también obstaculizan la posibilidad de enfrentarlo de manera efectiva, algunos de los cuales fueron mencionados por la comunidad y operadores de justicia consultados: i) este territorio es una de las subregiones con mayor presencia de grupos armados organizados y bandas criminales con amplia capacidad económica, de control militar y territorial, por lo que el reclutamiento se hace necesario y constante para el funcionamiento de sus estructuras; ii) la subregión, por tener flujos migratorios asociados a los negocios ilícitos y a la minería, hace que la búsqueda de ingresos estables y de asentamiento sea una prioridad para la población, necesidad que los grupos armados explotan para reclutar con mayor facilidad; iii) el fenómeno criminal de la zona, ligado a los negocios del narcotráfico, los mercados ilegales y la extorsión, se presenta, según los pobladores, como una oportunidad de trabajo y de proyecto de vida que les 'garantiza' transitoriamente, bienestar. Como *"los jóvenes no tienen nada que hacer, entonces les ofrecen cualquier cosa y se meten en eso"*, *"les ofrecen dinero para que se motiven y traigan a sus compañeros"*. Estos comienzan trabajando de manera temporal como campaneros y luego son vinculados de forma permanente en el microtráfico, el cobro de extorsiones, el sicariato, el control de los corredores estratégicos por donde se movilizan las diferentes actividades ilícitas, aprovechando que *"los pelados están afiebrados por el dinero, el reconocimiento y las armas"*.

Relacionado con los 'arreglos' utilizados por los grupos armados para saldar cuentas con los morosos (mencionados en el apartado de Deudas), está el fenómeno de que la práctica del 'gota a gota' puede derivar en reclutamiento forzado de los deudores para cumplir servicios a cambio del pago de la deuda, con lo que se establece un doble delito: usura y reclutamiento. Así, en los municipios de control de las bacrim los deudores dejan como prenda de garantía su vida o la de los hijos que tienen 'potencial' para ingresar a la banda[10] (Arias , 2012, págs. 4-36).

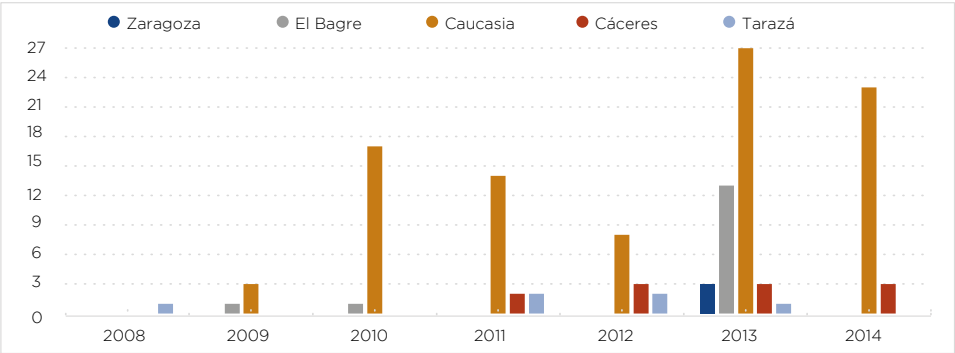
10 "Son préstamos de dinero realizados por los neoparamilitares con elevados intereses, diariamente pueden cobrar entre el 10 o 20 %, usualmente, se promocionan en el interior de los pueblos con notas que aducen 'inecesita dinero!, llame al...', en donde las comunidades saben de sus brazos armados" (Arias , 2012).

Varios operadores de justicia señalaron como un serio problema la falta de denuncia, generada, básicamente, por miedo, lo que implica que el reclutamiento realizado por las FARC en la zona rural solo se pueda registrar cuando los menores son capturados por el Ejército, se desvinculan, o su familia se desplaza por amenazas de reclutamiento. En efecto, las cifras solo muestran los casos de desvinculación, como las del departamento de Antioquia entre noviembre de 1999 y marzo de 2013, que reportan 582 menores desvinculados de los grupos armados organizados. El subregistro es aún más significativo cuando se observan los datos de 2012 en algunos municipios del Bajo Cauca, donde supuestamente solo se presentaron cinco casos en El Bagre, uno en Nechí y otro en Cáceres.

Pobladores y operadores afirmaron que resulta apremiante la creación de una ruta organizada y conocida para la prevención del reclutamiento, que movilice y articule los esfuerzos de la administración de justicia, las autoridades locales y la comunidad, ya que tienen la plena convicción de que mientras el conflicto y la influencia de las economías ilegales y criminales permanezcan, los jóvenes serán vulnerables a este, ya sea por la fuerza o accediendo a él voluntariamente, víctimas del engaño y la seducción del dinero y el 'poder'.

2.6. La extorsión, un negocio rapaz

Gráfica 3. Denuncias por extorsión Bajo Cauca 2008-2014



Fuente: Policía Nacional, base de datos Siedco, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz. Para el periodo en estudio, la base de datos de la Policía Nacional, Siedco, no registra denuncias por extorsión en Nechí.

Según información oficial, la estructura criminal al mando de Hoyos Meza, alias Cien, (máximo jefe del clan Úsuga en la subregión) tenía injerencia en los municipios de Caucasia, El Bagre, Zaragoza, Nechí y La Apartada, en los departamentos de Antioquia y el sur de Córdoba. Su estrategia para obtener control de la estructura criminal se basó en el cobro de extorsiones de hasta el 10% de las ganancias a

mineros, empresarios, y comerciantes de la zona, con la consecuente amenaza de muerte o desplazamiento forzado para quienes se negaran a pagar.

En este territorio, tanto la guerrilla como las bacrim convergen en actividades ilícitas cuyo móvil es la obtención del lucro económico. De ahí, declaraciones como la de Corantioquia que afirma que en el Bajo Cauca habría 680 puntos mineros de aluvión, de los cuales 480 serían explotados por informales y 200 por las FARC o por Los Rastrojos y el clan Úsuga. La guerrilla (en las tierras alejadas) y las bandas criminales (en veredas cercanas a las cabeceras municipales) encuentran en estos municipios mineros una fuente bastante lucrativa de recursos y control económico, social y territorial (Hernández Cifuentes, 2012).

Bajo esta misma alianza, las rentas derivadas del negocio extorsivo son controladas por ambos grupos, y, según algunos miembros de la comunidad, quien se atreva a extorsionar en nombre de ellos correrá el riesgo de ser sentenciado a muerte por *"grupos de limpieza contra extorsionistas"*, cuyas víctimas en su mayoría son jóvenes.

En el libro *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia*, escrito por investigadores de la Universidad EAFIT con apoyo de Fundación Ideas para la Paz, se establece que solo por las extorsiones *"los grupos ilegales podrían estar recibiendo mensualmente entre 650 y 3.450 millones de pesos, 'cifra que representaría entre el 20 y el 70% del PIB minero' (...) la extorsión oscila entre uno y cinco millones de pesos mensuales por máquina o entable, en zonas de baja producción como el occidente, y hasta 10 millones en zonas de alta producción como el Bajo Cauca"* (Giraldo & Juan , 2012).

Como se puede observar en la gráfica, hablar de subregistro en este caso carece de sentido ya que, preocupantemente, la extorsión se ha implantado en la comunidad como una norma más a cumplir, de tal forma que nadie escapa a ella y *"todo negocio paga"*. El delito ha reemplazado su condición ilegal por la de una práctica común que cada vez más se convierte en norma y, por ende, denunciarla no es una opción.

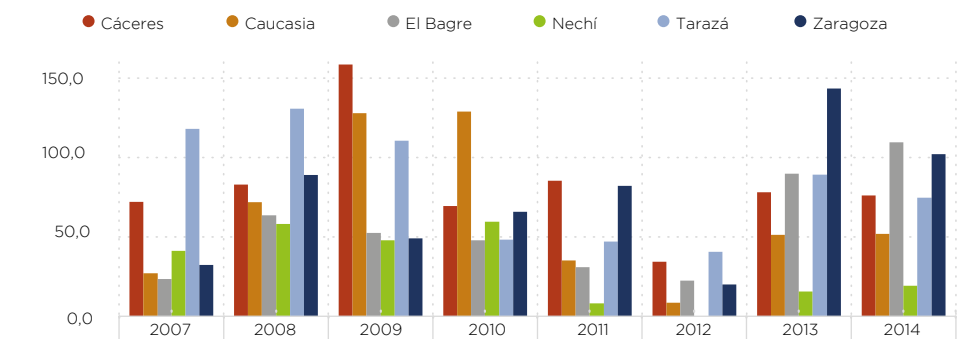
El vacío presente en los datos registrados, además de impedir el conocimiento de la magnitud real del delito, se podría explicar principalmente porque: i) no se denuncia ante las autoridades, muchas veces por temor y, como no se denuncia, la extorsión no se registra y, por tanto, 'no existe'; ii) si no hay denuncia el delito es invisible para el sistema de justicia penal, en su investigación y en el proceso judicial (según un juez solo el 10% denuncia y de este solo se investiga cuando es en flagrancia); iii) se trata de un fenómeno tan extendido que, al afectar desde vendedores de minutos, humildes tenderos, comerciantes minoristas, dueños de

puestos de comida callejera, vendedores ambulantes y ganaderos, hasta grandes empresas mineras, está democratizado; y iv) en muchos casos como los montos exigidos por el extorsionista son bajos, las personas se acostumbran a pagar, naturalizan el problema y con esto refuerzan a la condición de la extorsión de delito de bajo riesgo y alto rendimiento.

En general, la investigación permitió constatar que las personas terminan por reconocer a estos grupos como autoridades ilegales (*"porque el que tiene las armas tiene el poder"*) a las que debe pagárseles una tributación todos los 5 de cada mes, sin posibilidad de rebaja o evasión, la que se impone sobre la tributación legal y termina financiando su accionar delictivo. Preocupan percepciones de algunos funcionarios del sistema judicial entrevistados como la de un juez que responsabiliza a las víctimas del fenómeno de la no denuncia, afirmando que no denunciar y pagar la extorsión es *"una alcahuetería de la comunidad con estos grupos porque pareciera que les resulta más satisfactorio pagarles plata a ellos que al municipio"*.

2.7. Homicidios

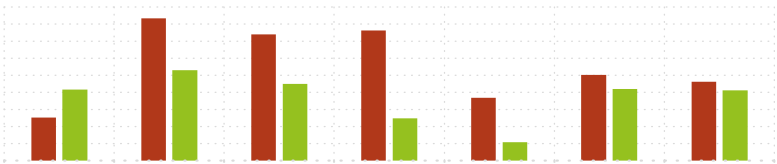
Gráfica 4. Tasa de homicidio por municipio 2007-2014



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cáceres	72,1	83,0	158,5	69,6	85,4	34,4	78,2	76,1
Caucasia	27,1	72,0	128,0	128,9	35,4	8,6	51,5	52,0
El Bagre	23,5	63,6	52,6	48,0	31,1	22,6	90,0	109,6
Nechí	41,3	58,2	48,0	59,6	8,3	0,0	15,8	19,3
Tarazá	118,0	130,8	110,6	48,5	47,1	40,8	89,2	74,7
Zaragoza	32,5	89,0	49,2	65,9	82,1	20,3	143,4	102,1

Fuente: Policía Nacional, base de datos Siedco, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz.

Gráfica 5. Homicidios Bajo Cauca: Forensis vs. Policía Nacional



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Forensis	126	417	370	381	184	251	231
Policía	208	265	225	124	54	210	206

Fuente: SIEDCO – Policía Nacional, Forensis. Cálculos Fundación Ideas para la Paz.

Los entrevistados coincidieron en que la mayoría de homicidios del Bajo Cauca se debe al conflicto armado o a la lucha entre bandas criminales, cuyo *modus operandi* está basado en el sicariato. En este sentido, el aumento o disminución de este delito está asociado directamente a la dinámica de la relación entre los grupos armados (lucha por dominio del territorio, negocios ilícitos, tregua o alianzas). Al respecto cabe destacar que:

a) Entre 2008 y 2011 hubo un incremento significativo de los homicidios por la lucha por el dominio de la zona y los negocios ilícitos que se originó cuando emergieron las bandas criminales como relevo de los paramilitares desmovilizados y posteriormente extraditados. Según cifras de la Gobernación de Antioquia y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, dicha guerra cobró más de 800 vidas en Tarazá, Caucasia, Cáceres, Nechí, Zaragoza y El Bagre entre 2009 y 2011 (279 homicidios en 2009; 225 en 2010 y 348 en 2011), como se registra en la gráfica.

b) Aparentemente la disminución de homicidios en 2011 y 2012 se debió a un pacto entre las distintas bandas (principalmente clan Úsuga y Rastrojos), donde establecieron compromisos de no-agresión y se dividieron el territorio y los negocios de la zona (Hernández , 2012).

c) El aumento generalizado de los casos de homicidio en la mayoría de los municipios entre 2013 y 2014. En la gráfica sobresale el caso de El Bagre que, alarmantemente, en los tres primeros meses de 2013 alcanzó el total de homicidios que registró en todo 2011. Esto se puede deber a dos situaciones: i) disputas internas entre el clan

Úsuga; o ii) un rompimiento del pacto entre bandas, al presentarse un *"aparente intento de Los Rastrojos por ingresar a la región, a través de El Bagre y Zaragoza"*[11] (Hernández, 2013).

d) Muestra de lo anterior, fueron las masacres perpetradas en la subregión en lo corrido de 2013, las que se interpretaron como la reacción del clan Úsuga y sus aliados de las FARC y el ELN[12] al ingreso de Los Rastrojos a la zona, considerando que las víctimas pertenecían a esta banda (Hernández Cifuentes, 2013). Sin embargo, no deja de sorprender cómo algunos operadores de justicia entrevistados piensan que *"ya todo está más tranquilo"*. Tal afirmación sugiere un desconocimiento de estos de la historia y estado de la dinámica del conflicto presente en la zona.

Por último, vale la pena resaltar lo difícil que es llevar a cabo un análisis de las cifras cuando la diferencia entre los datos de una y otra fuente, en este caso Policía y el Instituto Nacional de Medicina Legal Ciencias Forenses, es tan abismal. Como lo demuestran las tablas, las cifras de Forensis duplican, triplican e incluso cuadruplican las de la Policía Nacional (por ejemplo, durante 2011, en Caucasia hubo según la Policía 46 homicidios, mientras que Forensis registra 144, o para el mismo periodo en Zaragoza la Policía registró 25 y Forensis 125). Los motivos de dicha incompatibilidad pueden ir desde elementos contextuales como el miedo que la comunidad siente de denunciar, hasta diferencias metodológicas en los procesos de registro de datos empleados, y falta de comunicación y articulación entre ambas instituciones.

3. BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA LOCAL

3.1. Desconfianza en la fuerza pública y operadores de justicia

La mayoría de los funcionarios entrevistados señala que en el interior de la comunidad hay mucho temor a denunciar porque las personas no confían en los operadores de la justicia formal ni en los miembros de la fuerza pública. Esto se debe

11 "Este tipo de situaciones le dan solidez a la versión de que Los Rastrojos tratarían de recuperar los territorios que cedieron en el Bajo Cauca, los mismos que se habían disputado con el Clan Úsuga y Los Paisas entre 2008 y 2011, luego de la extradición de los principales jefes paramilitares, en una guerra que dejó miles de víctimas" (Hernández, 2013).

12 Según el informe de Fundación Ideas para la Paz, Dinámicas del conflicto armado en el Bajo Cauca antioqueño y su impacto humanitario, con el fin de evitar que estructuras armadas externas entraran al territorio y poder ejercer control sobre las rentas ilegales de la zona, se creó una alianza estratégica entre los frentes de las FARC, estructuras del ELN presentes en la región, y la banda criminal Clan Úsuga.

a que el Bajo Cauca antioqueño es donde más se ha sentido el problema que genera la connivencia entre agentes del Estado (alcaldes, operadores judiciales, Policía y Ejército) y paramilitares (Bloque Mineros) en razón a alianzas o colaboración entre estos.

Uno de los mayores escándalos registrados por los medios fue la captura en agosto de 2011 de 11 militares acusados de colaborar con los herederos de alias Cuco Vanoy, que hoy integran las bandas Los Rastrojos y el clan Úsuga (Semana.com, 2011). Otra evidencia de esta colaboración está dentro de una investigación judicial, realizada por los organismos de inteligencia en 2010, que comprueba que Los Rastrojos tenían en su nómina a varios miembros de la Policía y el Ejército, así como a funcionarios públicos de varios municipios de esta subregión.

Como bien señalaba un operador judicial entrevistado, la fuerza pública es *"contaminada por la fiebre del oro"*, afirmación corroborada con las capturas de tres miembros de la Sijín por connivencia comprobada con las bacrim en Tarazá y de varios policías en Nechí por cobro de extorsión a mineros artesanales.

Estos escándalos han hecho que, al momento de denunciar o reportar una denuncia, prime la imagen corrupta que hay de la fuerza pública sus logros en materia de persecución y captura de miembros de las bandas, por lo que la denuncia siempre será vista como la última opción. Un funcionario de justicia afirmó que *"le da miedo avisar a la Policía o al Ejército porque no sabe si tienen vínculos con las bacrim"* y añadió que *"la autoridad está perdiendo dientes* [porque también hay] *corrupción entre los operadores de justicia"*. Igual desconfianza mostraron otros colegas de la rama judicial al expresar que es muy poca la articulación presente entre los operadores, ya que realmente no se sabe *"con quién se está tratando"*.

En las comunidades rurales para enfrentar el miedo y la desconfianza, las denuncias las presentan los presidentes de la juntas de acción comunal (JAC), el promotor de desarrollo comunitario o las personas se desplazan hasta Caucasia. A la comunidad rural le indispone la presencia de la fuerza pública porque generalmente le trae problemas, *"el Ejército llega a arrasar y a presionar por información, cuando se les da lo que buscan, se van y el 'informante', si es detectado, debe salir de la zona para salvar su vida"*. Como bien lo enfatizaron los pobladores consultados, *"desafortunadamente manejamos información de interés para el Estado, pero no la difundimos porque estamos seguros que al regresar a la zona la muerte nos espera"*.

En el área urbana la situación no es diferente. Pobladores consultados indicaron que *"uno a veces no sabe en quién confiar porque también las autoridades son corruptas"*, *"hemos tenido casos donde la gente luego de denunciar se debe desplazar, salir corriendo porque se pierde la denuncia con cédula y todo. Eso pasó*

hace un tiempo con unos funcionarios de justicia que ya no están, pero ¿quién nos asegura que los que están ahora no van a ser iguales o peores?". Asimismo afirmaron que aunque se supone que la denuncia es confidencial, la presunta complicidad que hay entre miembros de la fuerza pública y bandas criminales, hace de esta un riesgo inminente.

De acuerdo con lo informado en los seis municipios, las medidas de protección para quienes denuncian son ineficaces. Normalmente, el antecedente es que *"quien denuncia muere"*, por lo que *"ya no hay confianza en la justicia, es mejor no acudir a ella y silenciar lo sucedido o acudir a los grupos para evitar agrandar el conflicto"*. De manera alarmante, la percepción general del sistema de justicia es que las instituciones están cooptadas, que hay corrupción y una escandalosa ineficiencia en algunos operadores encargados de realizar las investigaciones y adelantar los procesos judiciales.

Otro problema identificado por algunos operadores de justicia es que como la ley es *"garantista para el delincuente"*, las personas asocian al sistema judicial con corrupción, creen que los jueces o fiscales están comprados, o que son altamente ineficientes por la falta de respuesta efectiva en el control de la criminalidad, lo que en muchos casos puede rebasar la capacidad de estos para proferir condenas y hacerlas realmente efectivas. Por ejemplo, es común que para un caso de no pago de deuda la víctima solicite al juez que el deudor sea procesado por robo, es decir, que se configure un delito, pero cuando se le explica que no es punible esta prefiere acudir a la justicia paralela.

Algunas personas de la comunidad demandan estrategias contundentes, violentas y no garantistas para recuperar la confianza en el Estado y la justicia: *"Que la fuerza pública les dé gatillo porque los conocen, saben dónde están y quiénes son, porque antes cuando la fuerza pública no era tan corrupta y los abatía, la comunidad se sentía más segura"*.

3.2. Justicia paralela: *"Acá la Ley somos nosotros"*

Testimonios de operadores de justicia formal y miembros de la comunidad demostraron que los grupos armados no limitan sus actividades al control de los diferentes negocios legales e ilegales sino que también cumplen funciones de regulación social y provisión de servicios de justicia y seguridad.

Funcionarios informaron que las comunidades, tanto urbanas como rurales, acuden a los frentes 18 y 36 de las FARC o a las bacrim para dirimir los conflictos bien sea porque: i) señalan que esa justicia es "*más rápida y efectiva*"; ii) sienten amenazado su derecho de acceso a la justicia formal por parte de los grupos

armados; iii) consideran que el formalismo de la justicia legal es un obstáculo que se queda en la sola denuncia; iv) perciben que para que la justicia actúe se debe aplicar bajo la intimidación por amenaza de una de las partes; o v) los que pagan extorsión o 'vacuna' creen que, a cambio de la cuota pagada, tienen derecho a recibir justicia y seguridad de estos grupos.

En general, el territorio se ha convertido en un espacio tan aventajado para la justicia paralela que algunos usuarios les advierten a los operadores cuando llegan a solicitar algún servicio de justicia: *"Yo vengo a ver qué me soluciona o si no me voy para otro lado o para donde ellos"*.

Para la mayoría de miembros de las comunidades la influencia de los diferentes grupos armados ha hecho que las personas terminen por acostumbrarse a *"que todo sea por la fuerza, la gente no quiere saber de soluciones sino son a las malas"*. No buscan a la junta de acción comunal sino que van directamente a donde 'ellos' porque creen que la justicia no castiga como debe ser o, como lo expresó un funcionario de la justicia administrativa que opera en la zona rural, "*muchas veces hay que ceder para evitar conflicto. La comunidad les consulta a las bacrim y la guerrilla y toda decisión debe tener el aval de ellos"*.

Algunos pobladores de veredas y corregimientos consideran que *"la primera referencia que se tiene sobre la justicia es la justicia paralela"* porque *"a los funcionarios de la justicia formal, a la Policía y al Ejército se les ve de vez en cuando"*, lo que hace que en la memoria colectiva esté más presente ese tipo de justicia. No obstante, este asunto se remonta a décadas pasadas. Según ellos, en la década de los 90 llegaron los paramilitares y fueron los primeros en imponer reglas y orden en la zona. Afirman que antes de eso solo un inspector de policía hacía presencia, pero lo mataron y esa falta de Estado fue la que creó en la comunidad la idea de que quienes tienen la autoridad para impartir justicia son los grupos armados organizados.

Así, los frentes 18 y 36 de las FARC, en su zona de influencia (áreas rurales de la región) regulan los permisos de los establecimientos públicos, solucionan los problemas de convivencia, intervienen en conflictos familiares y comunitarios, e imponen pautas de comportamiento y castigos que van desde trabajos forzados y latigazos hasta la pena de muerte.

Por otra parte, las bacrim resuelven los conflictos asociados al negocio y los que pueden generarles ganancias. En sus zonas de control se ocupan de la circulación de vehículos, de la hora de entrada y salida de la zona, los permisos para abrir cualquier negocio y la regulación del horario de los establecimientos públicos.

En algunas partes la comunidad les solicita resolver diversos conflictos, y a veces sin cobrar ni un peso porque así *"aumentan su poder sobre el territorio donde están"*. *"En Bajo Cauca mandan más ellos que la Policía, cuando hay un problema es mejor ir primero donde ellos, son más ágiles y efectivos"*.

Sin embargo, consecuente con su naturaleza delictiva, la justicia como negocio es una oportunidad que las bacrim no desaprovechan y que cada vez se hace más común. Así lo confirmaron algunos operadores: *"Las bandas cobran por resolver a favor del que pague más, sea la víctima o el victimario"*. Estos también relataron cómo en Tarazá un comandante de las bandas *"lo resuelve todo, la gente le tiene fe en toda la zona* [refiriéndose también a los municipios de El Bagre y Zaragoza]*"*.

Para las diferentes comunidades, cuando hay conflictos *"no se puede acudir a la ley pública porque si lo hace 'se embala'. Ellos dicen: "Aquí la ley somos nosotros" y si usted denuncia y lleva a una persona uniformada lo catalogan como si estuviera relacionado con ellos y lo señalan"*. Y en los casos en los que se acude a la justicia formal, pero el demandado no contesta y evade las notificaciones, *"echarle a la otra gente"*, según los pobladores, es la única opción para que aparezca.

Respecto a este último punto, ciertos operadores afirmaron que el bajo número de sanciones que se logran con la justicia formal *"desilusiona a la gente"*, por lo que la tendencia en la comunidad es creer en una justicia del 'ya', altamente restrictiva, de sanciones drásticas, y de sobredimensión del castigo, pues en últimas *"el pueblo no entiende qué es negociar en términos jurídicos"* sino que prefiere los términos perentorios, coercitivos y violentos.

Un funcionario judicial señaló que el respeto por las normas y los códigos *"es para la gente que ha sido criada en un ambiente de respeto por los valores"* y, según él, ese no es el caso de los municipios del Bajo Cauca. *"Acá las leyes están muy alejadas de la realidad* [por eso] *la gente no está utilizando el servicio de la justicia formal, busca solucionar los problemas por propia mano o por terceros"*.

Contrario a esto, otros operadores de justicia, especialmente en Caucasia, mencionaron que la demanda de justicia paralela, que alcanzó su auge con la llamada 'Oficina de El Mocho' y el 'Juzgado de Don Chepe'[13], ha disminuido desde hace unos años. La explicación tiene que ver con la guerra por el poder que libraron entre 2006 y 2007 las bandas criminales que relevaron a los paramilitares. En esa época, las personas se abstuvieron de acercarse a los mandos medios de las bacrim para pedir favores de mediación de conflictos e implantación de la justicia por miedo a convertirse en objetivo militar de la banda enemiga.

13 Estas 'oficinas' dirimían conflictos a demanda de la comunidad, práctica muy aceptada socialmente. Incluso, uno de los funcionarios citó el caso de una empresa que fue objeto de un robo, logró identificar a los presuntos ladrones y acudió al 'juzgado de Don Chepe' para que 'hiciera justicia'.

3.3. La regulación social: 'el aviso' y 'la advertencia'

En el Bajo Cauca antioqueño la influencia de las bacrim en la regulación de los comportamientos sociales es contundente y se ejerce mediante la coerción, el miedo y la renta, soportadas por las amenazas de 'el aviso' (primer llamado) y 'la advertencia' (ejecución del castigo por el incumplimiento al aviso). Allí hay municipios, corregimientos y veredas donde las peleas y riñas tienen multas que varían entre los 500 mil y un millón de pesos; las bandas descubrieron otra fuente de ingresos efectiva en la que la amnistía no es una opción y el destierro es el castigo para los morosos.

Algunos operadores plantearon que la estrategia tiene también como objetivo pacificar la zona a fin de que las autoridades no vean necesario incrementar el pie de fuerza policial y, por ende, ellas cuenten con mayor capacidad para operar. También se dice que llevar 'seguridad' a los barrios y comunidades afectados por riñas o robos hace que los habitantes perciban, de primera mano, los 'beneficios' de la presencia de este grupo armado en su entorno y acaben por legitimarlo.

El destierro y la muerte son el castigo frente a ciertos comportamientos no permitidos, donde las mujeres se han convertido en víctimas de primera línea. En el Bajo Cauca predomina el asesinato de mujeres porque tienen relaciones sentimentales con personas de la fuerza pública o miembros de otras bandas. En Tarazá, en el 2012, fueron asesinadas trece mujeres, pero hasta el momento la justicia no ha identificado a ningún victimario. La 'advertencia', en este caso, operó como el gatillo y mensaje ejemplarizante utilizado por el victimario para salvaguardar y asegurar su 'masculinidad' y poder. Asimismo, las mujeres relacionadas sentimentalmente con miembros de las bandas no se pueden desplazar si no están acompañadas por ellos. La violencia extrema se ha convertido en un instrumento para moldear comportamientos e instaurar un orden de control social, y es efectiva para los fines que persigue, porque las personas aprenden que quien incumple paga con la vida o el destierro, sin apelación alguna.

Según información recogida, aunque a finales de 2011 hubo un acuerdo nacional entre Los Rastrojos y el clan Úsuga con el que se repartieron el control del territorio para focalizarse en el negocio y en el caso del Bajo Cauca, desmontaron las fronteras invisibles entre Cáceres y Tarazá, el control sobre la movilidad persiste, pero en menor grado.

Habitantes de ambos municipios señalaron que el problema de las barreras invisibles continúa y que se incrementa por temporadas, por lo que los taxis, mototaxis y el transporte público solo pueden acceder a ciertos barrios, veredas y municipios. No obstante, afirman que aunque son conscientes de la clara violación

al derecho a la movilidad que la prohibición impuesta por los grupos armados organizados representa, esta es inapelable y todos están obligados a respetarla, concepción que deja en evidencia el poder de coerción que tienen estas estructuras criminales.

3.4. Impunidad

Tal como afirmaron los operadores de justicia, la impunidad en la región se debe a diferentes factores relacionados a la ineficiencia del sistema, a la falta de idoneidad de los operadores judiciales y a una mala gestión de recursos. Estos se manifiestan en: i) la falta de pruebas debida a una investigación insuficiente o a un error en la captura (por lo que el proceso se cae cuando llega al juez de conocimiento y garantías); ii) las fallas en el proceso de investigación que llevan a que el peso de la prueba recaiga en los testigos y, por miedo, estos no den testimonio y apliquen la justicia por mano propia; iii) la escasez de equipo técnico, personal capacitado y laboratorios de criminalística; iv) las víctimas sin representación (defensor público) en los procesos que involucran a miembros de las bacrim y que llegan a juicio; v) la alta rotación de funcionarios relacionados con los procesos (Policía judicial, Policía Nacional, comisarios de familia) que impide su participación como testigos en los juicios; vi) la dificultad que tienen los municipios de contar con un defensor de familia que asista a los menores que cometen delitos por lo que debe restablecérseles su libertad; vii) la connivencia de algunos operadores de la rama judicial con las bacrim; y viii) la falta de denuncia o la realización de una denuncia a medias (*"dicen el milagro, pero no el santo"*) por miedo.

Para la comunidad en general, la justicia "*no es operativa, no da respuesta a tiempo, los trámites son engorrosos y nadie les da indicios a las personas de a quién y dónde acudir, y eso hace más grave la cura que la llaga, por eso es mejor no buscarla"*.

Afirmaciones como estas comprueban que en el Bajo Cauca la justicia formal es insuficiente a la hora de enfrentar el desafío que implica impartir justicia bajo la presencia y poder de coacción de grupos armados ilegales. Muestra de esto es que la mayoría de los operadores consultados coincidieron en que el gran cuello de botella de los procesos penales corresponde a la etapa de investigación, ya que la falta de pruebas estanca el caso y lo deja en una zona gris en la que poco importa cuán operativa haya sido la captura del responsable. En esa situación el peso de la prueba recae, como se afirmó anteriormente, sobre los testigos, que se presentan como la única manera de que el proceso permanezca sólido cuando llegue al juez de conocimiento o de garantías, y es allí donde los elementos propios del contexto entran a jugar en contra.

El miedo a la retaliación por parte de los grupos armados invade a los testigos y estos, con tal de salvar sus vidas, callan, cerrando así toda posibilidad de resolver el caso. A la presión de la amenaza que recae sobre estos se suma la falta de garantía de protección del Estado, lo que agrava el fenómeno de la impunidad. Como bien lo explicaba un juez: *"Las amenazas se cumplen y son de muerte"*, *"las bacrim son muy serias y cuando toman la decisión es porque han investigado"*.

En general, la justicia no cuenta con los recursos suficientes para la investigación y judicialización de los miembros de las diferentes bandas, ni de un equipo formado para trabajar en la desestructuración de las redes criminales. Por tal razón, para los fiscales locales y seccionales, la conflictividad que atienden y pueden resolver está más relacionada con lesiones por accidentalidad e inasistencia alimentaria que con crímenes asociados a las bacrim, donde el porcentaje de victimarios en averiguación es del 90%.

3.5. El miedo como motor de impunidad y desconfianza

Todos los operadores judiciales, funcionarios y miembros de la comunidad que fueron entrevistados mencionaron, de manera reiterada, el miedo como un sentimiento presente y extendido en la población.

3.5.1. ¿Por qué hay tanto miedo?

a) La fuerte violencia que ha azotado a la región por la presencia de diferentes grupos armados organizados que han mantenido una lucha permanente entre ellos y contra el Estado por el control del territorio, ha hecho que la población haya tenido que vivir, históricamente, en medio de las balas. También vale la pena recordar que los paramilitares iniciaron su proyecto de control en la región por medio de masacres, estrategia que ocasionó terror generalizado en la población y su respectivo desplazamiento. Así describe el miedo el poblador de un corregimiento: *"Hemos sentido el calorcito en la espalda y pensamos en si vamos a alcanzar a llegar a nuestras casas"*.

b) La dificultad que presenta el Estado para velar y garantizar la seguridad de los testigos y denunciantes, factor que mencionaron frecuentemente los operadores judiciales.

c) La comprobada connivencia de algunos funcionarios del Estado (fuerza pública, políticos, alcaldes, operadores de justicia) con los

grupos armados organizados[14], ha generado desconfianza de la comunidad frente a la legitimidad de las instituciones públicas y, especialmente, hacia las que ofrecen protección y justicia.

d) En estos municipios pequeños donde todas las personas se conocen, todo se sabe, motivo por el que resulta casi imposible mantener en reserva la identidad del denunciado, las razones por las que lo denunciaron, el nombre de su denunciante y ante quién se denunció. Varios operadores comentaron que las bacrim tienen campaneros que vigilan "*cómo se mueve el tema de la justicia, es decir, quiénes entran y salen de las oficinas donde funcionan los juzgados, la fiscalía y la inspección de policía*".

Un funcionario de Caucasia indicó que por amenazas "*los conflictos de la zona rural rara vez llegan a su despacho* [porque] *si un denunciante es visto entrando a la oficina es hombre muerto*". También, los procesos se caen porque los testigos se retractan luego de aceptar sobornos o de ser amenazados. Al respecto la comunidad citó el caso de una madre a la que las bacrim le mataron a su hijo y no quiso ser testigo en la denuncia contra el victimario argumentando sentir miedo. Como bien lo comentaba uno de los operadores de la justicia formal penal: *"La calle tiene un expediente totalmente diferente al que tiene la fiscalía. El de la calle revela la verdad, pero nadie se atreve a venir a denunciar"*.

e) La falta de un capital social sólido, derivada de la manera como la comunidad ha adoptado la ilegalidad como forma de vida, ha minado la confianza entre las personas y nadie se siente seguro hablando con nadie porque *"usted no sabe con quién se está metiendo"*.

3.5.2. ¿Qué efectos trae el miedo?

Para dar mayor claridad a las consecuencias del miedo en la población se utilizarán los tres efectos que Daniel Pécaut destaca en su artículo *Configuraciones del espacio, el tiempo y la subjetividad en un contexto de terror: el caso colombiano*: desterritorialización, destemporalización y desobjetivación.

14 Ver análisis de la barrera Desconfianza en los operadores de justicia y fuerza pública.

Desterritorialización: los grupos armados se territorializan a través del control de una red que recurre a la coacción y cuyo accionar da paso a un 'no-lugar', situación regida por la desconfianza generalizada entre todas las personas, donde "*no solo es imprudente fiarse de la organización presente, sino que puede serlo confiar en los vecinos, y hasta en los miembros de la familia que un día cualquiera pueden volverse informantes o tener hijos en campos opuestos*" (Pécaut, 1999, pág. 20). En el Bajo Cauca algunos de los entrevistados expresaban: *"Es que uno no sabe con quién está hablando, uno no sabe quién realmente es amigo"*. Así, en la medida en que se tiene contacto con alguien que sea de un bando, la persona se puede convertir en objetivo potencial del otro, por lo que hay un miedo constante a establecer cualquier tipo de relación interpersonal dentro de la comunidad. Todos saben que hay control y vigilancia por parte de los grupos armados, que estos tienen sus 'campaneros' e informantes (por ejemplo, los mototaxistas), e igualmente, que cuentan con vocabulario propio y mensajeros para intimidar a las personas (los 'abogados'), realizar las advertencias o las llamadas de atención: *"Si no desiste le mandan el pasaje para que se vaya por el río*" (amenaza de muerte), o "*el patrón manda a decir que deje eso así* [y] *uno cumple por temor a que lo desaparezcan"*.

En esta subregión cercada por el conflicto armado, con una débil institucionalidad y donde el control del territorio está en disputa por diferentes grupos armados, las comunidades no han contado con una autoridad estable, permanente y legal, situación que las ha llevado a vivir en una incertidumbre constante sobre quién tiene el control y el poder: *"No sabemos qué grupos hay en la zona, acá todo el mundo manda"*, *"entre más se adentre en la zona rural más fácil se distinguen los grupos, ahí solo opera la guerrilla"*, *"en la cabecera es más difícil porque a veces no se sabe qué banda controla la zona, sobre todo ahora que están aliados y comen del mismo plato"*.

La desterritorialización se presenta, igualmente, porque la justicia está debilitada, existe una alta desconfianza en la fuerza pública, en los funcionarios de la administración municipal y en los de la justicia, y además la percepción de lo público es muy precaria. Como bien lo indicaban miembros de comunidades rurales "*por ejemplo, se denuncia ante la Policía y, o hacen caso omiso, o le avisan a la persona que se denunció que uno puso la queja y al llegar a la casa le hacen el atentado"*.

En relación con la precariedad en la percepción de lo público, un ejemplo lo constituyen los municipios de El Bagre, Zaragosa y Nechí por la manera descarada con que los comerciantes se han apropiado del espacio público. Allí los andenes son la continuación de cada negocio y la circulación se convierte en una carrera de obstáculos para los pocos peatones que hay (la mayor parte de la población se moviliza en moto). La calle, a su vez, deja de ser un sitio de encuentro y disfrute ciudadano y se convierte en espacio de vigilancia y riesgo.

El abierto desacato a las normas de seguridad y convivencia establecidas por las administraciones locales, contrario a la efectividad que tienen las imposiciones de los grupos armados sobre la población, es otra muestra de los efectos del miedo. En un municipio la administración 'logró' que los mototaxistas usaran el casco y el chaleco únicamente cuando la orden fue impartida por los 'dueños del negocio' (seguido a la orden todos, sin resistencia alguna se dispusieron a comprar cascos y chalecos de diferentes colores según la zona, tal como indicaron los grupos armados). Así, entre mayor debilidad institucionalidad y menor gobernabilidad haya, mayor será la posibilidad de que la comunidad no reconozca a la autoridad legal y mejores condiciones habrá para que los grupos armados organizados se impongan como autoridades de poder y control e instauren un orden local funcional a sus necesidades económicas, sociales y políticas. La falta de civismo, asociado a un limitado capital social, hace que las personas perciban las reglas de regulación social como un obstáculo impuesto por la administración pública, a la que no se le otorga legitimidad alguna. La comunidad termina por percibir como natural la regulación violenta y coactiva de los grupos armados, y la aceptan como parte de la convivencia con estos grupos: "*Aprenden a convivir con el mal*".

En el Bajo Cauca la desterritorialización es tal que las comunidades, especialmente las rurales, reflejan una pérdida absoluta de la noción de territorio propio. Sistemáticamente, en los grupos focales cuando se referían a su entorno lo hacían en términos de la ocupación y disputa por el control del territorio entre los grupos armados organizados, resignándose a la apropiación de este por uno u otro grupos.

Destemporalización: hace alusión a la falta de una historia colectiva, a la forma en la que el miedo afecta la memoria. En 2013 se presentaron tres masacres en la subregión y, sin embargo, ninguno de los operadores de justicia entrevistados mencionó estos crímenes ni alertó sobre el recrudecimiento de la violencia (solo un grupo de jóvenes en uno de los municipios se refirió a las masacres). Asimismo, únicamente un operador de justicia administrativa y miembros de una comunidad mencionaron con preocupación los asesinatos de trece mujeres en 2012 en Tarazá. De manera preocupante, el común denominador fue la insistencia de las comunidades de asumir, como norma de supervivencia, el ser ciegas, sordas y mudas: "*Si ve y silencia es un tiempo más de vida que le queda, pero si habla sabe que firmó sentencia*". En el Bajo Cauca la gente recuerda, sabe qué pasó y qué sucede, pero prefiere no hablar.

Desubjetivación: las personas gobernadas por el miedo no se atreven a comprobar si la amenaza es o no real. En general, la han naturalizado como un medio para lograr la justicia inmediata e ilegal, bien sea como víctima o como victimario, y la han fortalecido como identidad colectiva. Así, la violencia simbólica se convierte

en el tipo de violencia que más sienten las comunidades afectadas por la presencia de los grupos armados organizados. "*En situaciones de terror, el individuo tiende a hacer referencia de manera simultánea a normas y valores contradictorios a los cuales estaría expuesto sin poder decidirse por ninguno*" (Pécaut, 1999, pág. 28). Contextos como el del Bajo Cauca generan sujetos escindidos que, por un lado, están en contra de ciertos comportamientos y se apegan a determinados principios y valores, pero, por otro, se acostumbran a vivir en la anomía y en la ilegalidad. Por ejemplo, las personas pueden desconfiar en la justicia formal por su connivencia con los grupos armados y a la vez buscarlos para obtener una justicia pronta y no en derecho. También ocurre que utilizan la amenaza como medio sin tener la capacidad ni la intención real de cumplirla, ya que saben que el grado de temor que siente el amenazado le impide arriesgarse a comprobar qué tan cierta es.

En el Bajo Cauca el miedo llegó para quedarse en la memoria colectiva: *"Es que antes, en el 2006, ellos andaban con uniforme y todo, pero ahora que no andan así uno les tiene más miedo* (...) *hay esa memoria colectiva de lo que hacían antes y da miedo"*. Impacta también la omnipresencia de estos grupos en el sentido en que la comunidad no necesita verlos para sentirse vigilada: "*Es que ellos se enteran de todo*". "*El tema de las amenazas se mueve, pero no necesariamente son de estos grupos aunque nadie se atreve a comprobar si es cierto o no"*, reveló un poblador.

3.6. Baja capacidad y débil desempeño institucional

3.6.1. ¿Administraciones locales adaptadas a las condiciones del conflicto?

El impulso para mejorar el desempeño institucional de los municipios de las zonas de consolidación no ha sido ni suficiente ni persistente. Este objetivo no ha contado con el apoyo y compromiso real y efectivo para mejorar la legitimidad y la gobernabilidad de la administración pública, y la capacidad para satisfacer las necesidades jurídicas de las personas.

En general, las administraciones locales de estos municipios denotan una baja capacidad para imponer el cumplimiento de la ley y las normas básicas de convivencia, una precaria inversión social, la falta de una cultura política apegada a la legalidad, y el asentamiento de la informalidad. Estas se han adaptado a las condiciones del conflicto para responder funcionalmente, bien sea por acción u omisión, a los requerimientos de los grupos armados que tienen el control y cuentan con el poder y la capacidad de influenciar la toma de decisiones de las autoridades municipales.

Esta adaptación se puede expresar de dos formas:

a) Por complacencia, cuando funcionarios de administraciones locales aceptan los beneficios derivados de la aplicación de estrategias mediadas por la coerción y el miedo por parte de las bacrim, para obtener el cumplimiento de una norma. El ejemplo lo configura la medida impartida por estas bandas en todos los municipios de la región de multar las riñas, peleas callejeras y de pareja, norma que ha disminuido de manera significativa este tipo de conflictividad y mejorado sus ingresos. Algunos funcionarios se han referido a la medida en términos de 'dejar pasar' y solo percibir los beneficios de la mejora en la 'convivencia'. Otro funcionario mencionó que para la administración había sido imposible que los maquinistas no pasaran después de un aguacero por las vías para no afectarlas a pesar de haber establecido una multa para quienes lo hicieran, y afirmó que solo lograron el cometido cuando las bacrim se impusieron como autoridad ilegal por encima de la legal, fijaron la multa y lograron el acatamiento de la norma. En palabras suyas, *"ponen algo bueno y se lucran"*.

b) Por la incapacidad, real o motivada, que tienen de hacer cumplir y respetar la ley. Reflejo de esta situación es el cobro organizado de la extorsión como impuesto a la seguridad, lo que implica que la población desestime el pago de los impuestos y argumente que ya existe una 'para-tributación' con la que sí o sí deben cumplir. Como mecanismo de adaptación, una de las administraciones municipales realizó una campaña donde rebajaba un 50% los intereses sobre impuestos prediales atrasados como fórmula para promover la tributación. Lo mismo pasó con el uso del casco y del chaleco de los mototaxistas, en donde la administración aceptó la intervención del aparato coercitivo ilegal y la disposición de dividirlos por zonas y colores.

A lo largo del trabajo de campo se observó una clara confluencia en estos municipios de dos tipos de autoridad: la legal y la ilegal. La coerción y el miedo les permitieron a los grupos armados imponer un 'orden' funcional a sus intereses (apropiación directa de los recursos públicos e implantación de su ley) con el que simultáneamente debilitan, de manera sistemática, la gobernabilidad y el funcionamiento de las instituciones. Bajo estas condiciones, ¿cómo se le puede exigir al ciudadano el cumplimiento y acatamiento de la ley cuando las administraciones

locales se amparan (respaldan) en la ilegalidad para hacerla cumplir?, ¿cómo evitar que las personas se acostumbren a estar reguladas por un régimen coercitivo como única opción para tener orden y convivencia, si las administraciones locales lo permiten? Frases como esta confirman aún más la complejidad de la situación: *"Es que uno no sabe si la presencia de ellos era mala o buena, porque cuando ellos estaban todo estaba más organizado, lo ponían a uno a arreglar las cosas y no había esos ladrones ni nada. Ellos* [AUC] *se fueron y ya no hay quién les corte las uñas"*.

3.6.2. Sistema de justicia formal, acomodado al contexto

Las barreras descritas anteriormente forman parte y son el resultado del poder coactivo que tienen los grupos armados ilegales para impedir la prestación oportuna y efectiva de justicia, generar impunidad y promover condiciones favorables a la proliferación y ampliación de las actividades criminales. El acceso a la justicia formal no solo exige la presencia institucional a través de juzgados y fiscalía, sino también una eficiente administración de justicia que incremente la confianza y credibilidad de la comunidad en las instituciones y reduzca la demanda de justicia paralela o por mano propia.

Ninguno de los jueces entrevistados reportó haber sufrido amenazas (excepto uno de Familia, de Caucasia, en 2006), uno de ellos explicó que a los criminales "*se les calienta el parche si amenazan a los jueces o fiscales*", y durante el trabajo de campo todos los despachos operaron normalmente sin señal alguna de riesgo inminente por parte de jueces y fiscales. Sin embargo, es claro que por el contexto en que se encuentran, los operadores de la justicia judicial pueden verse obligados a supeditar sus decisiones al deseo de no poner en riesgo su seguridad. Así, al analizar el tipo de conflictividad que están manejando, los testimonios de la comunidad relacionados a la contundencia de las amenazas de los grupos armados, y el significativo número de casos penales con victimario NN, surge la pregunta de ¿qué tanto la justicia se ha adaptado o acomodado a las condiciones del conflicto?

La respuesta corresponde a una situación en la que posiblemente las decisiones se toman acondicionando el derecho a las circunstancias, y a la que DeJusticia denomina 'justicia acomodada', no en sentido peyorativo sino porque el juez considera que es lo único y lo mejor que puede hacer teniendo en cuenta las circunstancias sociales, políticas y económicas en las que está. Es decir, que en la práctica, las decisiones de los funcionarios del sistema judicial pueden ser el resultado de presiones explícitas o generadas por el mismo contexto que exige no molestar a ninguna de las partes involucradas, y adecuar normas y procedimientos a lo *"(...) que buenamente puedan hacer"* (García Villegas & Revelo Rebolledo, 2010).

La mayoría de los jueces penales y promiscuos entrevistados aceptaron el hecho de que la presencia de los grupos armados organizados ha reducido la demanda de justicia por la existencia de una justicia paralela, el miedo a denunciar y las dificultades e ineficiencias para investigar los casos penales. Asimismo, unos pocos operadores se atrevieron a señalar la existencia de una zona gris en los procesos penales que impide esclarecer qué tanto estas fallas en la investigación son intencionales y buscan favorecer la impunidad.

Fueron pocos los que se atrevieron a caracterizar la problemática de la subregión y los efectos que tiene sobre la provisión de justicia, pero los que lo hicieron afirmaron que la penal y la civil tienen mayor demanda ante la justicia paralela y que la de familia es más frecuente en la formal. Otros se resistieron a reconocer la complejidad de la problemática de la zona y al preguntárseles acerca del impacto del conflicto armado sobre sus funciones insistieron en que su trabajo es moverse *"en el contexto judicial y no en el social"*; en este sentido, tres fiscales seccionales informaron que solo se 'percataron' de la presencia de las bacrim en la zona a raíz del paro minero, afirmación que deja mucho que pensar. Igualmente preocupante resultó el que un juez promiscuo que llevaba tres años operando en uno de los municipios más violentos de la región, no sabía que este formaba parte del Plan Nacional de Consolidación Territorial, ni mucho menos lo que esto significaba, por lo que se podría insinuar que la comunidad está ante un juez que opera aislado de las condiciones del contexto y acomodado para hacer lo menos.

3.6.3. La marginalidad de lo rural

Asombra cómo la mayoría de los operadores de la rama judicial de los municipios estudiados no percibe la gravedad de la severa restricción al acceso a la justicia que sufre la población rural, hasta el punto que pareciera que para estas comunidades no se aplicara el principio de la justicia como un servicio indelegable del Estado. En el caso del Bajo Cauca, no solo influyen las condiciones geográficas y económicas que debe sortear el usuario en materia de distancia y costo para acceder a la justicia, sino también la baja probabilidad que hay de que reciba un servicio oportuno y eficaz en la solución del conflicto al llegar a la cabecera municipal.

Así lo manifestaban los pobladores: *"Venimos del área rural y venimos por una emergencia y esperamos que se nos atienda ese día. El funcionario no nos atiende y nos dice que regresemos otro día, sin tener en cuenta que no es fácil para nosotros, sea por los costos económicos o hasta por el mismo desgaste del viaje. Esa negligencia empeora la situación,* [por lo que] *es mejor dejar así"*. Para ellos la justicia en sí *"no es operativa, lo que hemos podido palpar es que aquí llega una persona y primero debe*

tener una cita, pero resulta que el funcionario no está en el municipio, y resulta que se fue varios días. Viene una persona de la zona rural, nadie le da respuesta, le toca desplazarse a veces con recursos que ni tiene".

Por eso si el conflicto no lo arregla la justicia y si la justicia no está al alcance de las comunidades rurales, lo arreglan 'los otros'. Situaciones como la que registran los pobladores de estas zonas, según los conciliadores, llevan a que *"la comunidad todavía acept*[e] *la justicia paralela, le gust*[e] *y le* [siga] *gustando"*. *"Hay ocasiones en que como conciliador es mejor dejar eso quieto para evitar problemas"*. Cuando se les plantea la posibilidad de llevar la justicia mediante jornadas de justicia móvil, la estrategia generalmente es bien acogida, pero indican que tiene el problema del '¿y ahora qué?' porque no hay seguimiento ni garantías, *"solo se reciben las denuncias"*, y la solución no solo radica en llegar sino en darle continuidad y operatividad a la estrategia. Solo un grupo focal se resistió a la idea de acercar la justicia formal a su zona. Su respuesta fue unánime y contundente: *"No es posible, es mejor para la comunidad que no se den estas jornadas. Por lo general a esa gente no le gusta que se entrometan en sus cosas, cuando ven presencia de algo del Estado o del gobierno investigan qué está pasando, entonces los conciliadores, presidentes de las juntas y los mismos jueces o quienes lleguen en el momento se convierten en un blanco. Es mejor no llegar hasta allá y menos llevándolos"*.

Otro factor de peso que amplía las barreras en la ruralidad, es la débil participación comunitaria, social y política de la comunidad en estos municipios, lo que no solo ha limitado severamente el número de conciliadores que permanecen activos realizando su trabajo en esta zona, sino también su reconocimiento como mecanismo legal de acceso a la justicia: "*hacen caso omiso a las recomendaciones que les damos como conciliadores para la sana convivencia con la comunidad"*. Cuando las poblaciones están cercadas y controladas por grupos armados, sus derechos fundamentales son ampliamente restringidos. Por tal razón hay que priorizar estrategias para acercarles la justicia y un primer paso para hacerlo lo constituyen los MASC y los mediadores de las JAC, que pueden penetrar sin generar fuerte resistencia y, a través de estas figuras, enseñarles a los pobladores nuevas formas de regulación social, desligadas del miedo y la amenaza, para solucionar sus conflictos más comunes (linderos, deudas y problemas de parejas).

La figura del conciliador y mediador, cuando es de la zona y reconocido por su capacidad de liderazgo, se convierte en un puente efectivo para disminuir la brecha entre la justicia formal (sin que la reemplace o la sustituya) y la población rural. Estos pueden lograr 'acuerdos' con los grupos armados organizados para realizar su trabajo plenamente y así vencer, poco a poco, los prejuicios y barreras que la población encuentra frente a la justicia legal, contribuyendo a que confíen en ella y la encuentren más beneficiosa que la paralela.

En el desarrollo de alternativas de justicia comunitaria, se debe priorizar el apoyo de la justicia administrativa a través de los inspectores de policía para propiciar un acercamiento de la comunidad rural con la institucionalidad estatal y desplazar la 'otra justicia', que por décadas ha atendido con mayor cercanía y eficiencia la conflictividad. Al respecto, conciliadores afirmaron: "*Competir con la justicia paralela es duro porque cuando las personas nos buscan les advertimos que tomamos medidas diferentes y tal vez no tan rápidas y contundentes como las de la 'otra justicia'".*

3.6.4. Escaso apoyo a los MASC y alta deserción de conciliadores

En esta subregión, donde el acceso a la justicia se ha visto seriamente afectado por las barreras que tiene la comunidad para tramitar, gestionar, transformar sus conflictos rutinarios y encontrar soluciones durables y concertadas, los mecanismos alternativos de solución de conflictos se convierten en una opción complementaria (no única) para contrarrestar los problemas de acceso a la justicia y darle salida a la descongestión de los despachos judiciales[15].

El más contundente de estos mecanismos son los MASC, los que presentan desarrollos limitados en todos los municipios del Bajo Cauca porque su implementación y consolidación ha estado sujeta a la poca voluntad de las administraciones locales, a las escasas oportunidades de articulación y apoyo con otros operadores, y a la falta de acompañamiento del ministerio de Justicia para el desarrollo de sus funciones, causas todas de una alta deserción de los conciliadores. Para los que fueron entrevistados durante el trabajo de campo, el miedo continúa motivando la elección del tipo de justicia utilizada por la comunidad, por lo que la primera opción es siempre la justicia paralela.

Reclaman una mejor coordinación, acompañamiento y orientación de los jueces, especialmente en lo relativo a la elaboración de las actas, y mayor eficiencia de la justicia formal que, a su parecer, es lenta e ineficiente en el trámite de los procesos que ellos remiten. Acá vale la pena resaltar que si bien los conciliadores están descontentos con la labor de los funcionarios judiciales, por otra parte, jueces, fiscales y comisarios reconocieron la labor cumplida por ellos y afirmaron que suelen remitirles los casos de mediación o conciliación. Solo un juez expresó su escepticismo frente a la figura del conciliador afirmando que *"por el dominio que tienen los grupos armados organizados* [los conciliadores] *pueden ser manipulados"*.

15 Cabe resaltar que estos mecanismos terminan por ser concebidos como una estrategia "*que funciona más en beneficio de los operadores de la justicia formal que de los usuarios, ya que en lugar de fortalecer el sistema judicial para que tramite adecuadamente los conflictos, la estrategia pareciera excluir los conflictos de los pobres del acceso a los jueces*" (Uprimny, Rodríguez, & García Villegas, 2004).

El poco desarrollo de estos mecanismos ha llevado a que la comunidad urbana y, particularmente, la rural, no los reconozca ni tenga la información sobre qué significa conciliar, qué es conciliable, cómo se puede conciliar y ante quién o quiénes se concilia.

Así, en la zona rural de los municipios, básicamente, trabajan las JAC, pues son las que mayor visibilidad y reconocimiento tienen a través de los comités de conciliación. Para los presidentes de las juntas entrevistados, la justicia que imparten se basa *"en el concepto del ser justo, en la conciliación entre las dos partes y en la sanción que la misma comunidad imparte"*. Insisten en no contar con capacitación suficiente, razón por la que a veces deciden *"desde el desconocimiento y por eso se agravan los conflictos"*. A pesar de la independencia que tienen, reconocen que hay conductos y entidades a las que pueden acudir, como los inspectores de policía cuando hacen presencia en su zona. Sin embargo, la visibilidad que tienen estas juntas es clave para consolidar la justicia comunitaria y, por ende, fortalecerla. Desarrollar estrategias de comunicación y coordinación entre las JAC con los conciliadores en equidad, inspectores de policía y demás instancias formales de la administración de justicia, es apremiante.

4. HALLAZGOS MÁS RELEVANTES

La percepción altamente negativa que tiene la comunidad sobre la integridad de la fuerza pública, de algunos operadores de la justicia judicial, y de autoridades locales es un fenómeno común a esta subregión, que corresponde a la presunta connivencia existente entre estos y los grupos armados organizados, evidenciada en casos ya comprobados. A excepción de Caucasia, que empieza a mostrar signos de recuperación de confianza reflejados en la preferencia que tienen las personas de otros municipios de llevar los casos allá (porque se sienten más protegidos para denunciar), la desconfianza en las instituciones es muy grande y debilita la legitimidad del sistema de justicia.

Existe impunidad social (tolerancia con las conductas ilícitas) y un alto grado de conflictividad. A las personas poco les importa el incumplimiento de las normas, barrera determinante en todos los municipios. En Nechí, Zaragosa y El Bagre la decadencia, el abandono y el mal uso del espacio urbano, y en Tarazá, Cáceres y Caucasia el incumplimiento de las normas de tránsito y la baja conciencia del riesgo reflejada en las altas cifras de muertes y lesiones por accidentalidad, son apenas una muestra de fenómenos asociados a un bajo capital social. En general, las personas perciben que no hay sanciones efectivas para los que incumplen por lo que justifican y acomodan su comportamiento a la desobediencia y a la ley del 'todo vale'. Se necesitan estrategias de fortalecimiento del control y sanciones legales efectivas,

de legitimación de las administraciones locales y del desarrollo de una cultura de la legalidad, para que las autoridades, así como los civiles, cuenten con criterios claros que les permitan realizar elecciones ajustadas a lo legal.

¿Cómo desplazar los poderes ilegales y sustituirlos por legales, si algunas autoridades locales se respaldan en la ilegalidad para hacer cumplir la ley?, y ¿cómo fortalecer la institucionalidad y el sistema de justicia, si tanto gobiernos locales como personas de la comunidad se han adaptado y acostumbrado a un entorno regido por una ilegalidad e informalidad que reproduce y amplía la influencia de estos grupos? Ahí está el desafío.

La información recogida en el presente diagnóstico muestra que los municipios son altamente vulnerables no solo por razones de tipo social, económico y político, sino también por la limitada e ineficiente oferta de justicia que ha generado: i) una significativa conflictividad no resuelta; ii) la presencia de formas ilegales de resolución de conflictos; y iii) el incremento de los niveles de violencia y criminalidad.

Hay que concentrar los esfuerzos para provocar el apego de las personas y las instituciones a la legalidad, lo que exige un trabajo constructivo y recíproco sin que medien la coacción y el miedo. El reto mayor lo constituyen los municipios mineros (El Bagre, Nechí, Zaragosa y parte de la zona rural de Caucasia, Cáceres y Anorí), por la falta de pertenencia y desarraigo propios de la comunidad minera, la que al ser una población flotante no llega a identificarse con el entorno ni a desarrollar un sentido de arraigo con el territorio y, por tanto, tampoco establece una base social para su desarrollo.

El miedo está tan enraizado en la cultura que en Caucasia las comunidades y algunos operadores perciben que llegó para quedarse, crear un ambiente de zozobra y temor generalizado, donde las personas dicen sentirse vigiladas y controladas, y provocar la cultura de la no denuncia, igualmente, soportada en la desconfianza en la efectividad e imparcialidad de la Policía, el Ejército y los operadores de justicia. Como lo plantea Bauman, estas comunidades se articulan con base en el *"miedo, la sospecha y el odio"*, lo que incrementa la exclusión y debilita la solidaridad y otro tipo de vínculos que funcionan como los ejes sobre los que tradicionalmente se construye la comunidad (Bauman, 2006).

En relación con la violencia de género y al abuso sexual, la subregión del Bajo Cauca evidencia que la no denuncia y su no registro se intensifican por la confluencia de varios factores: el miedo; la falta de confianza en las instituciones; la revictimización asociada a la ineficiencia de la administración de justicia para garantizar la atención y protección de los derechos de las víctimas, y el que en el interior de la comunidad este tipo de comportamientos violentos -aunque sean

considerados reprochables- generalmente no son percibidos como punibles. No se puede obviar, dentro de la historia del conflicto armado en la zona, cómo la mujer se convirtió en un instrumento sexual para el sometimiento de la población y la extensión del dominio, control y poder de los grupos armados, particularmente, AUC y bacrim, violencia caracterizada como *"feroz, programada y estratégica"* por María Emma Wills, asesora del Centro Nacional de Memoria Histórica (Wills, 2015).

Paralelamente, es fundamental posicionar a la justicia formal en el imaginario de la ciudadanía como primera opción para resolver los conflictos, ya que la distancia entre la comunidad y el Estado ha hecho que para las personas la justicia paralela sea la primera y más cercana referencia de justicia que tienen. Un objetivo ineludible para lograr lo anterior está en buscar un mejor desempeño de la justicia formal judicial y administrativa para incrementar su legitimidad. En este sentido, los CJL adquieren una especial relevancia, debido a que son el espacio ideal donde se están articulando esfuerzos orientados a mejorar el acceso a la justicia con: i) el fortalecimiento del sistema local a través de la formulación de planes que se correspondan con la caracterización de las barreras y prioricen las líneas programáticas y sus responsables, de manera coordinada; ii) la movilización y apropiación del liderazgo conjuntamente con las autoridades locales como grupos de especial relevancia en la tarea de recuperar, mejorar y fortalecer la presencia institucional en el territorio; y iii) la construcción de estrategias que permitan, de manera sostenida a mediano y largo plazo, una transformación cultural que desmonte los arreglos de la población con los grupos armados organizados.

La informalidad y concentración de la tierra es una problemática muy presente en esta zona, cuya naturaleza asociada a la violencia, narcotráfico, y minería ilegal, ha aumentado cada vez más el riesgo de despojo y desplazamiento de las familias sin posibilidad de retorno. Por esto, particularmente en esta región, la estrategia de legalización y restitución de predios resulta esencial para consolidar la gobernabilidad y fomentar el arraigo social, económico y cultural de las comunidades. Aunque es una tarea compleja en este territorio, su implementación debería privilegiar a los municipios con mayor índice de concentración de tierra y población desplazada, por lo que Cáceres, Caucasia y, especialmente, Tarazá, deberían ser atendidos. La legalización y restitución permitiría el retorno de la comunidad a formas de producción mediadas por la legalidad y, por ende, debilitaría fuertemente los vínculos entre grupos armados y población civil.

Por último, hay que superar el déficit de participación ciudadana y de operadores de justicia comunitaria presente en la zona, porque de lo contrario la justicia paralela continuará siendo tentadora para los pobladores, especialmente para los del sector rural. En algunas comunidades campesinas consultadas (Tarazá, Nechí y

Cáceres) se ha dado un ejercicio interesante de ciudadanía en el que los habitantes exigen espacios de participación efectiva y conciliadores que desarrollen la justicia comunitaria (basada en la conciliación y el arbitraje) para quitarle espacio a la justicia paralela, mejorar el capital social y disminuir la percepción de miedo e inseguridad.

5. BIBLIOGRAFÍA

Arias, A. (2012). *Las bacrim retan a Santos.* Bogotá: Arcanos.

Fundación Ideas para la Paz. (2011). *Plan de consolidación integral en La Macarena.* Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Giraldo, J., & Juan , M. (2012). *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia.* Medellín: EAFIT.

Hernández, Y. *(13 de diciembre de 2012).* Obtenido de http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=660&Itemid=150

Hernández, Y. *(13 de febrero de 2013).* Obtenido de http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=695:BACRIM-mantienen-tension-en-el-bajo-cauca&catid=37:general&Itemid=150

Marín, I., & Santos, I. (2014). *Dinámicas del conflicto en el Bajo Cauca Antioqueño y su impacto humanitario.* Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. (2006). *Panorama actual del Bajo Cauca Antioqueño.* Bogotá : Vicepresidencia de la República de Colombia.

Prieto, C. (2013). *Las bacrim y el crimen organizado en Colombia.* Bogotá: FESCOL programa de cooperación en seguridad regional.

Revista Semana. (13 de septiembre de 2014). *http://www.semana.com/.* Recuperado el 2015, de http://www.semana.com/nacion/articulo/terror-en-el-bajo-cauca/402644-3

Secretaría General Organización de los Estados Americanos. (2006). *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia.* Washington D.C. : OEA.

Sisma Mujer. (2006). *La sagrada violencia intrafamiliar.* Bogotá: Sisma Mujer.

Tornay, M. (11 de marzo de 2013). *http://www.feminicidio.net/.* Recuperado el 2015, de http://www.feminicidio.net/articulo/colombia-la-violencia-sexual-impune-en-el-marco-del-conflicto-armado

La Macarena

La Macarena, Mesetas, Puerto Rico, San Juan de Arama, Vistahermosa y Uribe

TABLA DE CONTENIDO

1. Contexto 111
1.1. Grupos armados organizados 113
1.1.1. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC - EP 113
1.1.1.1. La Macarena y la Zona de Despeje, un mal balance 115
1.1.2. Paramilitares – AUC 120
1.1.3. Bandas criminales 121

2. Conflictividad reportada 122
2.1. Homicidios 122
2.2. Violencia intrafamiliar – VIF 125
2.3. Abuso sexual 127
2.3.1. La ley desvirtuada 128
2.4. Extorsión 129
2.5. Reclutamiento 131

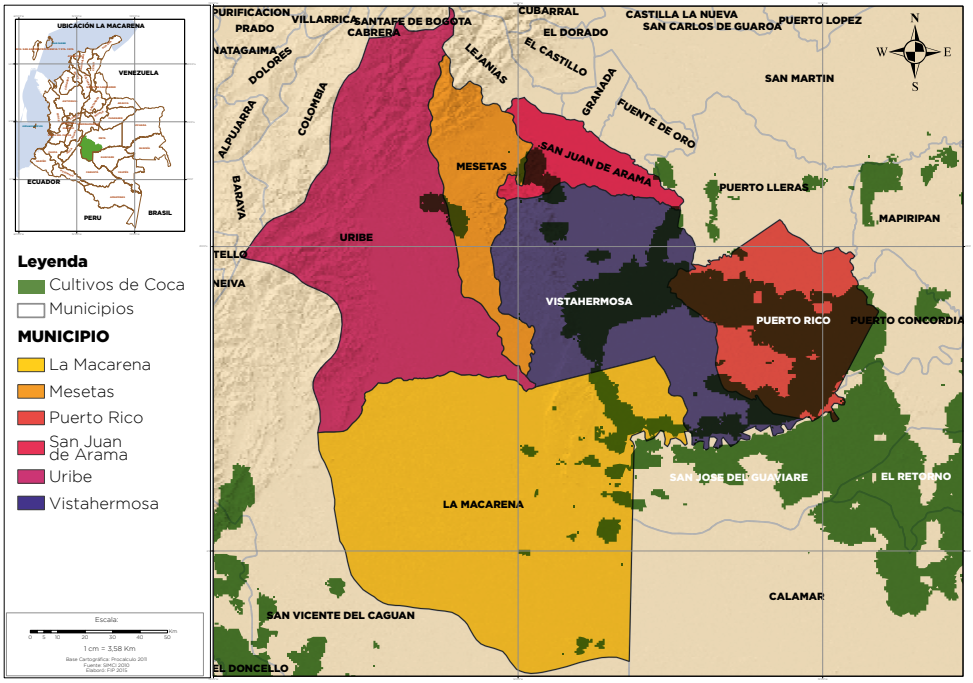
3. Barreras de acceso a la justicia local 132
3.1. Condiciones adversas para la legitimación de los gobiernos locales 132
3.1.1. La Zona Gris 133
3.1.2. ¿Despejar para otros? 134
3.1.3. Sin claridad sobre las condiciones de control entre autoridades locales y FARC 134
3.1.4. Formación de un Estado alterno 136
3.1.5. Democracia participativa restringida 138
3.2. Incapacidad de la justicia formal para hacerle contrapeso a la 'otra institucionalidad' 140
3.2.1. ¿Qué tan maniatada se encuentra la justicia judicial? 141
3.3. Desconfianza como fenómeno amplio y recurrente 143
3.4. La impunidad: una barrera de peso 145
3.5. Justicia formal sin las condiciones institucionales para competir con la justicia paralela 148
3.6. La zona rural solo con acceso a la 'otra' justicia 151

4. Hallazgos más relevantes 154

5. Bibliografía 158

1. CONTEXTO

Mapa 1. Municipios en estudio



Fuente: Fundación Ideas para la Paz.

El departamento del Meta, ubicado en el centro-oriente del país, tiene una alta importancia geoestratégica debido a que conecta el centro con el oriente colombiano, donde se encuentra una vasta zona de frontera con Venezuela y Brasil. En el interior del departamento, la región de La Macarena se destaca por su productividad agrícola (aprovechada para el cultivo de ilícitos), y por contar con la Serranía de la Macarena, un accidente geográfico sobre la cordillera oriental que une la Orinoquia, la Amazonia y la región Andina. La población allí asentada (colonos campesinos) sirvió de base social para la consolidación de las guerrillas, hecho que perfiló a esta zona como centro de despliegue de los frentes 7, 26, 27, 40 y 43 de las FARC, y como sede del Secretariado del Estado Mayor del Bloque Oriental (Embo) (Rocha, 2013, pág. 6).

A pesar de su importancia geográfica, la institucionalidad allí existente es muy débil e incluso en algunos lugares, nula, lo que ha contribuido a que estos territorios sean objeto de disputas entre diferentes grupos armados organizados. Por esto,

históricamente este territorio se ha caracterizado por una convergencia entre la presencia intermitente del Estado y la constante, fuerte y cercana existencia de estructuras armadas organizadas. Sin embargo, en un esfuerzo por acercar el Estado al territorio, La Macarena como región, conformada por los municipios de San Juan de Arama, La Macarena, Vistahermosa, Uribe, Mesetas y Puerto Rico, está adscrita al Plan Nacional de Consolidación Territorial[1].

Esta región está dividida en cuatro subzonas (El Guayabero Bajo, El Guayabero Alto, El Lozada y La Sabana) y cuenta con una economía semiextractiva cuyos principales productos son la yuca, el plátano, el maíz, el guayabo y el cacao. Asimismo, los campesinos y demás productores en los municipios de Puerto Rico, Vistahermosa y La Macarena se dedican, especialmente, a la agricultura, la pesca y la explotación maderera (Fundación Ideas para la Paz, 2011).

Si bien la historia de esta región está marcada por la colonización agraria y armada durante las décadas de los 50 y 60, fue a partir de los 80 que se dio el incremento de los cultivos de coca, actividad que alcanzó su mayor auge en los 90 con la aparición de los grupos de narcotraficantes y paramilitares propios de la época. Este fenómeno, a su vez, incentivó aún más la migración hacia la zona y trajo una nueva oleada de colonos atraídos por la bonanza cocalera. Así se consolidó una economía ilícita en la región que condujo, inevitablemente, al abandono del campo, al enfrentamiento por el control de las zonas estratégicas, y al fortalecimiento de los vínculos entre los grupos armados organizados y los pobladores de la zona (Fundación Ideas para la Paz, 2011).

Además de los históricos procesos de colonización que se produjeron en la región, un elemento que caracterizó y estructuró las condiciones sociales, políticas y de seguridad en La Macarena, fue la experiencia de la Zona de Despeje (ZD), de 1998 a 2002, la que convirtió a este territorio en el principal fortín de las FARC al suroriente del país. La importancia de este periodo radica en la permisividad con la que la guerrilla logró establecer sus dispositivos de seguridad y control social, lo que le facilitó la cooptación de las instituciones locales y le sirvió como plataforma para ampliar su capacidad económica, política y, sobre todo, militar. A pesar de la retoma del Estado desde 2002, la presencia estratégica de las FARC continúa vigente en el sur del departamento y gira en torno del narcotráfico, al cobro de extorsiones, al reclutamiento, y a otros delitos.

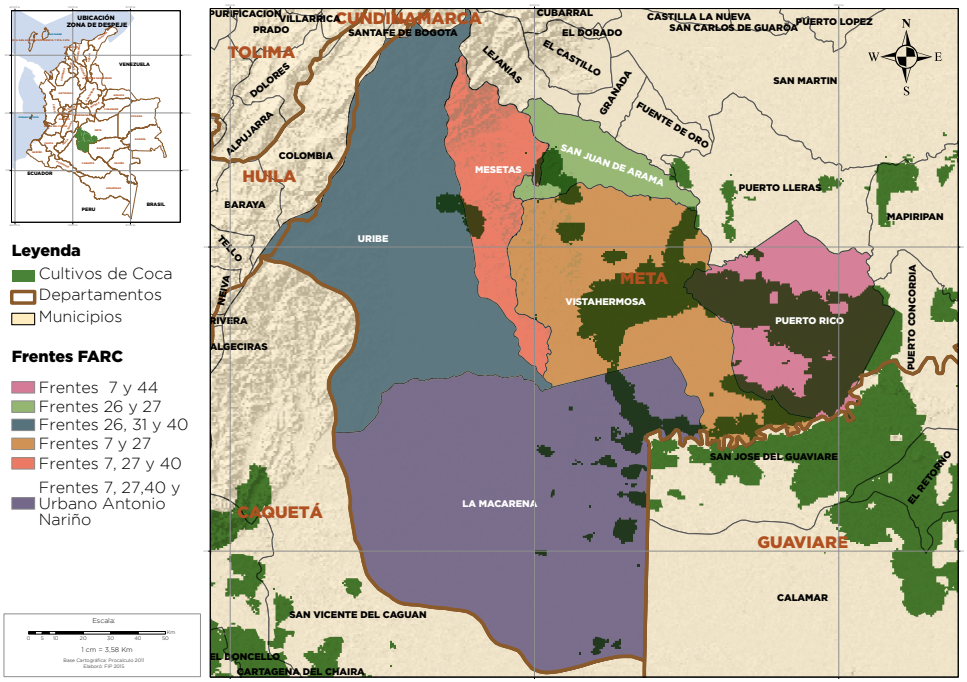
1 Plan Nacional que busca generar las capacidades institucionales necesarias para asegurar el acceso y la protección de derechos fundamentales de la población de los territorios afectados históricamente por el conflicto armado y los cultivos ilícitos. (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial).

1.1. Grupos armados organizados

Aunque el conflicto armado en La Macarena persiste, la intensidad de la violencia en la región ha disminuido considerablemente respecto del pasado, debido a la puesta en marcha del Plan de Consolidación y al incremento del pie de fuerza como estrategia de recuperación de la soberanía en este territorio (cabe destacar que el dispositivo de seguridad para la recuperación del monopolio del uso de la fuerza por parte el Estado es amplio[2]).

1.1.1. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC - EP

Mapa 2. Frentes de las FARC y cultivos de coca



Fuente: Fundación Ideas para la Paz.

2 Entre los dispositivos de la FFMM en la zona, se destacan: la Séptima Brigada, la de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega (integrada por Ejército, Armada y Fuerza Aérea, se destacó entre 2003 y 2008). Igualmente, se establecieron: i) la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA) con la Brigada Móvil No. 1 (La Macarena), la Brigada Móvil No. 2 (La Uribe), y la Brigada Móvil No. 3 (La Macarena); y ii) el Comando Específico de Oriente con la Brigada Móvil No. 4 (Puerto Rico), y la Brigada Móvil No. 12 (Vistahermosa). También hacen presencia la Fuerza Conjunta de Acción Decisiva (FUCAD) con la Brigada Móvil No. 16 (La Macarena), la Brigada Móvil No. 17 (Puerto Rico), y la Brigada Móvil No. 18 (La Macarena); así como un componente conjunto de la Fuerza Aérea y uno de la Armada, a través de la Brigada de Infantería de Marina y Ejército Nacional de Colombia (2014) (Cuarta división. Ejército Nacional de Colombia, 2013).

Tanto el Meta en su conjunto, como la región de La Macarena, se han constituido como territorios de alta importancia para las FARC, en razón a la amplia base social que estas encontraron en ella, además de considerarse una zona propicia para el desarrollo de economías criminales de cultivo y tráfico de drogas. Esta base social, constituida por poblaciones desplazadas por la violencia política del siglo XX, les permitió expandirse durante la década de los 60 y hasta los 90 por todo el departamento (especialmente hacia el sur) mediante la conformación de varios frentes de bloque.

La fuerte presencia de las FARC en la región se afianzó con la creación del Bloque Oriental en 1987, hecho con el que reafirmaron la intención de tomarse el poder a través del incremento y fortalecimiento de los ataques armados hacia el centro del país. La importancia geográfica de la región hizo de este uno de los bloques más trascendentes de las FARC, el que cargaba con la mayoría de los objetivos estratégicos del conjunto de la organización.

Durante la Séptima Conferencia de las FARC (1982) que tuvo lugar en Uribe, en el marco del plan de la toma del poder, se situó el eje de despliegue estratégico de este grupo armado en la cordillera oriental y se escogió a Bogotá como su centro. Asimismo, se estableció la necesidad de crear una cadena de, por lo menos, doce frentes, la que debía conectar el centro-oriente del país (Uribe, Meta) con la frontera con Venezuela. En el mismo escenario se decidió, por un lado, exigir amplias sumas de dinero a latifundistas, representantes de monopolios y grandes traficantes para la financiación de la revolución, y por el otro, volverse aliados de los pequeños y medianos cultivadores de coca (Ecobedo & Guío, 2015, pág. 3).

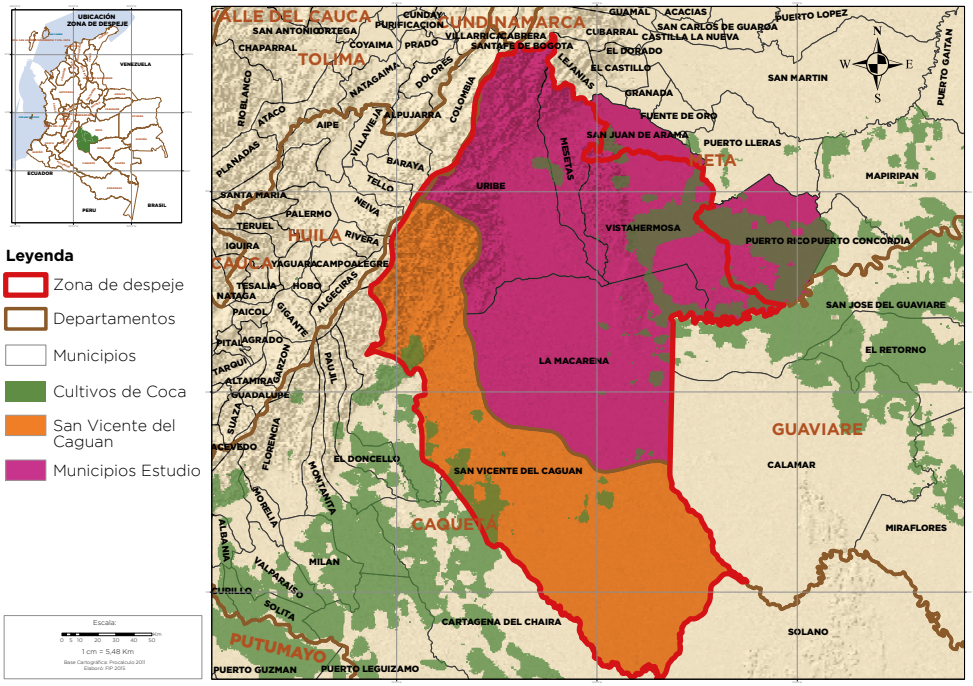
En el mismo año, Uribe se convirtió en el municipio sede del secretariado de las FARC, y a los dos años (1984) se firmó allí mismo el Acuerdo de Paz entre la organización guerrillera y el gobierno de Belisario Betancur, el cual sirvió como marco para el surgimiento del movimiento Unión Patriótica (UP), brazo político de las FARC. Sin embargo, este proceso fracasó por la ruptura del cese al fuego de parte y parte.

En 1990, el Estado, por medio de la operación Centauros, ejecutada por el Ejército, inició un fuerte ataque en contra del Estado Mayor del Bloque Oriental. La ofensiva militar ocupó los campamentos de las FARC que tenían como base el municipio de Uribe, en los cuales también se encontraba Casa Verde (sede del Secretariado), y dio origen a una serie de enfrentamientos entre guerrilla y fuerzas militares que terminaron en 1991 con el comienzo de un nuevo intento de diálogo: las negociaciones de Caracas-Tlaxcala. Igualmente, estas también fracasaron sin dejar vencedor, pero sí una gran afectación sobre la población (Rocha, 2013, pág. 10).

Luego de un fuerte escalonamiento del conflicto, de la expansión del Bloque Oriental más allá del Meta, de la inmersión, ahora directa, de las FARC en el negocio del narcotráfico, y de la cruenta disputa entre estructuras guerrilleras y paramilitares que ya se dilucidaba en todo el país, en octubre de 1998 se produjo un nuevo esfuerzo por alcanzar la paz mediante la negociación.

1.1.1.1. La Macarena y la Zona de Despeje, un mal balance

Mapa 3. Zona de Despeje en La Macarena



Fuente: Fundación Ideas para la Paz.

En el mandato de Andrés Pastrana se acordó, por iniciativa de las FARC, establecer una zona desmilitarizada como requisito indispensable para el comienzo de los diálogos de paz, denominada 'Zona de Despeje' o 'de Distención', la cual tuvo vigencia hasta el 20 de febrero de 2002, momento en que se rompieron las negociaciones[3]. La ZD estaba conformada por los municipios de La Macarena,

3 Varios hechos detonaron la ruptura de los diálogos: el desvío del avión de una aerolínea comercial y su aterrizaje en plena carretera nacional para secuestrar al senador Jorge Gechem, quien iba como pasajero, por la columna móvil de las FARC Teófilo Forero; el secuestro del exministro Fernando Araújo en el 2000 y el secuestro y muerte durante una operación de rescate de la exministra Consuelo Araújo.

Mesetas, Uribe, Vistahermosa (y San Juan de Arama[4]) en el departamento del Meta, y por San Vicente del Caguán, en Caquetá; territorio que, como se mencionó en apartes anteriores, abarcaba múltiples bastiones tradicionales de las FARC al sur del país. Estos municipios sumaban en su conjunto alrededor de 42.000 km^2, y tenían para la época una población de alrededor 100.000 habitantes (Amnistía Internacional, 2002). Durante el periodo que duró el despeje (1998-2002), las FARC controlaron totalmente la zona y fueron la autoridad más visible en razón a que la presencia estatal se limitaba a los efectivos del Ejército en la zona rural cercana y en el casco urbano, a la alcaldía y personería.

En los tres años que duró el despeje, en esta zona la justicia perdió con el retiro de los funcionarios de la rama judicial generado por el veto y las amenazas de la guerrilla, la que asumió las funciones de justicia judicial y administrativa (recibía las denuncias y dictaba de manera inmediata y arbitraria las sanciones y condenas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, págs. 248–251). Asimismo, perdieron las administraciones locales en gobernabilidad, legitimidad y legalidad debido a la imposición y al control directo ejercidos por las FARC, de acuerdo con sus intereses estratégicos, en el manejo del presupuesto público, y en la definición y el direccionamiento de proyectos y procesos de contratación.

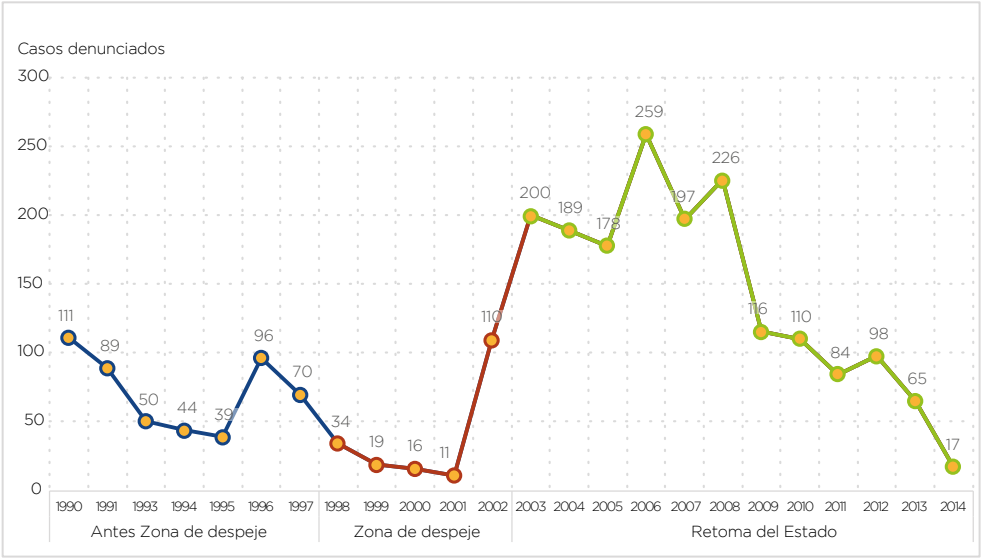
Perdió la comunidad por: i) la restricción a la movilidad: no podían circular de manera libre a partir de las 6 de la tarde; las personas sufrían una especie de confinamiento en sus hogares *"con la puerta cerrada"* y nadie que no fuera de la zona podía entrar ni salir sin permiso; ii) la imposición de horarios a los establecimientos públicos; y iii) la promulgación y aplicación de la famosa Ley 002 de 'tributación' que con el tiempo se extendió a todas las personas naturales y jurídicas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014) y que, a hoy, persiste como un delito altamente depredador, como se analiza más adelante.

Igualmente, la comunidad se vio seriamente afectada por el reclutamiento forzoso de cientos de menores (a través de amenazas o estrategias de seducción) que ejecutaron de manera sistemática y extendida durante los tres años de duración de la Zona, siendo Mesetas el municipio más afectado. También perdió por la eliminación de la capacidad de autorregulación de las personas con la aplicación de un código de convivencia de cumplimiento irrestricto, autoritario y arbitrario, y por las condiciones impuestas a las organizaciones de base comunitaria (particularmente a las JAC) que solo podían funcionar bajo el amparo de la guerrilla. Así, en La

4 San Juan de Arama no aparece como parte de la Zona de Despeje, sin embargo, para sus pobladores no se puede excluir debido a que jugó un papel importante como puerta y corredor de entrada a la Zona.

Macarena, las FARC impusieron un régimen que, en general, desató la sospecha como principio para dominar y controlar a las personas, las cuales aprendieron a vivir bajo el miedo de ser señaladas como informantes o colaboradores de las autoridades y la fuerza pública.

Gráfica 1. Evolución casos de homicidio (Zona de Despeje)



Fuente: Policía Nacional. Gráfico elaborado por la Fundación Ideas para la Paz 2014.

Fue tal el impacto de esos tres años bajo el dominio guerrillero que algunas de las personas consultadas reconocieron que "*la violencia que vivía la zona se frenó con la guerrilla*[5], *ellos vinieron a ponerle orden* [porque] *generaron control y respeto entre la población*". Como única autoridad trajeron su justicia a la región, "*empezaron a castigar el robo, a aplicar un código de convivencia para sancionar los comportamientos que a su juicio no eran permitidos*". En este sentido, vale la pena analizar la evolución y el comportamiento de los de homicidios antes, durante y después de la ZD, considerando que para gran parte de la población la estadía de este grupo armado como autoridad del territorio disminuyó la delincuencia. Como se evidencia en la gráfica, los casos se mantuvieron en un bajo nivel de ocurrencia alcanzando un mínimo de 11 homicidios en 2001. Con la retoma por parte del Estado y la llegada de los paramilitares a la región, la violencia homicida aumentó radicalmente respecto de los años anteriores, y alcanzó su punto crítico en 2006

5 Ver: Gráfica 1 Evolución casos de homicidio (Zona de Despeje).

con 259 casos. No obstante, si se tiene en cuenta el control absoluto que ejerció la guerrilla en esa época en toda la zona, surgen dudas sobre la veracidad de la información disponible y preguntas como: ¿qué tanto de los homicidios ocurridos durante la ZD fueron registrados por las autoridades legales?

Los pobladores también refieren como positivos los aportes que las FARC hicieron con maquinaria y mano de obra que contrataban con operarios de otros municipios y con la población, para la construcción de vías que formaban parte de las rutas de movilidad de los diferentes frentes, pero que a su vez mejoraban la calidad de vida de la comunidad (solo en el municipio de La Macarena se les reconoce la construcción del 70% de la infraestructura de su malla vial, la que fue destruida en la retoma por parte del Estado, hecho que la comunidad rechazó porque la volvió a dejar aislada) (Molano, 2012). Los progresos en infraestructura gestionados por la guerrilla impactaron tanto a la población rural que hoy, como bien señalaba un funcionario, la mejor y única forma de hacer que esta llegue a un consenso es con temas de infraestructura: "*se unen, invierten y la guerrilla mete mano ahí*".

No obstante, a pesar de las bondades que encontró la población en el control que ejercían las FARC, la experiencia del despeje también dejó grandes heridas. Las comunidades tienen muy presente lo que les significó la vivencia de la ZD, y, generalmente, tienen percepciones como las siguientes: i) "*el Estado nos regaló con tierra y todo a la guerrilla*"; ii) "*nos entregaron como si fuéramos una manada de marranos en una cochera*"; iii) "*tuvimos que compartir con la guerrilla porque eran los dueños de las armas, del territorio y los que imponían su ley*"; iv) "*fuimos secuestrados* [y nos] *dejaron a la deriva en un espacio donde los guerrilleros hicieron lo que les dio la gana*"; y v) "*nos sentimos completamente abandonados durante y después del despeje*".

En concreto, el despeje funcionó como una suerte de plataforma para que las FARC, a través del uso táctico de esta zona desmilitarizada, ampliaran sus capacidades y alcances (militares y económicos). Lo anterior se evidenció con el aumento de las hectáreas sembradas de coca, con la reglamentación de la extorsión como forma de financiación (Echandía, 2011), y con la conquista (¿o recuperación?) de los corredores estratégicos entre el departamento del Meta y el centro del país, acción que permitió su avance hacia Cundinamarca y el Magdalena Medio, hasta la entrada en vigor del Plan Patriota y luego del Plan de Consolidación Territorial por parte del Estado (medidas que contribuyeron a frenar el fuerte avance de la guerrilla desde la región hacia el centro del país luego de que el despeje se levantara).

Posterior a la ZD el conflicto escaló aún más. Las FARC, fortalecidas militar y políticamente, continuaron con su expansión territorial, la que además de contemplar su llegada a Bogotá, incluyó una avanzada hacia la zona de frontera con el objetivo

de afianzarse en los corredores estratégicos para el negocio del narcotráfico. Por otra parte, toda la fuerza pública sufrió un proceso de reforma, modernización y reestructuración, que impactó de forma directa en una ofensiva con resultados operacionales plausibles.

En este contexto, la balanza de la intensidad del conflicto se mostró ventajosa para el Estado; los combates y bombardeos se enfrentaban a acciones de bajo esfuerzo militar por parte de las FARC, y en este marco, el golpe más contundente que recibió el Bloque Oriental se produjo en 2010, cuando en una operación del Ejército Nacional, fue dado de baja Víctor Julio Suárez Rojas conocido como alias Mono Jojoy o Jorge Briceño, quien hasta esa fecha se desempeñaba como líder de este Bloque. Esta acción debilitó la capacidad operativa del grupo y afectó su objetivo de toma del poder.

A raíz del incremento en las operaciones militares, producto del cambio de gobierno en 2002 (transición Pastrana-Uribe), las FARC se vieron en la necesidad de replegarse hacia las zonas rurales de los municipios de La Macarena, Vistahermosa, Uribe y San Juan de Arama, lo que eventualmente aprovecharon los paramilitares del Bloque Centauros para apoderarse de los dominios dejados por los guerrilleros (ACNUR, 2009, págs. 2-4).

Por otra parte, los frentes de las FARC pasaron de concentrar sus actividades de financiamiento en el secuestro, el narcotráfico, el cobro de extorsiones y la minería ilegal (antes de la retoma por parte del Estado con la entrada en funcionamiento del Plan de Consolidación Integral de La Macarena), al cobro de microextorsiones, al 'boleteo', y al negocio del narcotráfico en toda la cadena (protección a cultivos y cultivadores, procesamiento y mercadeo), aliados con otras estructuras armadas del oriente del país con el propósito de aprovechar el corredor estratégico que hay entre el municipio de La Macarena y Vistahermosa para el procesamiento y transporte de la base de coca hasta los centros de acopio y distribución. A propósito de este fenómeno, es prudente cuestionarse ¿cuál es el alcance de las FARC en torno del control del ciclo y negocio del narcotráfico en la zona, si hay vínculos con las bacrim? y, si los hay, ¿qué tipo de operación y funciones desempeñan estas en el negocio?

Luego del desmonte de la ZD, el número de hectáreas de coca sembradas en la región disminuyó. Mientras que en 2005 había 15.548 hectáreas sembradas (año que registra el mayor número desde 1999), en 2013 se identificaron 2.300, lo que representa una considerable reducción del 85,2% (siendo Puerto Rico el municipio con más hectáreas cultivadas, con un total histórico (2002-2013) de 30.076) (SIMCI/UNODC, 2014). No obstante, como lo plantea Fundación Ideas para la Paz, para 2011 el 59% de hectáreas cultivadas en el departamento se concentraba en las áreas de

influencia histórica de las FARC, lo que podría indicar que, si bien el cultivo de coca se ha ido reduciendo, este grupo armado aún tiene control sobre más de la mitad de las hectáreas allí sembradas, incidiendo de manera determinante en el ciclo del negocio del narcotráfico en la zona (Rocha, 2013, pág. 24).

Directamente relacionada con el papel que desempeña esta guerrilla en la cadena del negocio del narcotráfico está la siembra de minas antipersonales en la región, ya que los cultivos ilícitos, predominantes especialmente en la Serranía de la Macanera, además de ser propiedad de los frentes con injerencia en la zona, son protegidos con explosivos. De ahí que "*los municipios más minados han sido los cuatro que formaron parte de la ZD*" (Rocha, 2013, pág. 30), y que las FARC aún controlen gran parte de las hectáreas donde está sembrada la coca, tal como ya se mencionó.

1.1.2. Paramilitares – AUC

Con el auge de los cultivos ilícitos en la región de La Macarena el tráfico de drogas se convirtió en una plataforma y en caldo de cultivo para el surgimiento de numerosos conflictos sociales y armados que, mediados por la lucha por el territorio y el control de los corredores estratégicos al servicio de la ilegalidad, sirvieron para que diferentes estructuras criminales se vieran en la necesidad de luchar por el control de estas crecientes y prometedoras economías ilegales al oriente del país. Fue así como al Meta y a la región de La Macarena llegaron grupos de justicia privada interesados en consolidar un esquema antisubversivo, así como en los beneficios económicos ligados al cultivo, procesamiento y tráfico de drogas.

Si bien la incursión del paramilitarismo en este tema se remonta a 1975 con el interés de grandes capos como Gonzalo Rodríguez Gacha, alias El Mexicano, por controlar el negocio de la marihuana y el de la coca, fue con el fortalecimiento militar y político de las FARC en el Meta que las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) ingresaron a la región. El bloque con mayor presencia y poderío en La Macarena fue el Bloque Centauros adscrito a las AUC, que desde 1997 fue liderado por Miguel Arroyave, alias Arcángel, un reconocido narcotraficante de la región (Verdad Abierta, 2010).

Luego del levantamiento de la ZD en 2002, los paramilitares, como parte de una estrategia de recuperación y control del territorio, sembraron terror en la región a través de asesinatos selectivos, basados en la supuesta afinidad y relación que existía entre la comunidad y los guerrilleros de las FARC en el despeje. Esto generó desplazamientos masivos que las AUC aprovecharon para apropiarse con facilidad de las tierras que la población dejaba atrás.

La presencia de los paramilitares generó una total falta de garantías, que indiscutiblemente impactó la administración de justicia en la zona, al obstaculizar el que los funcionarios de la rama judicial, que ya habían sido desplazados por la guerrilla, recuperaran el ejercicio de sus funciones. Como lo plantea DeJusticia, las AUC buscaron instrumentalizar la justicia para lograr sus objetivos militares y económicos, bien sea bajo la cooptación o con la amenaza directa a sus operadores (García & Espinosa, 2013).

1.1.3. Bandas criminales

La constante transformación y mutación propia de los grupos paramilitares se evidenció con contundencia luego del proceso de desmovilización de las AUC iniciado en 2005, cuando varios exintegrantes del Bloque Centauros, liderados por Pedro Oliveiro Guerrero, alias Cuchillo, conformaron el Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (Erpac), con cerca de 1.200 hombres. Luego de la muerte de 'Cuchillo' en 2013, el Erpac se dividió en dos facciones: Bloque Meta (con presencia en Puerto Rico, Vistahermosa y San Juan de Arama, entre otros) y Bloque Libertadores del Vichada, enfrentados hoy en todo el suroriente del país.

Sin embargo, la permanencia de este tipo de estructuras en la región no es constante en razón a los múltiples operativos de la fuerza pública y al asedio de las FARC (Rocha, 2013, pág. 3), por lo que si bien es evidente su presencia, resulta difícil determinar la relación y el tipo de objetivos, intereses y límites que hay entre los diferentes grupos armados que allí se asientan. En este sentido, una posible hipótesis establecería la existencia de una interacción y cooperación entre los grupos en torno a un beneficio común, siendo el negocio del narcotráfico la opción con mayor peso.

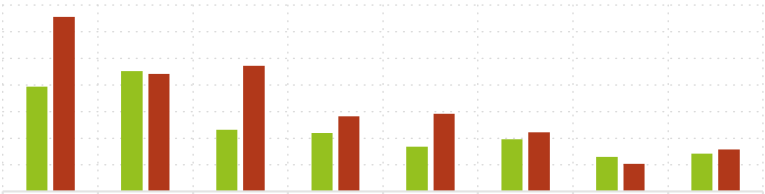
Las dinámicas de las nuevas estructuras criminales que operan en los municipios de la región, heredan gran parte del comportamiento y las actividades de los paramilitares ubicados allí en el pasado, por lo que giran en torno al control de los corredores estratégicos, al cultivo y al procesamiento de la coca. Respecto a las bacrim (con la salvedad de que se desconoce a ciencia cierta su ubicación y patrones de comportamiento), es posible detectar su potencial crecimiento en las zonas urbanas de los municipios por el aprovechamiento que han hecho del gradual desplazamiento de las FARC hacia las zonas rurales más alejadas, con el objetivo de recuperar los corredores que del centro del país conducen hacia el Urabá, así como el que comunica con Venezuela. Zonas que son históricamente el foco de constantes disputas entre los diferentes grupos armados organizados en Colombia.

2. CONFLICTIVIDAD REPORTADA

De acuerdo con la información recogida en campo, en la justicia formal judicial los casos que más se tramitan son: i) penal: violencia intrafamiliar (VIF), extorsión, delitos sexuales, homicidios, inasistencia alimentaria, rebelión, lesiones personales; ii) civil: fijación de cuota alimentaria, deudas, separación de bienes y liquidación de uniones maritales; y iii) justicia administrativa: medidas de protección por VIF, fijación de cauciones por conflictos de pareja, e inasistencia alimentaria. No obstante, parte de los operadores de justicia coincidió en que la denuncia es poca y no corresponde con la magnitud de la conflictividad presente en todos los municipios de la región, por lo que se podría hablar de una conflictividad en su mayoría invisible para el sistema de justicia formal.

2.1. Homicidios

Gráfica 2. Homicidios - Total municipios Forensis vs. Policía Nacional

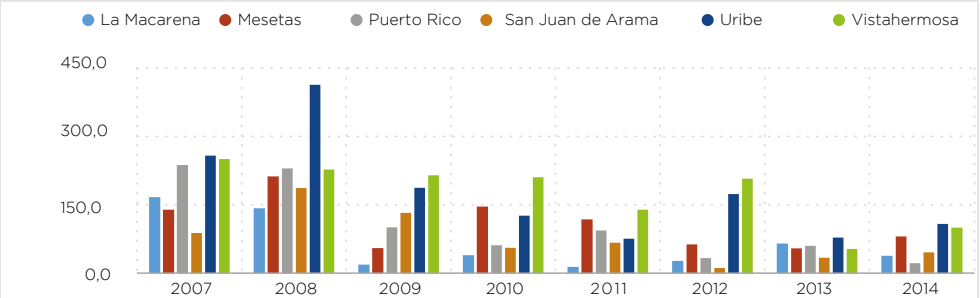


	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Policía	197	226	116	110	84	98	65	71
Forensis	328	221	236	141	146	111	52	79

Fuente: Policía Nacional y Forensis. Gráfico elaborado por la Fundación Ideas para la Paz 2014.

Según la información registrada a través de la base de datos de la Policía, en los municipios que componen La Macarena se reportó, de 2007 a 2014, un total de 967 homicidios. En el mismo periodo el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Forensis) registró 1.314. Lo anterior, como se ha encontrado en todas las regiones objeto de estudio, revela de manera preocupante una diferencia significativa entre las dos bases de datos, que pueden ser explicadas de manera aproximada por las condiciones del contexto que impiden la denuncia de casos de violencia homicida, las diferencias metodológicas en el registro de los datos y la ausencia de un intercambio y análisis de información entre las dos instituciones.

Gráfica 3. Tasa de homicidio por municipio 2007-2014



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
La Macarena	166.3	142.4	18.2	38.8	38.8	26.6	64.5	37.6
Mesetas	139.1	212.0	55.0	145.7	145.7	63.1	53.8	80.2
Puerto Rico	237.2	229.7	100.1	60.8	60.8	32.8	59.7	21.6
San Juan de Arama	87.5	186.8	132.4	55.4	55.4	11.2	33.7	45.1
Uribe	257.5	413.0	186.8	126.0	126.0	173.2	78.0	107.8
Vistahermosa	250.2	227.4	214.4	210.5	210.5	207.0	52.9	99.9

Fuente: Policía Nacional. Gráfico elaborado por la Fundación Ideas para la Paz 2014.

Pese a la aparente disminución en los casos registrados desde 2007, Vistahermosa continúa con los índices más altos de violencia homicida respecto a los demás municipios, con cerca de 50 casos reportados anualmente.

El comportamiento de los homicidios en la zona se explica a partir de cuatro periodos que dan cuenta de las fluctuaciones que sufrió la dinámica violenta por la entrada y salida de grupos armados organizados:

a) Entre 1998 y 2002, y con el control territorial en manos de las FARC durante las negociaciones con el gobierno de Pastrana, el número de homicidios en La Macarena se mantuvo bajo hasta 2002, con un promedio de seis casos al año, siendo San Juan de Arama el que mayor número de homicidios registró (entre 10 y 20). Es posible que los casos que se presentaron durante este periodo estén asociados a la lucha territorial que mantuvieron las FARC con los paramilitares en cabeza del Bloque Centauros por el control del negocio de la droga y de los corredores estratégicos.

b) A partir de 2002, mientras el proceso de paz entre el gobierno y las FARC decaía, el número de homicidios aumentó considerablemente respecto a años anteriores, situación que se produjo por la intensificación de las operaciones militares de la fuerza pública en el departamento (que para la época servía como fortín militar y de planeación estratégica para las FARC).

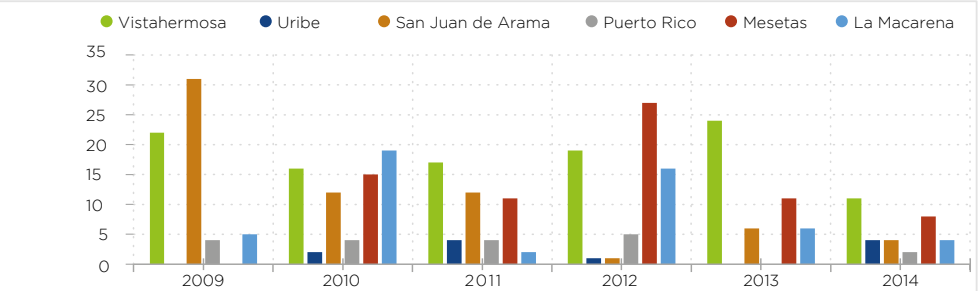
Asimismo, con la consolidación del proyecto paramilitar en el país, al sur del departamento se establecieron fuertes dispositivos de contrainsurgencia que incidieron, en gran medida, en el aumento de la violencia homicida con: i) asesinatos selectivos de civiles por sospecha de asociación con la guerrilla; ii) combates entre la fuerza pública y la insurgencia; iii) combates entre los paramilitares y las FARC por el control territorial; y iv) el incremento de accidentes causados por minas antipersonales (MAP).

c) Desde 2005 y a pesar de la desmovilización de las AUC, el número de homicidios en La Macarena, sobre todo en el municipio de Vistahermosa, subió, presuntamente por la reaparición del sicariato producto del ajuste de cuentas entre las ya segmentadas estructuras de estos grupos armados organizados (Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Meta, 2007, pág. 9). Esta situación hizo que en 2006 en los municipios de esta región se presentara un total de 256 homicidios, siendo Vistahermosa y Puerto Rico los que reportaron el mayor número de casos con 99 y 73, respectivamente.

d) Adicionalmente, con la puesta en marcha del proyecto piloto de la Política Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) a través del Plan de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM), la fuerza pública y las instituciones del Estado procedieron a recuperar militar y socialmente el territorio, por lo que los índices de criminalidad y, por consiguiente, los casos de homicidios disminuyeron significativamente respecto a los años anteriores en la mayoría de municipios. A excepción de Vistahermosa que entre 2007 y 2012 mantuvo un promedio de 50 homicidios por año, la tendencia de la violencia homicida en los demás municipios fue baja.

2.2. Violencia Intrafamiliar – VIF

Gráfica 4. VIF municipal Forensis[6]



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vistahermosa	22	16	17	19	24	11
Uribe	0	2	4	1	0	4
San Juan de Arama	31	12	12	1	6	4
Puerto Rico	4	4	4	5	0	2
Mesetas	0	15	11	27	11	8
La Macarena	5	19	2	16	6	4

Fuente: Forensis. Gráfico elaborado por la Fundación Ideas para la Paz 2014.

Respecto a los casos de violencia intrafamiliar, es importante destacar que en la región, la denuncia y el registro de este tipo de fenómenos son reducidos, entre otras, por lo imposibilitada que se ve la justicia al momento de comprobar la ocurrencia de los hechos por los problemas de seguridad propios de la zona rural, en donde no es permitido el desplazamiento de los funcionarios encargados de la investigación ni la compilación de pruebas.

Estos bajos índices de denuncia se pueden deber a cinco fenómenos que van desde la baja capacidad institucional del sistema de justicia, hasta el miedo como traba para registrar el hecho:

a) **Conciliar lo no conciliable.** Se refiere a la tendencia que hay entre los operadores a preferir la vía de la conciliación en casos donde esta

6 Para facilitar la comprensión de la problemática se tomaron únicamente las cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en la medida en que, para el caso de Violencia Intrafamiliar, es la institución que cuenta con información más completa. La diferencia en los datos de Forensis y la Policía Nacional corresponde a que en la segunda (Policía), la única manera de registrar los casos es que la víctima interponga la denuncia, pero generalmente las personas notifican el hecho violento o delito ante otras instituciones como comisaría de familia o personería, que luego remiten el caso a medicina legal para su debido examen.

no debería ser utilizada especialmente en los casos de VIF[7]. Parte de este fenómeno se produce bien sea porque la víctima, debido a las amenazas del victimario, solicita ante el operador responsable una conciliación antes que una penalización y este accede a no judicializar, o porque el funcionario minimiza la gravedad del delito y opta por conciliar, reafirmando la tolerancia cultural que hay hacia la agresión entre las parejas o aplicando, como lo hizo un operador judicial, el criterio conservador de no perjudicar el "*equilibrio o la unión de la familia*", sin importar el riesgo que corren sus miembros en la convivencia con el victimario.

b) **Denuncia en zona rural.** Con el evidente problema de movilidad que sufre la población de las zonas rurales, la denuncia adquiere otro agravante que reduce la esperanza de obtener resultados por parte de la justicia formal. En los pocos casos en los que la víctima decide denunciar, el traslado desde las veredas y corregimientos hasta la cabecera municipal es complejo, entre otras, por la presencia de grupos armados organizados y al estado de la infraestructura vial, a lo que se suma la incertidumbre que existe en torno a la posibilidad de obtener o no una solución a su problema. Esto consolida ideas como: i) "*la violencia se soluciona en casa*"; ii) el castigo se obtiene a través de la 'otra justicia'; y iii) hay más costos que beneficios cuando se acude a las instituciones formales.

c) **Ineficiencia de los operadores.** Los mismos operadores de justicia reconocen que por la situación de orden público no se pueden trasladar a la zona rural para recopilar pruebas o capturar al sindicado y que, por tanto, solo judicializan en caso de encontrarlo en flagrancia, por lo que la denuncia interpuesta queda archivada y la víctima condenada a la revictimización y a la impunidad.

7 Tal como queda evidenciado en la Ley 1542 de 2012, se aspira acabar con la impunidad de esas conductas, permitiendo que cualquier persona conocedora de su comisión pueda denunciarlas ante la Fiscalía, sin que sea necesaria la queja de la persona maltratada o de la madre que no recibe alimentos para sus hijos. El ente investigador y los jueces deberán agotar todo el procedimiento en contra del presunto responsable hasta proferir la sentencia, a menos, claro está, que este acepte anticipadamente su responsabilidad. El propósito de la nueva disposición es: a la cárcel los maltratadores de la familia y los padres que deben alimentos a sus hijos de manera injustificada. Sin embargo, esta disposición no resulta del todo aplicable para algunos operadores puesto que se acogen al ordenamiento procesal penal que sigue vigente con el inciso segundo del numeral 3° del artículo 37 de la Ley 906 de 2004 que permite tratarlos como querellables (Ley 1542 de 2012).

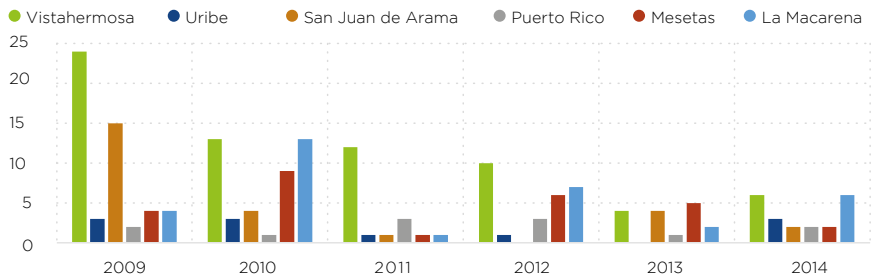
En la gráfica 4 se puede observar el número de denuncias de VIF registradas por Forensis en cada uno de los municipios de la región. Sin embargo, aunque el número total de casos registrados desde 2009 (62) ha disminuido en relación con 2014 (33), no es posible determinar que este sea el verdadero comportamiento del fenómeno en La Macarena, por su alto subregistro.

Sin embargo, a partir de la información existente, los municipios con los mayores casos reportados en la base de datos de Forensis en el periodo 2009 – 2014 son: Vistahermosa, con 109; Mesetas, con 72, y San Juan de Arama, con 66. Uribe, por otra parte, registra un promedio de 1,8 casos al año, lo que demuestra la dramática invisibilización del problema, situación que comparte con Puerto Rico, que desde 2009 hasta 2011 reportó una cifra sostenida, que termina con 2 denuncias en el 2014.

2.3. Abuso sexual

En la región de La Macarena los casos de abuso y violencia sexual no tienen, en general, el manejo institucional que la gravedad del delito exige, lo que incide en el desinterés de las víctimas por denunciar y agudiza su desprotección. Parte de este fenómeno se evidencia en los pocos casos declarados (en los seis municipios) que reportan las cifras de Forensis, y se puede explicar en razón a que: i) el operador judicial interpreta y califica el delito a partir del punto de vista normativo basado únicamente en la comprobación y verificación del hecho violento, lo que es casi imposible por la dificultad que tiene el sistema para recoger el acervo probatorio (lo que termina por minimizar el daño); ii) existe una cultura laxa al interior de la comunidad respecto a las relaciones entre adultos con menores de 14 años, situación que normaliza el hecho y le da una naturaleza no delictiva que elimina la necesidad de denunciar; iii) la guerrilla sostiene relaciones sexuales con menores como parte de un proceso de iniciación y reclutamiento, lo que genera el desplazamiento de las familias o del menor vulnerado y, por ende, la denuncia o no se hace, o se hace en otra jurisdicción; y iv) se presenta una evasión de responsabilidades que caracteriza a algunos de los funcionarios, quienes deben garantizar la protección de los derechos de la víctima. Al respecto basta mencionar lo que un comisario de familia afirmó: "*No asumo los casos de VIF o abuso sexual para no tener que oficiar como testigo*", actitud que configura un prevaricato y que, de manera lamentable, consolida la idea de que la violencia sexual de alguna manera puede ser tolerada sin implicaciones penales.

Gráfica 5. Abuso sexual por municipio. Forensis[8]



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vistahermosa	24	13	12	10	4	6
Uribe	3	3	1	1	0	3
San Juan de Arama	15	4	1	0	4	2
Puerto Rico	2	1	3	3	1	2
Mesetas	4	9	1	6	5	2
La Macarena	4	13	1	7	2	6

Fuente: Forensis, Gráfico elaborado por la Fundación Ideas para la Paz 2014.

La anterior gráfica deja en evidencia los pocos casos registrados en las bases de Forensis. Sin embargo, vale la pena advertir que, según lo registrado por este último, los casos de delitos sexuales alcanzaron su punto más alto en 2009 con 52 registros, siendo Vistahermosa el de mayor incidencia con 24 denuncias. Por su parte, el municipio de Uribe solo reportó 11 casos, mientras que Mesetas presenta un patrón decreciente de 2012 a 2014 con 6 denuncias en el primero y tan solo 2 en el segundo.

2.3.1. La ley desvirtuada

Uno de los factores que más preocupan en el manejo de las pocas denuncias de delitos sexuales que hay es el enfoque jurídico con el que algunos operadores responden a los casos. Si bien el artículo 208 del Código Penal lo establece (las relaciones sexuales con menores de 14 años son sujeto de castigo), existe un aparente vacío y ambigüedad con el que ciertos funcionarios parecieran 'lavarse las manos' para desvirtuar y no aplicar al hecho las medidas punitivas adecuadas. Tal ambigüedad hace referencia a la normativa que aprueba los matrimonios entre

8 Para facilitar la comprensión de la problemática se tomaron únicamente las cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en la medida en que, para el caso de Violencia Intrafamiliar, es la institución que cuenta con información más completa. La diferencia en los datos de Forensis y la Policía Nacional corresponde a que en la segunda (Policía), la única manera de registrar los casos es que la víctima interponga la denuncia, pero generalmente las personas notifican el hecho violento o delito ante otras instituciones como comisaría de familia o personería, que luego remiten el caso a Medicina Legal para su debido examen.

un adulto y un menor de 14 años[9], disposición que, según ellos, legitimaría que las relaciones sexuales que se sostengan bajo esta alianza queden aprobadas y excluidas de algún tipo de acción punitiva. Sin embargo, para algunos operadores la aprobación del matrimonio difiere de la jurisprudencia vigente, en la medida en que se siguen aprobando algunas uniones maritales con niñas de 12 años basadas en el Aparte 2 del artículo 140 del Código Civil, que hasta 2004 autorizaba este tipo de uniones entre menores[10].

Esta problemática se acentúa aún más con la tendencia que hay dentro de los operadores de la zona a priorizar el mantenimiento de la 'unión familiar' sobre el delito ocurrido, por lo que una denuncia por violencia o abuso sexual puede tener tres efectos: i) desistir de la denuncia por elegir el arreglo económico entre víctima y victimario; ii) fomentar la 'conciliación' con el adulto, sobre todo en casos de embarazo o hijos de por medio; y iii) ausencia de respuesta eficiente de la justicia en términos de judicialización, falla que estimula la no denuncia por medios formales y que a su vez refuerza la idea de que la 'otra justicia' es la más efectiva.

2.4. Extorsión

Como se observa en la gráfica y a partir de la información recogida durante el trabajo de campo, el registro de casos de extorsión en la región es casi inexistente respecto a la dimensión real del problema. En el territorio, este es un delito depredador por su carácter extenso e impacto negativo sobre la economía campesina y de los hogares, quienes deben asumir el sobrecosto.

Según funcionarios, operadores de justicia y miembros de la comunidad entrevistados, *"todo lo que entra o sale, paga"* una tarifa estándar que incluye un rango extenso del que nadie ni nada escapa, debido a que las FARC deben compensar por el concepto de 'tributación' (Ley 002) el decrecimiento de los recursos del narcotráfico, derivado de la disminución de los cultivos ilícitos.

Así, en La Macarena están gravados la cerveza, los materiales de construcción, los abarrotes y víveres, la gasolina y el comercio en general; toda transacción comercial tiene un porcentaje fijo: 10% de comisión por venta de predios, 3% por compra y movilización de cabezas de ganado (si no paga en el primer viaje, en el segundo se lo incautan), y el salario no se libra: hasta los jornaleros deben 'aportar' 20 mil pesos al mes.

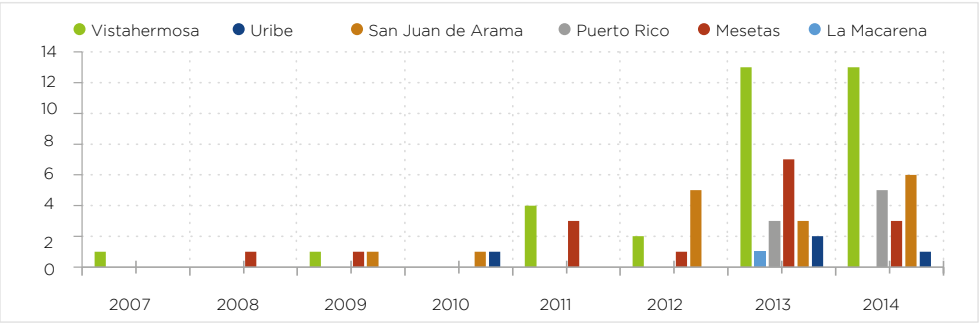
9 Para mayor referencia es necesario remitirse al artículo 117 del Código Civil vigente, en el que se aprueba el matrimonio de menores de edad entre 14 y 18 años (Código Civil).

10 El Aparte 2 del Artículo 140 de Código Civil fue declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-507-04 de 25 de mayo de 2004, entendiendo que la edad mínima de la mujer para contraer matrimonio debe ser de 14 años y no de 12.

Igualmente, la tenencia de ganado tiene un gravamen de 10 mil a 20 mil pesos por cabeza y, por hectárea de tierra, las tarifas no son estándar, funcionan de acuerdo con el frente guerrillero de la zona de influencia o a la periodicidad del pago. Como informaron líderes comunitarios: "*A todos nos llega una hojita de pago de vacuna y uno se tiene que conseguir la plata de donde sea, o ir a hablar con el comandante para que le den tregua*". La gasolina que entra a los municipios en carro tanques paga la extorsión en especie para evitar el control del Ejército, y está estipulado que cada vehículo transportador de combustible debe entregar un estimado en litros de gasolina que luego es utilizada para el traslado de la droga o como insumo para su procesamiento.

De acuerdo con un funcionario, hasta hace unos años el delito de la extorsión estaba claramente delimitado, dividido y asignado a cada frente guerrillero, según su zona de injerencia, pero hoy estas fronteras no son respetadas por los nuevos comandantes (que no las conocen bien) y, por ende, se ha generalizado el cobro múltiple a las víctimas. Este reciente incremento de la extorsión con la modalidad del doble pago, pareciera estar también jalonado por la necesidad que los miembros de guerrilla ven –ante una eventual negociación de paz– de realizar un 'ahorro forzoso' para contar con capital en caso de desmovilizarse. En palabras del funcionario, "*recogen el dinero de la extorsión y no lo reportan al secretariado*" y los recursos obtenidos van para el ahorro individualizado. La extorsión como renta descentralizada, tiene muy poco control por parte del secretariado de las FARC, depende más de las horas extras del miliciano que de la contabilidad de cada frente, por lo que se ha convertido en una oportunidad de bajo riesgo y alto beneficio para generar ingresos adicionales (Rico, 2014).

Gráfica 6. Denuncias por extorsión La Macarena 2007-2014



Fuente: Policía Nacional. Gráfico elaborado por la Fundación Ideas para la Paz 2014.

Desde el punto de vista de la comunidad la situación del delito se complejiza, ya que algunos pobladores no tienen claro cuál es el grupo armado organizado que está detrás de las extorsiones. Según ellos, el delito existe, pero "*no se sabe quiénes son*". Creen que son delincuentes o bandas que se hacen pasar por guerrilleros porque, según ellos, los frentes no les cobran vacuna a los campesinos pobres, "*le piden al que tiene plata*", código que no respetan los delincuentes. Por el contrario, operadores de justicia judicial plantearon que el "*monopolio de la extorsión lo tiene la guerrilla tanto en el casco urbano como en la zona rural*", en parte porque "*la comunidad le tiene más respeto a la guerrilla y si vienen otros a extorsionar, no le paran bolas*". La situación de suplantación motivó un comunicado de las FARC, publicado en su periódico, en el que el grupo armado advirtió que si bien con la reglamentación de la Ley 002 o Ley de Tributación se autoriza el cobro de una contribución o impuesto por parte de los milicianos responsables en la zona, otros individuos o grupos ajenos a la guerrilla no pueden cobrar el gramaje. La organización armada también invitó a la comunidad a denunciar los casos de este tipo[11].

2.5. Reclutamiento

De acuerdo con algunos funcionarios y operadores, el reclutamiento forzado en La Macarena es un problema latente que es tratado como tabú por las autoridades responsables y un "*fenómeno silencioso y silenciado, que nadie denunciar por miedo*". Las acciones para enfrentarlo son más tangenciales y reactivas que fundamentadas en un trabajo serio y sostenido que responda a su dimensión real (aunque no se cuente con cifras para determinarla).

El riesgo de reclutamiento aparece desde los 12 años y el proceso se puede dar de diferentes maneras: i) por elección, algunos jóvenes deciden ingresar a las filas de la guerrilla al terminar la educación básica porque no encuentran opciones laborales, educativas u oportunidades fuera de la zona; ii) otros pueden ser vinculados a través de un trabajo de inteligencia que se concentra en los centros educativos que funcionan bajo la modalidad de internado y que están más alejados del casco urbano, donde no hay presencia de la fuerza pública (ahí se identifican jóvenes que, por ejemplo, sean hábiles en el manejo de herramientas tecnológicas y los convencen por medio de la persuasión ideológica); y iii) en las zonas rurales más apartadas el reclutamiento es mayoritariamente forzado, donde, y de manera dramática de acuerdo con información recogida, "*la mujer reclutada se convierte en trofeo sexual para el que la recluta*".

11 Frente Combatientes del Yarí. Bloque Comandante Jorge Briceño. FARC-EP (2013) Comunicado.

Varios estudios[12] dan cuenta de que en Colombia existen varias modalidades de reclutamiento que cambian según las tareas que deben cumplir los menores reclutados. Dichas funciones son: simpatizantes, milicianos, o combatientes; para cumplir labores de información, apoyo logístico, siembra de minas y otros artefactos explosivos; funciones de inteligencia o de infiltración en otros grupos armados, y cobro de extorsiones.

Durante la época del despeje, el reclutamiento de jóvenes en esta región fue masivo. Funcionarios y miembros de la comunidad entrevistados recordaron cómo cientos de menores terminaron en las filas de la guerrilla. Para algunos la vinculación se dio bajo la modalidad de amenaza y para otros, si bien muchos de los casos obedecieron a esto, es innegable que la presencia de la guerrilla y su franca exhibición de dominio y poder con el uniforme y las armas, atrajo a muchos jóvenes que terminaron enrolándose voluntariamente y que hoy forman parte de las familias farianas de la región.

Actualmente la amenaza de reclutamiento por imposición se ha convertido en causa de desplazamiento de las familias o de sus víctimas, y en este caso el fenómeno se visibiliza porque quienes se desplazan denuncian en el lugar al que llegan. En cambio, cuando el riesgo de reclutamiento se presenta por seducción solo se puede detectar y registrar cuando hay captura o desmovilización del afectado.

3. BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA LOCAL

3.1. Condiciones adversas para la legitimación de los gobiernos locales

A pesar de la intensa presencia del Ejército y de la Policía, y de las acciones del Plan Nacional de Consolidación para fortalecer las capacidades institucionales, mejorar la implementación de las políticas públicas de los municipios y desplazar los poderes de los grupos armados organizados, las FARC siguen ejerciendo su dominio y prestando los servicios de justicia y seguridad en gran parte de la región de La Macarena.

A continuación se analizan varios de los factores adversos que han limitado el logro de la ampliación de la capacidad institucional local:

12 Centro Nacional de Memoria Histórica, Como Corderos entre Lobos. Del uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en el marco del conflicto armado y la criminalidad en Colombia; COALICO, Informe sobre la situación de niños, niñas y jóvenes vinculados al conflicto armado en Colombia: falencias en el proceso de desvinculación de niños, niñas y jóvenes de los grupos paramilitares; La política de prevención del reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley y grupos organizados de delincuencia de Adriana Esguerra.

3.1.1. La Zona Gris

Tanto operadores como funcionarios y personas de la comunidad reconocen que aunque la influencia de las FARC es un hecho que no necesita verificación, no se puede determinar el alcance de la misma en el aprovechamiento de las decisiones y actuaciones de política pública local, ni su efecto en el logro de la legitimidad y gobernabilidad de los alcaldes. Esa falta de claridad y de definición es lo que sugiere la presencia de una zona gris que no permite entrever cuál es la capacidad real de la institucionalidad local para enfrentar y no favorecer los intereses de los grupos armados, así como para soportar su presión por la exigencia de negociar la redistribución del poder.

La descentralización como política nacional creó las condiciones para que los gobiernos locales: i) mejoraran su desempeño en el cumplimiento de los objetivos de provisión de los servicios, en el fortalecimiento de la democracia representativa y participativa, y en la gobernabilidad; y ii) buscaran acercar la administración local a los ciudadanos y ampliaran la capacidad institucional para ganar legitimidad. Sin embargo, en La Macarena, con la Zona de Despeje, todos esos objetivos por ser funcionales a las necesidades de la guerrilla, convirtieron la descentralización en un medio a través del cual esta afianzó su influencia y control sobre los gobiernos locales y la población, y la utilizó como plataforma de oportunidades de expansión militar, económica y política.

Efectivamente, la autonomía política y administrativa que otorgó la descentralización fue un factor determinante que la guerrilla aprovechó como fuente de financiamiento y de apoyo político, a través del ejercicio de severos controles y de la pasividad de las instancias de poder local que, como autoridad pública, no estaban en condición de contradecir ni oponerse a sus decisiones (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, pág. 249). El deterioro de la capacidad institucional y de la gobernabilidad que hubo durante los años que duró la ZD fue amplio, y si bien con el levantamiento de esta se dieron la recuperación del monopolio legítimo del uso de la fuerza por parte del Estado[13], la presencia de instituciones públicas y privadas en el territorio y ciertas mejoras en seguridad (en cabecera municipal) y administración de justicia, los avances han sido limitados, en razón a que el esfuerzo para mejorar el desempeño institucional no ha sido suficiente y las autoridades locales no están habilitadas para que puedan cumplir con las funciones que demanda un contexto de alta complejidad.

13 Primero con la poco exitosa ofensiva militar denominada Operación Tánatos (2002), y luego durante el gobierno de Álvaro Uribe con el inicio del "Plan Patriota" en cabeza de la 'Fuerza de Tarea Conjunta Omega', FIP La Macarena pág. 10 y las siguientes etapas de transición con programas como el Plan de Consolidación Integral de La Macarena (2007 - 2011) y el Plan Nacional de Consolidación (2011-1014).

3.1.2. ¿Despejar para otros?

Todos los pobladores consultados coincidieron en que "*el momento más grave del conflicto fue cuando se levantó el despeje*" por varios factores: i) las fuertes acciones militares contra la guerrilla que se iniciaron para obligar su retirada de la zona; ii) la entrada de los paramilitares para copar el espacio dejado por la guerrilla, que provocó una fuerte confrontación armada entre los diferentes frentes de esta y el Bloque Centauros; y iii) los señalamientos realizados a la población civil de tener vínculos con la guerrilla o con los paramilitares. Estigmatización que provocó no solo capturas masivas por parte del Ejército y la presión sobre los pobladores para que identificaran a los simpatizantes o miembros de las FARC, sino también la aplicación de una violencia extrema por parte de las AUC con numerosos asesinatos selectivos.

La percepción de las comunidades y los funcionarios entrevistados fue "*que se despejó para otros*", es decir, para que entraran las AUC a controlar el territorio. Igualmente insistieron en que la fuerza pública fue '*permisiva*' con los paramilitares ("*había amangualamiento*") porque "*cuando se metió el Ejército, se metieron los paras*". Según los entrevistados, dicho 'amangualamiento' se debió a que las AUC tenían el mismo objetivo de la fuerza pública, que era el de debilitar a la guerrilla, razón por la que "*se sirvieron mutuamente*" y "*la presión de las fuerzas armadas contra los paramilitares no tuvo la misma intensidad que las acciones militares contra la guerrilla*".

En ese sentido, el levantamiento de la ZD, la ofensiva del Ejército contra las FARC, y el consecuente repliegue de estas hacia las zonas rurales más apartadas, fueron aprovechados por las AUC para consolidar su predominio en las cabeceras urbanas de la región hasta 2006, cuando se empezaron a desmovilizar sus diferentes bloques.

3.1.3. Sin claridad sobre las condiciones de control entre autoridades locales y FARC

Hoy no existe claridad acerca de cuánta de esa autonomía otorgada por la descentralización, y que se perdió durante el despeje, ha sido recuperada por los administradores locales, porque para las FARC pareciera que ya no se trata, como en otras épocas, de golpear directamente el poder local, sino de compartir el control con este bajo un esquema de mutuo beneficio. De este modo, son varios los interrogantes que surgen en relación con la real situación de gobernabilidad y legitimidad de las autoridades locales en La Macarena: ¿cuál es la dimensión de la influencia que tiene el llamado 'clientelismo armado'?; ¿hasta dónde los gobiernos

locales cuentan con la autoridad que les corresponde y necesitan para conseguir los objetivos de desarrollo y afianzamiento de la democracia y la justicia?; ¿qué tanta influencia tiene la guerrilla sobre el manejo de los recursos municipales?; ¿dicha influencia solo se limita al cobro del 10% del contrato a los contratistas o incluye la imposición de obras de inversión de acuerdo con los intereses del grupo armado a través del establecimiento de reglas inamovibles de distribución del gasto público, y de la asignación de simpatizantes y colaboradores suyos en los cargos municipales?

Al respecto, únicamente se tiene conocimiento de la denuncia que públicamente, y ante el anterior ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, realizó el alcalde de Vistahermosa, Álex Zárate, sobre la extorsión y amenazas que recibió de las FARC, afirmando que de su parte estas jamás recibirán un solo peso de los recursos del pueblo (RCN radio, 2013).

Si bien es razonable que la precariedad y el bajo desempeño institucional en estos municipios estén asociados a la presencia guerrillera, y, aunque como en este caso, no sea posible determinar la dimensión real de la infiltración y del ejercicio del dominio de los grupos armados ilegales sobre las autoridades locales (porque están ahí, pero no a la vista), ¿se podría hablar entonces de una especie de gobierno paralelo en la sombra?

Funcionarios entrevistados afirmaron que "*hay relación entre la guerrilla y la política tradicional*", sustentándose en el hecho de que, a diferencia del pasado, ahora los candidatos pueden hacer proselitismo en el área rural. Insistieron en que la incidencia de las FARC se enmarca principalmente en los procesos de toma de decisiones, en los planes de inversión y de contratación, y culminaron diciendo que "*luego de las elecciones, en teoría libres y transparentes, la guerrilla entra a hacer presión sobre el alcalde electo*".

Otros líderes y miembros de la comunidad consultados, afirmaron que tanto funcionarios como guerrilla "*comen de la torta*", unos en el momento de la asignación de los contratos y otros con el cobro extorsivo al contratista. Todo indica que en la región la guerrilla no está interesada como antes en perseguir y juzgar a los alcaldes y funcionarios sospechosos de corrupción, por las diferentes alusiones que miembros de la comunidad hicieron frente a este delito cuando expresaron que las alcaldías se han convertido en "*casas mágicas donde llegan los recursos y luego aparecen en otra parte: en fincas, casas y negocios particulares*", o al referirse a la existencia de un "*manejo amañado de contratos y poca información a la comunidad acerca de los proyectos y planes de inversión*".

Los problemas de corrupción en la región también involucran a miembros de la fuerza pública. Según un funcionario y algunas personas de la comunidad:

"*hay miembros del Ejército detrás de la compra de tierras, que generan amenazas encubiertas sobre pequeños campesinos para presionar la venta*".

Así las cosas, la gobernabilidad y legitimidad de las autoridades locales de La Macarena son afectadas por la sospecha generalizada que la población tiene con respecto a los alcaldes y funcionarios de los municipios, ya sea por corrupción, rebelión o ineficiencia, y que en algunos casos es estimulada erróneamente por las jornadas de captura masiva que realiza la fuerza pública. Tal es el caso del alcalde del municipio de Uribe[14], quien fue capturado en mayo de 2013 en el corregimiento de La Julia, junto con otras personas, en una de estas jornadas. A pesar de que el funcionario fue liberado y reintegrado a su cargo tres meses después, en la comunidad quedó la desconfianza, ya que para algunos el sindicado "*fue liberado, pero su caso no está archivado*" y el recelo se extendió a todo su equipo colaborador. Así, la aparente efectividad que denotan este tipo de capturas, donde con lista en mano se llevan a la gente para vincularla a la fiscalía por rebelión a partir de la identificación que generalmente realiza un desmovilizado, también incrementa la desconfianza de la comunidad sobre el sistema de justicia, ya que ha terminado por afianzar la idea de que 'todo el mundo es sospechoso y nadie es responsable'. Como informaron habitantes y operadores, al no existir pruebas contundentes porque "*los entes de justicia no verifican la información",* los capturados terminan siendo liberados, y lo único que queda es la sensación de que se está en "*una cacería de brujas*" estimulada por testimonios de "*yo creo que lo vi*".

3.1.4. Formación de un Estado alterno

Según testimonio de un historiador de la ZD, toda la región de La Macarena ha sido tradicionalmente un territorio con presencia guerrillera. Gran parte de las familias tienen o han tenido alguno de sus miembros vinculado a las FARC, ya sea como militante o como simpatizante, por lo que tal condición no es percibida como un problema. Para los pobladores de la zona rural el Estado social de derecho no existe, y para muchos "*la única forma de organización que conocen es la que* [les] *llevó la guerrilla*".

Durante la ZD el reclutamiento fue masivo y les sirvió "*para aumentar el número de miembros en sus filas*". Solo en el municipio de Mesetas "*se llevaron 300 menores de un colegio*", razón por la cual el impacto que ha tenido este fenómeno es

14 Una investigación de la Policía, apoyada con la Fuerza de Tarea Omega del Ejército, tiene comprometido al alcalde de Uribe, Marcelino Chacón Guevara, y a 12 pobladores más de ese municipio del sur del Meta, capturados el domingo. Los 13 son señalados por la Fiscalía de presuntamente hacer parte de una red de milicias del 'bloque Oriental' de las FARC, con base en testimonios de 19 testigos, la mayoría desmovilizados de la guerrilla (El Tiempo, 2013).

dramático, como lo expresaron varios campesinos: "[Actualmente], *en las áreas rurales apartadas las escuelas no tienen alumnos, porque los menores que fueron reclutados perdieron la oportunidad de formar familia y se convirtieron en una generación perdida*", que es la que "*tiene hoy algo de mando en los diferentes frentes guerrilleros y se conoce toda la zona*".

Por esto, La Macarena es una de las regiones en las que, con mayor fuerza, se presenta el fenómeno de familias farianas, definidas como aquellas que han estado por décadas unidas a las FARC por lazos de sangre y que desempeñan un papel importante dentro de la organización "*en actividades de logística y de inteligencia*". Las FARC han aprovechado la extensa red de familias farianas y la ausencia estatal en amplias zonas rurales para desarrollar la estrategia de formar territorios libres de Estado o Estados independientes, cuya prueba más evidente la constituye el segundo corregimiento más extenso del municipio de La Macarena, San Juan de Lozada.

Allí, la guerrilla es la autoridad única, maneja de manera participativa y con rendición de cuentas un presupuesto de 2 mil millones de pesos al año (producto de la extorsión), y cuenta con una sólida base de organización social alrededor de las veredas cercanas y las juntas de acción comunal (JAC). Como lo describía un funcionario, "*San Juan de Lozada nunca ha conocido Estado*", por eso es más fácil para la guerrilla generar las condiciones necesarias para asegurar, en caso de un eventual postconflicto, ese territorio y "*concentrarse y vivir allí tranquilos sin que los persigan*". Para varios de los operadores y pobladores, "*los guerrilleros no se van a desmovilizar, van a cambiar el camuflado por el traje de civil, y las armas de largo alcance por unas de corto*".

En este caso vale la pena mencionar que San Juan de Lozada es un territorio altamente propicio para la instauración de la guerrilla como autoridad reconocida si se tiene en cuenta que históricamente ha protagonizado un litigio limítrofe entre los departamentos del Meta y Caquetá. Por décadas, sus habitantes han establecido igual cantidad de vínculos con La Macarena y San Vicente del Caguán como cabecera municipal y, por ende, su sentido de pertenencia en términos de territorio no se ha desarrollado. Esto ha jugado también como factor para que la distribución del poder político, económico y social esté más en manos del frente guerrillero que hace presencia y ejerce dominio hegemónico en la zona que en las administraciones locales que se lo disputan.

3.1.5. Democracia participativa restringida

Las FARC, desde el punto de vista militar y político, han tenido que entrar en una nueva etapa de cambios tácticos y estratégicos caracterizada por: i) la estrategia de bajo esfuerzo militar (BEM)[15], que implica no dejarse ver con armamento largo, no usar uniforme, camuflarse entre la población civil, andar en grupos de 3 a 4 miembros, esconder las armas utilizando a los pobladores, e incrementar los sabotajes al sector eléctrico, los daños a la infraestructura y la siembra de minas; y ii) el fortalecimiento del apoyo social con la profundización de la influencia y dominio sobre las organizaciones de base comunitaria.

Para este último propósito, son varios los mecanismos que la guerrilla ha desarrollado para garantizar el 'apoyo' y 'colaboración' de la comunidad a través de sus organizaciones:

a) Ubicar estratégicamente a sus miembros discapacitados o jubilados por edad en las veredas para que formen parte de las JAC o asociaciones comunales. En toda JAC debe haber por lo menos un miembro jubilado, simpatizante o de sus afectos, con funciones de información (sobre la población), promoción de la ideología y manejo de los recursos. Como lo analizaba un funcionario, se desconoce si esta estrategia surgió para contrarrestar las tácticas militares del Estado o para mantener su caudal y apoyo político cuando ya no sean vistos como combatientes, es decir, en un contexto de postconflicto.

La tendencia encontrada entre las diferentes personas y operadores entrevistados, es la de sospecha frente a las actuaciones de algunas JAC y líderes comunitarios. Para muchos, estos "*trabajan bajo el amparo y orientación de la guerrilla*", por lo que se piensa que "*la figura de las JAC está viciada en su funcionamiento por los grupos armados al margen de la ley*". Asimismo, consideran que en territorios rurales donde la guerrilla es la autoridad, se repite la

15 La metodología elaborada por el DNP se propone medir la intensidad del conflicto armado a partir de la clasificación y asignación de un valor (ponderación) a los actos del conflicto, según el esfuerzo militar comprometido en cada acción. Un primer grupo está conformado por las acciones que implican Alto Esfuerzo Militar (AEM) y una masiva movilización de recursos armados y logísticos como los ataques a población y a instalaciones de la Fuerza Pública. Estas acciones adquieren un valor superior, que en este caso sería de 0,43. El segundo grupo lo componen acciones de Medio Esfuerzo Militar (MEM), como los hostigamientos y las emboscadas, en los que el factor sorpresa y el ataque a un objetivo inerme suelen compensar el limitado y asimétrico despliegue de los GAML. Estas acciones reciben una ponderación intermedia, que en este caso sería de 0,36. El tercer grupo lo conforman las acciones de Bajo Esfuerzo Militar (BEM), como los actos de terrorismo contra la infraestructura o sabotajes, la activación de artefactos explosivos y ataques con francotirador, que comprometen el mínimo de capacidad armada de los GAML (Dirección de Justicia y Seguridad , 2005).

"*historia de la zona de despeje cuando los presidentes de las JAC tenían que ser afines a ellos* [y] *no podían escapar a su control y dominio*".

b) Utilizar a los guerrilleros discapacitados y jubilados bajo la figura de 'administradores del predio' para repoblar zonas en terrenos que la guerrilla les ha despojado a los propietarios, y con ello extender sus redes sociales de apoyo mediante funciones de observación, de inteligencia (identificación de jóvenes potenciales para el reclutamiento), y de comercialización de ganado donde actúan como testaferros.

c) Establecer restricciones al funcionamiento de los líderes y organizaciones sociales. Solo bajo el amparo y autorización del grupo armado, estos pueden operar. Específicamente, la guerrilla les impuso prohibiciones severas a los conciliadores en equidad para ejercer como mediadores en la conflictividad doméstica de la población rural y urbana. Algunos conciliadores han sido señalados por la guerrilla como "*informantes de los operadores de justicia judicial*", por lo que han tenido que aclarar ante el comandante del frente cuáles son sus funciones, y mientras no cuenten con un aval de la guerrilla condicionado a los intereses y exigencias de esta, tienen prohibido reanudar su trabajo. La participación de los pobladores en proyectos, programas y reuniones comunitarias está también vigilada y regulada por la guerrilla. Tal es el caso del municipio de Uribe donde, en el marco del proyecto de fortalecimiento a la justicia formal y comunitaria, se realizó una convocatoria a las comunidades del corregimiento La Julia, la vereda El Diviso y otras más cercanas a la cabecera municipal para promover la asistencia a un taller sobre las principales restricciones que tienen las personas para acceder a los servicios de justicia y satisfacer una necesidad jurídica. El taller no se pudo realizar porque la guerrilla prohibió la salida de los convocados.

d) Campesinos en condición de 'reservistas' de la guerrilla. La población rural está afectada por las diferentes formas de vinculación y participación que les impone el frente guerrillero que opera en su zona de influencia. De acuerdo con varias fuentes consultadas, los campesinos deben estar adscritos a cualquiera de las tres modalidades de participación con el grupo: "*milicias populares,*

milicias bolivarianas o milicias clandestinas" (estas últimas tienen gran importancia estratégica, en razón a que las conforman personas con papeles en regla y que no despiertan sospecha alguna). Para los campesinos es imposible escapar a esta modalidad de 'reservistas' porque, como bien lo describía un funcionario, "*los campesinos son sobrevivientes de todas las batallas y se acomodan a lo que les toca y en su territorio el que tiene las armas es el que manda y obliga a la obediencia forzosa*".

Para comprender el sometimiento del que es víctima la población civil de esta región y no confundir el apoyo social forjado a partir del miedo y la represión con la simple simpatía hacia el grupo armado y la aprobación de su accionar violento y delictivo, es esencial tener presente la capacidad de intimidación y coerción que tienen estos grupos para crear relaciones complejas y variadas con la sociedad civil y las instituciones. En general, la influencia del conflicto armado en la zona ha significado: i) un retraso en el fortalecimiento de la capacidad de respuesta institucional para cumplir con los objetivos de la descentralización; ii) precaria disposición para ejercer y desarrollar plenamente su tarea de generar condiciones mínimas de gobernabilidad, legitimidad, seguridad y justicia para la población; iii) seria afectación de las redes sociales y comunitarias por la influencia y el control que sobre estas todavía ejercen las FARC, y que ha generado una gran desconfianza de las instituciones y la comunidad sobre sus actuaciones; y iv) poco cambio acerca de la situación actual del conflicto armado desde la ZD (de acuerdo con líderes y operadores, "*las instrucciones siguen, el reclutamiento sigue*", "*en la zona rural son la autoridad*" y por eso "*en el territorio hay más guerra que paz*").

3.2. Incapacidad de la justicia formal para hacerle contrapeso a la 'otra institucionalidad'

En materia de justicia, el desempeño de la institucionalidad local de La Macarena es precario. La percepción más generalizada en el interior de la comunidad es que las administraciones locales no tienen la suficiente capacidad para mejorar la gestión del servicio de justicia administrativa, donde, sin duda, tienen directa responsabilidad. Entre los factores que se detectaron y que ayudan a explicar la dificultad del sistema para asegurar una solución eficiente y justa a las necesidades jurídicas de los usuarios están: i) la alta rotación de funcionarios (por ejemplo, en dos años el municipio de La Macarena ha tenido dos comisarios, y en San Juan de Arama en dos años y medio han operado cinco comisarios de familia y tres inspectores de policía); ii) la falta de apoyo por parte de las administraciones locales para crear

condiciones mínimas para el ejercicio de las funciones de los operadores de justicia; iii) la ausencia de rigor en la selección de profesionales para los cargos (prima más el criterio clientelista, al punto de haberse convertido en regla y no en excepción); iv) la tolerancia frente a la ineficiente prestación del servicio de justicia y la falta de control sobre esta, que lleva a que funcionarios, a pesar de las bajas expectativas frente a su desempeño, permanezcan en los cargos; y v) las decisiones judiciales acomodadas a las presiones ejercidas por la administración local que llevan a que, por ejemplo, no se le formulen cargos al victimario por ser un funcionario público o un político reconocido, enviando con esto el mensaje de una justicia parcializada, influenciable y arbitraria.

3.2.1. ¿Qué tan maniatada se encuentra la justicia judicial?

Otro de los problemas que el sistema tiene en todos los municipios de la región, es la existencia de una justicia penal ineficiente que soporta significativos niveles de impunidad. Este fenómeno lo corrobora una investigación de DeJusticia (García & Espinosa, 2013) sobre la eficacia de la justicia judicial en varios territorios, medida por el número de imputaciones y condenas, cuyos resultados situaron a los municipios del Meta en el rango de eficacia 'muy baja', y advirtieron que la investigación de los delitos es la que representa el mayor cuello de botella y no la etapa de juzgamiento. El mismo estudio plantea cómo trágicamente la justicia local es más débil en los territorios donde más cultivos de coca hay, las tasas de desplazamiento son mayores y la presencia guerrillera es más alta en número de años. Las tres condiciones se cumplen en esta región.

Consecuente con lo planteado por la investigación de DeJusticia, la precaria respuesta de la justicia judicial fue señalada por algunos de sus operadores al reconocer la imposibilidad del sistema para judicializar a los acusados. Para estos "*en general son muy pocos los imputados*" y en una zona de conflicto como esta, cuando los delitos de alto impacto quedan sin procesar, el mensaje para los habitantes es que hay muy bajo riesgo de sanción.

Todos los operadores identifican a la policía judicial como el eslabón más débil en el proceso de investigación para garantizar la calidad de las pruebas, bien sea por problemas de seguridad que impiden su desplazamiento a las zonas de orden público alterado, por falta de personal para realizar el trabajo, o por problemas de ineficiencia e incumplimiento de las órdenes dadas por los fiscales a cargo. Como es difícil recabar las pruebas, el peso de la carga recae en los testimonios, los que por fundadas razones no se logran recoger, en razón a que los testigos evitan asumir tal riesgo a sabiendas de que no hay garantías institucionales de protección para

quien colabore con la justicia. De ahí que las investigaciones queden condenadas al fracaso, y se presenten dramáticas cifras de impunidad como la que señaló una de las fiscales seccionales entrevistadas (99%) en delitos como el homicidio, donde se desconocen los responsables y las causas.

Así las cosas, la región está ante una administración de justicia donde los delitos de alto impacto suman más como procesos archivados, y que además ha terminado por acomodarse peligrosamente a la idea de que la impunidad está justificada por la influencia del conflicto en la región o, como indicaron de manera realista un juez y un fiscal, "[tenemos un sistema de justicia] *que no tiene las condiciones para hacerle contrapeso a la justicia de las FARC*" y "*una justicia que no tiene los medios para responder*" a la complejidad del contexto.

Lo anterior se ha convertido en un incentivo perverso que promueve en los operadores la preferencia por atender delitos de menor impacto (inasistencia alimentaria, deudas, lesiones personales) que son más fáciles de judicializar a través de procesos menos riesgosos y que requieren de un bajo esfuerzo de instrucción. Esta postura facilista ha incrementado seriamente los problemas de acceso a la justicia, debido a que, como lo informaron miembros de la comunidad de los diferentes municipios, para recibir la denuncia en algunos despachos de la justicia judicial "*exigen el aporte de las pruebas y de los testigos*" y "*nadie quiere ni puede hacerlo*". Así, la víctima termina por no encontrar razón alguna para efectuar la denuncia, lo que suma a la impunidad, fortalece la ley del silencio, e incentiva la demanda por la justicia paralela.

Otro elemento que afecta la capacidad de respuesta del sistema de justicia, es la limitada dedicación en tiempo laboral que algunos operadores registran y que no llega a los cuatro días por semana, porque la mayoría no tiene a su familia en el municipio donde labora, lo que implica que generalmente se desplacen los fines de semana desde el viernes al mediodía hasta el lunes en la tarde, siempre y cuando no tengan, como lo indicaba un funcionario de despacho, "*vueltas personales que realizar*". Como gran parte de los operadores está en condición de provisionalidad, y paradójicamente tienen mayor garantía de permanencia en el cargo porque los municipios donde operan por la situación de orden público y condiciones geográficas no son atractivos para los que están en carrera, es poco o nulo el seguimiento y control que se les hace a su desempeño, falla que lleva a que el esfuerzo por ganar eficiencia en la solución de conflictos en un plazo razonable, no siempre esté presente.

3.3. Desconfianza como fenómeno amplio y recurrente

Son varios los factores identificados como generadores de esta barrera de acceso a la justicia:

a) **Todos bajo el principio de la sospecha.** Uno de los fenómenos más preocupantes de esta región es la sospecha generalizada sobre: i) la pertenencia de miembros de la comunidad y funcionarios a la guerrilla o su simpatía con el grupo armado; ii) la tendencia de los miembros de la fuerza pública a no actuar bajo el principio de la neutralidad para ganar 'eficiencia'; y iii) una posible 'infiltración' de la justicia formal. La experiencia del despeje y la posterior retoma del territorio inicialmente dejó a la población expuesta al dominio y control de la guerrilla, y luego al de los paramilitares hasta 2006, lo que llevó a que la comunidad aún insista en desconfiar de la fuerza pública por la connivencia que hubo de algunos de sus agentes con los paramilitares, y a que persista la desconfianza de la fuerza pública en la comunidad por sospechas de colaboración entre civiles y guerrilla.

Este problema está asociado con la utilización que el Ejército hace de los desmovilizados y capturados de la guerrilla para identificar a guerrilleros y simpatizantes del grupo armado. Tal estrategia, que les genera mutuos beneficios a las partes, ha provocado en algunos casos señalamientos y capturas colectivas basadas en información no verificada por los entes de justicia judicial, que lleva a que los detenidos finalmente sean liberados por falta de pruebas: "*se desmoviliza un guerrillero y no señala a los otros guerrilleros, identifica a las personas que en algún momento le han ayudado, incluso, bajo presión* [con] *el consecuente daño moral para las personas capturadas, sus familias y el territorio donde viven*".

Lo anterior ha impulsado en la comunidad la demanda masiva de antecedentes disciplinarios, debido a que los pobladores sienten que por el simple hecho de vivir en la zona son, como lo explicaba una personera, "*sujetos de sospecha*". Los demandantes acuden a la fiscalía o a la personería para investigar si sus nombres están en "*el listado de procesos activos de la zona de despeje*", porque se sienten vulnerados y en riesgo de ser señalados por un desmovilizado que actúe como testigo para obtener beneficios con la justicia y que los señale "*por cualquier conducta*".

b) **Oportunidad de corrupción.** Para operadores de justicia y líderes consultados el fenómeno de las capturas masivas agudizó la desconfianza en la actuación de la justicia judicial y generó oportunidades de corrupción. Por ejemplo, un operador de justicia denunció ante la fiscalía seccional de Villavicencio que varios operadores de justicia judicial, entre 2013 y 2014, emitieron órdenes de captura a líderes de derechos humanos y presidentes de JAC por pertenecer a las RAT (redes de apoyo al terrorismo), las que estaban fundamentadas en información que proporcionaron desmovilizados de la guerrilla. Los operadores presuntamente responsables abordaban a la 'víctima' y le decían "*si quiere salir rápido del problema le va a costar $13 millones*, *nosotros le hacemos la investigación y emitimos de manera expedita la orden de libertad, por falta de pruebas*" (por este hecho varios de los afectados han denunciado y la investigación se encuentra actualmente en curso).

c) **Nadie sabe quién es quién.** Para algunos miembros de la comunidad consultados "*es posible que la justicia esté infiltrada porque el victimario conoce muy rápidamente que la denuncia se puso*". Igualmente señalaron que "*la guerrilla tiene copia de las denuncias por desplazamiento*", tal como lo manifestó un campesino: "*Denuncié una amenaza y al otro día lo supieron las personas que me amenazaron y* [bajo esas circunstancias] *uno se pregunta ¿cómo es posible creer en la justicia formal?*".

La desconfianza afecta igualmente la relación entre las personas de las comunidades ya que en palabras de los pobladores, "*es difícil saber si mi vecino trabaja con los grupos armados y, por tanto, desconfío de él*", factor que ha sido ampliado por la existencia de familias farianas y por la sospecha de "*cooptación e infiltración de las organizaciones campesinas a través de nexos de la guerrilla con las JAC*". La desconfianza también es provocada porque para las víctimas es muy difícil acercarse a los despachos judiciales, en razón a que no saben si son observadas por miembros o colaboradores de la guerrilla que según estas, "*están en todo el territorio, tanto en la zona rural como en el casco urbano* [y por eso] *corren el riesgo de convertirse en víctimas de amenazas, desaparición o desplazamiento*". La cautela aprendida como principio de supervivencia ha hecho que las personas "*no quieran suministrar*

datos a los funcionarios de la justicia, porque creen que se los van a entregar al Ejército o a la Policía". Esta situación, según una funcionaria, ha limitado significativamente las acciones de denuncia porque durante las décadas que ha durado el conflicto, "*las personas han estado tan constreñidas por la guerrilla que por principio no confían en las instituciones formales*".

d) **Ineficiencia de las instituciones responsables.** Los pobladores desconfían de la capacidad del sistema de justicia y de sus operadores para brindar de manera efectiva y responsable solución a la necesidad jurídica presentada, y el reclamo más común de los usuarios se asocia a la demora que hay en los procesos, no por congestión sino por ineficiencia. Esta última es advertida por los usuarios como: i) un problema ligado a la ausencia de respuesta: "*uno se cansa de ir a la justicia*, [los operadores] *no actúan, se rotan la pelota*"; ii) el conflicto que provoca la alta rotación de los funcionarios, al obligar en cada cambio de operador "*a iniciar de cero para estudiar el caso, con el riesgo de pérdida de los documentos aportados por la víctima por el desorden en el manejo de los expedientes*". En estos casos, el tiempo de resolución (si lo hay) se triplica, impulsando así más la prescripción que la solución; y iii) un obstáculo relacionado a "*la falta de garantía de reserva*", problema que se presenta bien sea porque la fuerza pública manifiesta de manera abierta cuando tiene éxito en un operativo dando "*las gracias a la comunidad porque denunció*", poniéndola en riesgo; porque el operador "*comenta el caso, o lo difunde en la calle*"; o porque "*se puede presentar filtración de información de los expedientes hacia afuera*".

3.4. La impunidad: una barrera de peso

Aunque la violencia derivada del conflicto armado no anula el funcionamiento de la justicia formal, sí lo limita seriamente. En efecto, un análisis de DeJusticia demuestra que en los municipios afectados por la presencia de grupos armados organizados, las entradas y salidas en justicia formal judicial se disminuyen dramáticamente, es decir, que la provisión de justicia penal es muy baja en gran parte porque la conflictividad y los eventos violentos se resuelven por medio de la justicia paralela y de la aplicación de un código autoritario creado por el grupo armado en su zona de influencia (García, 2008).

En el caso de la región de La Macarena, la menor provisión de justicia que deriva en una alta impunidad en los municipios está relacionada, además, con factores como:

a) **Se reciben denuncias solo con pruebas.** Un elemento común encontrado en el trabajo de campo fue la queja presentada por miembros de la comunidad y algunos operadores acerca de las exigencias que en algunos comandos de Policía hay que cumplir para interponer una denuncia. Por ejemplo, como señaló un poblador, en caso de hurto "*deben señalar a alguien como presunto responsable*" y "*requieren que uno traiga testigos y esto nadie quiere hacerlo*, [además] *obligan a que la víctima señale al culpable y si no hay pruebas no atienden el caso*", lo que termina por desincentivar la denuncia. Igualmente, "*la Policía no recibe denuncias porque les afecta la estadística y la calificación que mide su efectividad por la disminución de delitos*", o las desincentiva, como en el caso informado de "*un policía del GAULA que le dijo a una víctima de extorsión: 'deje así, no le ponga cuidado, cambie de sim card*".

b) **Captura solo en flagrancia[16].** De acuerdo con varios operadores de la fiscalía, en esta zona ni el proceso de investigación ni las órdenes de captura se pueden materializar por los problemas de orden público que impiden el desplazamiento de la policía judicial al lugar de los hechos, por lo que solo se da captura en flagrancia. Esto aumenta el desinterés de la víctima de poner una denuncia, al considerar que es más el tiempo que se pierde si el proceso no se inicia con la identificación del presunto culpable. La captura solo en flagrancia aumenta entre el 90 y 99% la impunidad para delitos como homicidios, constreñimiento, rebelión y VIF. En cuanto al homicidio, el caso del corregimiento Jardín de Peñas ilustra claramente esta situación ya que al ser una zona rural, capturar en flagrancia al responsable es casi imposible. Así este territorio ubicado en 'zona roja' (de influencia guerrillera) tiene su propio cementerio. Allá, como indicó un operador, "*entierran sus muertos callados*" porque los casos de violencia homicida difícilmente se denuncian, la autoridad no tiene acceso y el corregimiento está a dos horas del municipio de Mesetas; "*no hay autor conocido, no hay escena del*

16 Una detención 'en flagrante delito' es la que tiene lugar cuando un sospechoso es aprehendido en el acto de cometer el delito, es identificado y detenido inmediatamente después de cometer un acto ilegal, o es hallado con objetos que podrían ser utilizados para cometer una infracción.

crimen y no hay pruebas". Situaciones como esta dejan en evidencia que las instituciones penales son insuficientes para responder con la provisión de justicia penal, porque las características del conflicto armado de la zona sobrepasan sus capacidades y posibilidades. De ahí los altos niveles de impunidad que soportan.

c) **El miedo y el silencio como factor de supervivencia.** En todos los municipios, las personas han aprendido que el silencio protege y por eso el mayor aliado de la impunidad es el miedo. Según los operadores de justicia y la comunidad, "*aquí matan y nadie sabe nada, nadie ha visto nada*" y casi todos los homicidios están en 'averiguación' porque no hay pruebas ni testigos, en razón a que generalmente "*son los milicianos los victimarios en crímenes violentos*". Las personas "*solo presentan denuncias ante la justicia formal con el permiso de 'ellos' o si no les representa ningún peligro y no van a volver a la zona donde se registró el hecho reportado*"; un juez manifestaba que a su despacho no llegan denunciantes de las zonas de influencia guerrillera, y que hay mucho temor en la población, pues siente que si da información a algún funcionario del Estado esta puede llegar a oídos de las FARC y "*se gana uno un pepazo por sapo o un pistolazo*".

Ese temor afecta el trabajo de los agentes de la policía judicial, factor que explica la alta rotación de estos y su permanencia por cortos periodos en la zona (entre dos y tres meses) y se sienten incapaces de trabajar bajo las difíciles condiciones de riesgo presentes. El miedo impacta también la presencia de la justicia formal administrativa en la zona rural a través de las jornadas móviles, ya que la comunidad teme su llegada: "*Las personas se abstienen de consultar, denunciar o realizar peticiones porque les da miedo que los 'otros' los vean y después tomen represalias*".

d) **La incipiente respuesta del sistema de justicia.** Los cada vez más complejos y burocráticos procedimientos, los costos económicos y en tiempo por la demora en los procesos, y la falta de eficiencia y compromiso de algunos operadores de justicia judicial y administrativa, se han convertido en elementos de peso que le suman a la impunidad. Para los demandantes "*el proceso de investigación se demora muchísimo*", les exige "*frecuentes visitas a los despachos para ampliación de indagatoria y aporte de pruebas*", no les ofrece "*garantía alguna de contar con información sobre el*

estado real del proceso", ni les da la certeza de que solucionarán su necesidad jurídica, y de que el operador que los atendió permanecerá a lo largo del proceso. Por esto, para ellos, ante la justicia "*está más afectado el que denuncia, que el delincuente*" y en últimas, "*es mejor quedarse callado*" y no presentar queja alguna Según un operador, el problema se complica cuando las víctimas de hechos ocurridos durante la ZD "*deciden presentar denuncia, porque ciertos operadores de justicia (fiscalía) piden testigos e información que la gente no puede dar, porque aún viven dentro de un contexto de conflicto*", lo que supone que en varios de estos casos el proceso no despega y queda en total impunidad.

3.5. Justicia formal sin las condiciones institucionales para competir con la justicia paralela

En la región de La Macarena, la justicia paralela constituye una de las barreras más fuertes de acceso a la justicia formal. La experiencia de la ZD le sirvió a la guerrilla para desarrollar y fortalecer funciones judiciales al dar, hacer y ofrecer los servicios de justicia en todo el territorio bajo su control. Esto tuvo un impacto negativo en la capacidad institucional del sistema de justicia judicial, administrativa y comunitaria, la que hasta ahora se está recuperando y haciendo presencia en los municipios. La injerencia directa de la guerrilla sobre la población en la aplicación de la justicia y la regulación de las normas de convivencia, aunque ha disminuido por el debilitamiento que han sufrido las FARC producto de las acciones militares, continúa activa, ya que el conflicto le sigue cobrando a la justicia formal el que no cuente con la capacidad suficiente para hacerle contrapeso a esa 'otra institucionalidad'.

Todos los operadores de justicia, funcionarios y personas consultados afirman que la justicia paralela es amplia y extendida en la zona rural, y tal percepción la fundamentan en varios factores que sobrevaloran sus 'ventajas', como:

a) **Más cercana y efectiva que la vía del derecho**. Para los pobladores de las zonas donde hay presencia e influencia fuerte de las FARC, la justicia ilegal "*es más rápida, segura y sin papeleos*" y "*se ajusta más fácil a sus requerimientos*". De acuerdo con muchos de los operadores, no son pocos los casos donde los usuarios consultan primero con la justicia formal y, si la respuesta no les satisface en términos de tiempo y aplicación de la ley, "*se van a hablar con el comandante del frente de su zona de influencia para que les solucione los problemas*". Es común, como afirmaba un juez, que

se acerquen a la justicia formal por un conflicto de deuda a solicitar que se obligue al moroso a pagar aunque este no posea ningún bien y, como la justicia formal no puede hacerlo, "*se van a donde el comandante, le ofrecen el pago sobre una parte del monto de la deuda cobrada, y este de forma amenazante lo consigue (si no paga se va o se muere), o* [acuden a él] *para que les arregle un problema de hurto y como este delito está catalogado de acuerdo a la cuantía robada para la aplicación diferenciada de la ley, y esa no es la medida que esperan, buscan al barbado*".

b) **Más fuerte y de estricto cumplimiento.** La información recogida a lo largo de la investigación permite afirmar que en las comunidades de influencia guerrillera hay una valoración positiva de este tipo de justicia: "*Es realmente justa por la investigación que hace el grupo armado para asegurarse de que la medida de castigo sea adecuada y aplicada por la persona correcta*". Para los pobladores de estas zonas, "*si la ley formal no lo hace, 'ellos' sí lo hacen, y eso es bueno para la comunidad*". En el proceso de aplicación de esta 'justicia', la guerrilla "*le da hasta tres avisos al implicado para que enmiende la conducta o repare el daño y, si no cumple, le da la oportunidad a la comunidad de decidir qué hacer con él. De acuerdo al delito o falta, los castigos son muerte o destierro*", y si este tiene posesiones adquiere la oportunidad "*de vender la tierra o el ganado*". Allí, la conflictividad doméstica y los delitos se resuelven por medio de la fuerza y por el temor que tienen las personas de sufrir los efectos de esa justicia certera. Por ejemplo, tal como afirmó un poblador, en el caso "*de robo de una novilla, el pago por parte del infractor* [es] *el valor de esta y la reposición de otra res (pago doble), y si la orden no la acata,* [el castigo] *es el destierro o la pena de muerte*".

c) **Sin competencia frente a la justicia formal.** Como lo reportaron ciertos operadores, "*la justicia formal no tiene los medios para responder*" y por tal razón la justicia paralela "*ha hecho curso*", la gente "*no llega a la justicia formal y por eso el código y la constitución no se pueden aplicar*". Además, como lo analizaba un juez, son los mismos operadores los que se encargan de crear más barreras al usuario y así motivar su acceso a la justicia ilegal. Es tal la gravedad del asunto, que para la justicia formal la existencia de esa 'otra institucionalidad' parece servirle, de manera 'complementaria', para resolver el problema de la falta de acceso al servicio de justicia

formal que hay en la zona rural, así como para disminuir la exigencia por la prestación de un servicio ya que en últimas, si el caso no es resuelto por la vía legal, la ilegal responde. De otra parte, varios operadores coinciden en que las bajas denuncias de la zona rural se deben a que en esos territorios, al predominar el uso de esa justicia y de un "*orden que es impartido por 'ellos'*", las comunidades terminan por habituarse a soluciones "*efectivas, rápidas y donde el ultimátum se cumple*". Por tanto, exigirle a la justicia formal que actúe y aplique las mismas directrices, para estos no tiene sentido. Así, la justicia impuesta por los grupos armados saca de competencia a la formal y le quita la posibilidad de ganar legitimidad y de resolver los conflictos fundamentales que se presentan en lo local.

d) **Con mayor capacidad de control social.** "*Prohibido pegar y dejarse pegar*". La influencia de las FARC sobre las poblaciones de La Macarena es amplia, directa y está basada en estrategias sostenidas de control social, donde los diferentes frentes se han impuesto como garantes de la convivencia y el orden. La analista Ana María Arjona plantea, de manera acertada, cómo los grupos armados combinan la estrategia militar con otras prácticas que les permiten crear un nuevo orden de cosas en las comunidades donde se intentan establecer y que tiene como objetivo principal moldear la conducta de los civiles por medio de la expedición de normas de comportamiento que les facilita controlar mejor tanto a los habitantes locales como a los forasteros (CINEP-ODECOFI, 2008, pág. 157). En efecto, cuando el grupo armado dicta las reglas y las hace cumplir bajo intimidación, la conflictividad doméstica y delitos como el robo, disminuyen. En la zona rural de esta región, las FARC ubican en las casetas comunales carteleras donde informan cuáles comportamientos son castigados y la sanción correspondiente a cada uno. Por ejemplo: 1 puño: 20 mil pesos; chismes: 30 mil; lesiones con arma blanca: 100 mil; lesiones con arma de fuego: un millón de pesos; "*pena de muerte a los colaboradores de la fuerza pública y a los violadores*"; y a los 'tropeleros' que provocan las riñas, los amarran o multan. El código de comportamiento es amplio y lo autoriza para influir en las relaciones de pareja, el comportamiento sexual de las mujeres, la orientación sexual de la gente y para exigirle a toda persona que se quiera asentar en la zona traer la recomendación del frente que opera en el territorio de donde viene. Asimismo, incluye multas para los hombres que golpeen a la pareja,

y la pena del desplazamiento como escarmiento para las infieles, los homosexuales y los consumidores de droga. En los jóvenes están prohibidos el uso del *piercing*, el pelo largo y los tatuajes.

La pena por desplazamiento se expresa en varias modalidades. La primera es interna y la víctima puede negociar su reubicación dentro del mismo municipio con un flujo desde lo rural hacia lo urbano, mientras que en la segunda, el desplazamiento es total e implica no solo la expulsión de la persona de todo el territorio que comprende el departamento, sino también de los departamentos vecinos (Caquetá y Guaviare).

Por otra parte, las JAC deben actuar en complementariedad con la guerrilla bajo las directrices y la autoridad que el respectivo frente les conceda para la elaboración, socialización y aplicación de las normas del código de convivencia (que es sometido a discusión y 'aprobación' por parte de la comunidad). En últimas, quien hace que la norma se cumpla allí es la guerrilla porque es la que domina el territorio y, por tanto, controla la aplicación de justicia y la regulación del comportamiento de la población. Este tipo de régimen es notado por las comunidades como válido porque: i) "*no hay viciosos ni robos*"; ii) ganan en seguridad; iii) les 'facilita' el arreglo de la conflictividad doméstica; y iv) reemplaza la autoridad parental con mayor eficacia. Lamentablemente, tal percepción no tiene en cuenta que los comportamientos impuestos son moldeados por el miedo, que nadie se puede apartar de o incumplir las directrices marcadas, y que las condiciones de seguridad y regulación social son logradas bajo la utilización de mecanismos de intimidación, la aplicación de violencia extrema y la violación de los derechos fundamentales del ser humano.

3.6. La zona rural solo con acceso a la 'otra' justicia

Las condiciones para que la justicia formal pueda llegar a la zona rural son complejas por:

a) **La presencia permanente y por décadas de varios frentes de las FARC.** Para tener una idea del alcance de este problema, solo en el municipio de La Macarena se encuentran de manera activa, ejerciendo como 'otra institucionalidad' las siguientes estructuras:

- Columna Móvil Esteban Ramírez: su zona de influencia está en la parte oriental del municipio entre La Macarena y San José del Guaviare.
- Frente 7: domina la parte oriental del municipio, desde el medio hasta el bajo Guayabero.
- Columna Móvil Luis Pardo Leal: controla las vías Cristalina y sabanas del Yarí, que comunican La Macarena y San Vicente del Caguán.
- Frente Héroes del Yarí o 62: se encuentra en las sabanas del Yarí y en parte de San Vicente del Caguán. Es el frente más fuerte en número de hombres, armas y en control territorial.
- Columna Móvil Teófilo Forero: ejerce control desde el Caquetá hasta el corregimiento de San Juan de Lozada.
- Frente 27: su dominio abarca desde el municipio de La Macarena por la trocha ganadera hasta Piñalito (Vistahermosa) y Caño Cristales.

El acomodamiento a las nuevas condiciones del conflicto ha llevado a que las FARC busquen afianzar sus redes de apoyo y desarrollar modelos de cogobierno en algunas de las veredas que tienen un número significativo de familias farianas, para así mantener sus posiciones estratégicas. En esta medida, solo necesitan unos pocos guerrilleros para ejercer el control sobre el territorio y sobre una población que, de por sí, ya está amedrentada y sabe que como describieron algunos pobladores: "*El peligro existe, en ciertas zonas no es visible, pero sigue ahí, porque la guerrilla está ahí*, [ya que] *ni siquiera requieren estar presentes, ejercen el control social con la orden y esta se acata*". Por tanto, para poder entender su miedo y resistencia hacia la justicia formal y comunitaria (materializada en los MASC), y con el fin de que la justicia local busque estrategias de acercamiento consensuadas utilizando a los mediadores de las JAC, es fundamental caracterizar cómo el conflicto ha constreñido a la comunidad.

b) **Idea de lo que es dar, hacer y ofrecer justicia moldeada por la guerrilla.** Lo anterior, ha llevado a que los pobladores "*tengan miedo de hacer uso de la justicia formal*" y la eviten, a que no sientan la necesidad de desplazarse hacia la cabecera municipal para demandar un servicio que ya tienen y que es más cercano y

expedito, o a que la utilicen de acuerdo a la que les "*dé un mejor manejo a su caso*" (sea formal o paralela). Esto, para los operadores de justicia explica los bajos niveles de denuncia que denotan las comunidades rurales.

c) **Justicia comunitaria bajo la vigilancia de las FARC.** Por orden de la guerrilla, algunos conciliadores no pueden operar en la cabecera municipal ni en la zona rural debido a que los "*identifican como informantes de la justicia formal*" (al respecto no hay información para determinar qué tan generalizada se encuentra esta situación en el territorio y cuál es el nivel de afectación a la posibilidad de acercar la justicia a las poblaciones apartadas de los municipios, a través de los conciliadores que están activos y que han concentrado sus funciones solo en la cabecera municipal). Además, el problema de acceso a la justicia se agudiza por la falta de apoyo y respaldo institucional hacia estos mecanismos alternativos de solución de conflictos, que cumplen funciones en medio de una gran precariedad y de un limitado reconocimiento por parte de las comunidades urbanas, las que ven con recelo y duda sus capacidades como mediadores y facilitadores de acuerdos para la solución de la conflictividad doméstica.

d) **Justicia formal y comunitaria: sin condiciones para hacerle contrapeso a la justicia paralela.** Ni siquiera la estrategia de la justicia móvil escapa al temor que tiene la comunidad de que la guerrilla *"tome represalias"* si sus miembros utilizan este mecanismo para realizar cualquier consulta y solicitar asistencia jurídica, así como tampoco a la desconfianza que los pobladores tienen hacia sus operadores. La falta de condiciones para promover el acceso a la justicia formal en la zona rural no se debe entender bajo la idea de que "*como no se puede, entonces, no se debe*". Si no hay medios para hacerlo, el sistema de justicia local de cada municipio está obligado a superar la inercia que ha justificado su baja capacidad institucional y que ha acostumbrado a sus operadores a que poco o nada se debe esperar de sus actuaciones. Esto, peligrosamente, ha jugado a favor de esa 'otra institucionalidad'.

4. HALLAZGOS MÁS RELEVANTES

Un elemento crucial en la historia y caracterización de las dinámicas del conflicto armado en La Macarena es que la región es considerada por las FARC como su casa. Desde la década de los 50 estas promovieron y apoyaron el asentamiento de colonos campesinos para que se dedicaran a la ganadería, a los cultivos, se convirtieran en sus principales proveedores y en su base social al construir familia, y en esa medida permitieran su afianzamiento en este territorio. Por esta razón, las FARC eligieron esta región como zona de despeje, experiencia que aprovecharon, entre otras cosas, para ampliar su control sobre la población con el reclutamiento masivo que llevaron a cabo durante ese periodo, lo que generó el fenómeno de familias farianas. Hoy se puede afirmar que la mayoría de los hogares ha tenido o tiene alguno de sus integrantes o conocido vinculado a la guerrilla, ya sea como militantes o como simpatizantes. Este es un elemento de peso que hay que considerar para motivar la recuperación de la confianza en el sistema de justicia local en caso de un postconflicto.

Si bien las FARC, a raíz de las operaciones militares producto del fracaso de los diálogos de paz, del cambio de gobierno en 2002 y de la entrada en funcionamiento de los Planes de Consolidación Integral y Territorial han sido obligadas a replegarse hacia las zonas rurales de los municipios con la consecuente pérdida de territorio y disminución de cultivos ilícitos, no se puede considerar que estos son indicadores definitivos de recuperación de las condiciones de seguridad (semáforo en verde) y de gobernabilidad local en los municipios, como lo están percibiendo las autoridades. Es un error medir el éxito de la política de consolidación solo en función de las FARC, ya que, al hacerlo, se corre el riesgo de minimizar el crecimiento y la expansión que han tenido las bacrim en los territorios que abandonó la guerrilla por el asedio de la fuerza pública, y que utilizan para apropiarse de los corredores estratégicos, las zonas de cultivos ilícitos y promover sus intereses económicos.

San Juan de Arama es un ejemplo de lo descrito anteriormente. Según el programa de consolidación este es el municipio que mayores avances en recuperación institucional y de control del uso de la fuerza por parte del Estado ha tenido. Sin embargo, funcionarios, pobladores y analistas alertan sobre la contundencia con que las bacrim están entrando al territorio para tomar posesión de este, ya que consideran que se corre el riesgo de repetir la historia de la retoma de la ZD cuando la población quedó a merced de la violencia de otros grupos ilegales como las AUC, que en este caso quedaría sometida a las bandas criminales.

Las características y dinámicas del conflicto de La Macarena no ofrecen suficiente claridad sobre cuánta de la autonomía otorgada por la descentralización, y que

se perdió durante el despeje, ha sido recuperada por los administradores locales. Así, la falta de evidencias contundentes para determinar hasta dónde la política descentralizadora es aprovechada por la guerrilla y otros grupos armados para incrementar su poder, puede ser calificada como z*ona gris.* Aunque es indiscutible el control que tienen las FARC sobre la gestión pública a través de la presión que ejercen sobre las autoridades en la orientación de la inversión y en la oportunidad de inserción de sus miembros en las alcaldías, no se conoce ni cercanamente la dimensión de ese dominio. Lo anterior está soportado por un fenómeno de sospecha generalizado, sin evidencias, que ha jugado a favor del grupo armado y de las autoridades locales porque, en la medida en que todos sean sospechosos (de colaborar, pertenecer, simpatizar con el grupo armado, o de manejos poco transparentes de los recursos públicos) nadie termina por ser responsable y los problemas de ineficiencia, corrupción y cooptación se diluyen e impiden determinar qué tanto la institucionalidad local puede enfrentar y no favorecer los intereses de los grupos armados.

De ahí que la desconfianza entre las autoridades y la población sea un fenómeno sobre el que hay que trabajar porque se encuentra muy arraigado y ha tenido serias consecuencias en la credibilidad institucional, las que se reflejan en: i) el rechazo a cualquier autoridad que represente al Estado y la percepción de la fuerza pública como un "*ejército de ocupación*" por las comunidades de la zona de mayor influencia de las FARC; y ii) los problemas de arbitrariedad que la fuerza pública ha causado con las capturas masivas a presuntos miembros de las RAT, situación agudizada por el fenómeno de las familias farianas, y que ha provocado que las personas se sientan en riesgo permanente de ser señaladas como auxiliadoras de la guerrilla. Igualmente, la desconfianza ha incrementado el sentimiento de mutua hostilidad hacia los miembros de la fuerza pública, y la incredulidad de la comunidad respecto a las actuaciones de los operadores de justicia judicial, a los que perciben como posibles informantes.

En general, en materia de justicia judicial, administrativa y comunitaria, el desempeño de la institucionalidad local, es precario. En la región, el sistema de justicia, de acuerdo con sus operadores, no tiene las condiciones ni los medios para hacerles contrapeso a las FARC y, por eso, la justicia paralela ha hecho curso en las comunidades, que no solo se acostumbraron a soluciones rápidas y efectivas sino también a exigirle a la justicia formal que actúe de igual manera, lo que la saca de competencia. Esta debilidad institucional se expresa, asimismo, en los altos índices de impunidad registrados (más del 90%), donde los delitos de alto impacto suman más como procesos archivados y la baja denuncia se posiciona cada vez más por la desconfianza y poca credibilidad que hay en la institucionalidad.

Para dar cuenta de esta situación basta con enunciar: los pocos casos de hurto que desde 2008 hasta 2013 se registraron en los municipios de la región, con un promedio total de 2 casos por año. Lo anterior es generado por tres factores: i) la exigencia de algunos despachos de presentar la denuncia con pruebas y testigos para darle curso; ii) su no recepción para no afectar la estadística de desempeño; y iii) la preferencia por la atención de delitos de menor impacto, de fácil judicialización y poco esfuerzo de instrucción. Todos estos factores han terminado por crear más barreras y motivar la demanda de justicia ilegal, porque en últimas si el caso no es resuelto por la vía legal, la ilegal responde. Igualmente, la justicia administrativa está particularmente afectada por una alta deserción de los funcionarios debido a que no cuentan con la experiencia y capacidad profesional ni con el apoyo decidido de las administraciones locales para poder responder de manera oportuna y eficiente en un contexto de alta complejidad.

Asimismo, las administraciones locales y el sistema de justicia deben atender el problema de la falta de acceso a la justicia formal de la población rural. Desde la institucionalidad local no se identificaron esfuerzos para mejorar la probabilidad de que las comunidades busquen la satisfacción de sus necesidades jurídicas (denuncia, orientación y asistencia jurídica) ante la justicia formal judicial, administrativa o comunitaria y no ante la justicia paralela, que es la que tienen más cerca. Es evidente que la difícil situación de orden público en la región se ha convertido en un obstáculo de orden mayor para acercar la justicia formal a la zona rural, pero esta no es un impedimento imposible de solventarse.

Los Comités de Justicia Local actualmente están desarrollando estrategias en dos frentes: i) promover el conocimiento y acceso a la justicia formal y administrativa de la población rural con jornadas de información y difusión acerca de cuáles son sus derechos fundamentales, cómo pueden ser vulnerados y cómo ser protegidos a través de una ruta de acceso clara para la satisfacción de las necesidades jurídicas; y ii) desarrollar e implementar la justicia comunitaria a través de la figura de los MASC con los conciliadores y de los mediadores de las JAC, que trabajan en la zona bajo el amparo de las FARC, para que apoyen y promuevan el uso de estos mecanismos en la población.

Finalmente, con la intención de entrever el futuro de la prestación del servicio de justicia en esta región, se indagó entre la comunidad y los operadores de justicia sobre el actual proceso de paz con las FARC y las implicaciones que una eventual firma del acuerdo tendría sobre la conflictividad allí presente y, por consiguiente, en la operación de la justicia formal. Algunos de los consultados revelaron un gran escepticismo respecto a la desmovilización de las FARC, porque creen que estas "*se están preparando más para la guerra que para la paz*" y seguramente "*van a migrar*

de una estructura guerrillera a una estructura criminal" al estar "*más en plan de delinquir*". Por eso, según los entrevistados, es preferible "*que la guerrilla se quede donde está*", debido a que "*es más grave la cura que la enfermedad*" o "*es mejor vivir con el enemigo conocido*". En síntesis, la comunidad observa que aunque la firma de la paz se dé "*la guerrilla* [solo] *se va a transformar, sus miembros no van a echar azadón ni a hacer un curso de panadería en el SENA*", sino que "*van a mutar, a cambiar de bando*", afirmaciones que por sí solas hablan sobre los desafíos que enfrentaría el sistema de justicia en esta situación.

De otra parte, los pobladores reiteraron el riesgo que correrían en materia de estigmatización, ya que en la experiencia de la Zona de Despeje "*la comunidad fue tratada como colaboradora de la guerrilla y no como víctima*", por lo que, según ellos, los guerrilleros que se desmovilicen podrían señalar a su comunidad como colaboradores o simpatizantes para obtener beneficios en sus condenas. En otras palabras, por la manera como ven operar a la justicia en la zona, consideran que esta sería más garantista con "*el guerrillero que sí ha hecho daño, que sí ha masacrado*" ("*lo van a vestir de blanco*"), que con la gente "*que ha sufrido tantos abusos de la guerrilla y que tiene miedo de las concesiones que les van a hacer*".

Para algunos funcionarios y analistas, ciertas acciones de la guerrilla parecieran hoy estar orientadas a generar condiciones de seguridad para sus miembros y las comunidades farianas asegurando el territorio a través de la reserva campesina, como ya lo han hecho en el corregimiento de San Juan de Lozada. No obstante, la pregunta que surge es: ¿qué tanta fuerza van a tener las FARC si pierden la capacidad de coerción y el poder en el territorio con la entrega de las armas?

5. BIBLIOGRAFÍA

ACNUR. (2009). *Diagnóstico Departamental Meta .* Bogotá: ACNUR.

Amnistía Internacional. (2002). *Colombia San Vicente del Caguán tras la ruptura de las conversaciones de paz: una comunidad abandonada.* Amnistía Internacional.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). *Guerrilla y Población Civil. Tayectoria de las FARC 1949-2013.* Bogotá: CNMH.

CINEP-ODECOFI. (2008). *Hacia la reconstrucción del país: Territorio, Desarrollo y Política en regiones afectadas por el conflicto armado.* Bogotá: Ediciones Ántropos.

Cuarta división. Ejército Nacional de Colombia. (15 de Enero de 2013). Obtenido de www.cuartadivision.mil.co: http://www.cuartadivision.mil.co/?idcategoria=90163

Dirección de Justicia y Seguridad . (2005). *Estimación de la intensidad del conflicto armado en Colombia 1999-2005.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Echandía, C. (2011). LA EXPERIENCIA DEL CAGUÁN. Punto de partida del debilitamiento de las FARC. *Zero*, 54-61.

Ecobedo, R., & Guío, N. (2015). *Hoy y ayer del Bloque Oriental de las FARC.* Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

El Tiempo. (28 de mayo de 2013). *Fiscalía tiene 19 testigos contra alcalde de Uribe.* Obtenido de http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12828444

Fundación Ideas para la Paz. (2011). *Plan de consolidación integral en La Macarena.* Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

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

García, M. (2008). *Jueces sin Estado: la justicia colombiana en zonas de conflicto armado .* Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Molano, A. (21 de Febrero de 2012). *El Espectador.* Obtenido de www.elespectador.com: http://www.elespectador.com/noticias/paz/trocha-de-guerra-y-paz-articulo-327397

Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Meta. (2007). *Los Derechos Humanos en el Mete al 2007.* Villavicencio: Gobernación del Meta.

RCN radio. (8 de julio de 2013). *Alcalde de Vistahermosa Alex Zarate le exigen 100 millones de pesos para dejarlo tranquilo.* Obtenido de http://www2.rcnradio.com.co/noticias/alcalde-de-vistahermosa-alex-zarate-le-exigen-100-millones-de-pesos-para-dejarlo-tranquilo

Rico, D. (13 de octubre de 2014). *La Silla Vacía.* Obtenido de www.lasillavacia.com: http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/los-ahorritos-del-bloque-oriental-48788

Rocha, M. C. (Agosto de 2013). *Fundación Ideas para la Paz.* Obtenido de http://www.ideaspaz.org: http://archive.ideaspaz.org/images/DocumentoMonitoreo_ConflictoArmado_Meta_Agosto%20Final%202013-correcciones%20ELI%20.pdf

SIMCI/UNODC. (2014). *Cultivos Ilícitos.* Bogotá: UNODC.

Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. (s.f.). *Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial.* Obtenido de http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/pol%C3%ADtica-nacional-de-consolidaci%C3%B3n-y-reconstrucci%C3%B3n-territorial

Verdad Abierta. (2010). *Verdad Abierta.* Obtenido de http://www.verdadabierta.com/: http://www.verdadabierta.com/victimarios/829-bloque-centaruros

Montes de María

Carmen de Bolívar, Ovejas,
San Jacinto y San Onofre

TABLA DE CONTENIDO

1. Contexto 163
   1.1. Grupos armados organizados 165
   1.2. ¿Presencia de grupos armados organizados? Entre el rumor y la percepción de inseguridad 167
   1.3. Despojo y restitución de tierras: un problema central 171
2. Conflictividad reportada 174
   2.1. Violencia intrafamiliar - VIF 175
   2.2. Abuso sexual 176
   2.3. Lesiones personales 179
   2.4. Homicidio 180
3. Barreras de acceso a la justicia local 182
   3.1. Postconflicto: la reconfiguración de la captura de las administraciones locales 182
      3.1.1. Motivo de alarma: el crítico desempeño de las administraciones locales 184
      3.1.2. La democracia representativa: un trueque 185
      3.1.3. Líderes comprometidos fuera del juego de la democracia representativa 186
      3.1.4. Precariedad en la transparencia de la gestión pública 187
   3.2. El riesgo de una justicia por debajo de la mesa 188
      3.2.1. Precaria gestión pública de la justicia 190
   3.3. Justicia por mano propia, asonadas y linchamientos: mecanismos radicalizados de justicia 191
   3.4. La justicia como un valor transable y relativo 193
   3.5. Desconfianza 195
   3.6. La comunidad rural: fuera del mapa del sistema de justicia 197
4. Hallazgos más relevantes 199
5. Bibliografía 203

1. CONTEXTO

La región de Montes de María se encuentra ubicada en la parte central de los departamentos de Sucre y Bolívar y está integrada por quince municipios, siete de Bolívar y ocho de Sucre, sobre la cordillera Occidental. Esta región ha respondido históricamente a una vocación agropecuaria y agroindustrial, y por sus características geográficas se puede dividir en tres zonas que basan su economía en actividades diferenciadas: i) planicie, localizada entre la troncal de occidente y el río Magdalena, dedicada a la ganadería extensiva y a la explotación maderera; ii) montañosa, situada entre las troncales del caribe y de occidente donde se amplió la frontera agrícola que fue ocupada por la economía campesina; y iii) litoral, al occidente, cuya extensión corresponde al municipio de San Onofre, con una precaria economía rural y un gran paisaje marítimo y de recursos costeros (ILSA, 2012, pág. 10).

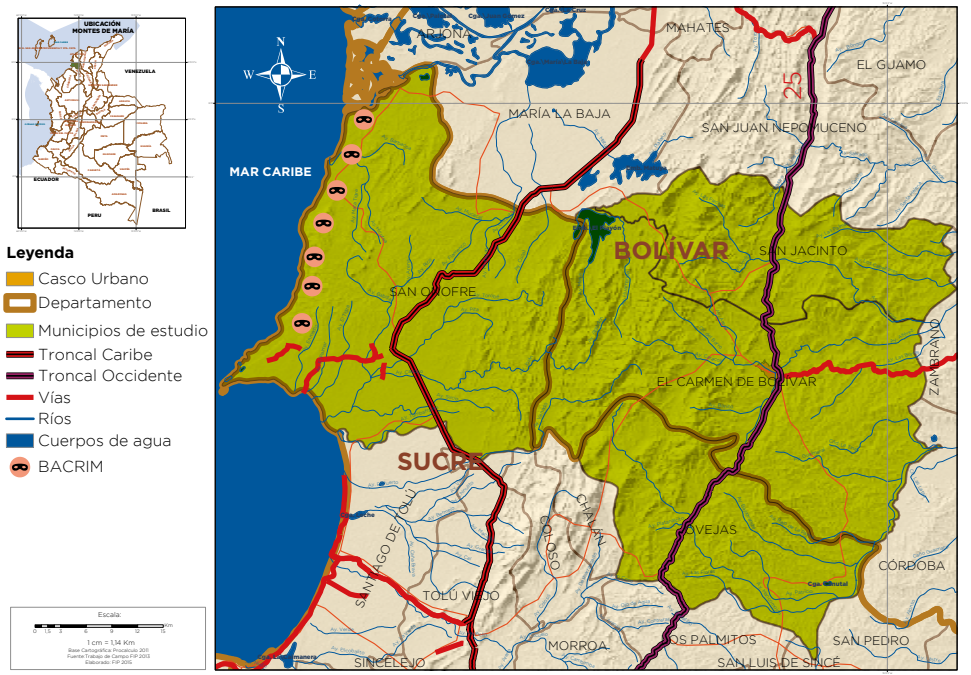
La Política Nacional de Consolidación Territorial[1] contempla cuatro de estos municipios: Carmen de Bolívar, Ovejas, San Jacinto y San Onofre, los que serán objeto del presente estudio.

La violencia asociada al conflicto armado ha sido un eje transversal de la dinámica de los Montes de María. Desde mediados de la década de los 80, diferentes grupos armados organizados se han enfrentado por obtener el dominio territorial de esta región en razón a su ubicación geoestratégica; está atravesada e interconectada por varios corredores de alto valor estratégico que no solo han valorizado sus tierras, sino también atraído la atención tanto de grandes empresarios agroindustriales como de estructuras armadas organizadas. La interconexión vial facilita el transporte de la droga cultivada y procesada en el Bajo Cauca antioqueño y el sur de Bolívar, por las troncales de Occidente y del Caribe hacia la zona de playa de San Onofre, ruta con salida al mar para su comercialización en el exterior.

Hoy la región se encuentra en un proceso de pacificación que comenzó en 2005 con la desmovilización de las AUC, el aniquilamiento del frente 35 y la dispersión del frente 37 de las FARC en 2008. De acuerdo con la información suministrada por miembros de la fuerza pública, operadores y algunas personas de la comunidad, de los grupos armados organizados, a la fecha solo tienen presencia en el territorio clan Úsuga y Los Rastrojos. Su existencia se limita a la zona de playa de San Onofre, la que se conecta con el Golfo de Morrosquillo y con los corredores que forman parte de toda la cadena del negocio del narcotráfico y del contrabando de armas.

1 Plan Nacional que busca generar las capacidades institucionales necesarias para asegurar el acceso y la protección de derechos fundamentales de la población de los territorios afectados históricamente por el conflicto armado y los cultivos ilícitos. Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/pol%C3%ADtica-nacional-de-consolidaci%C3%B3n-y-reconstrucci%C3%B3n-territorial

Mapa 1. Rutas y grupos armados organizados



Fuente: Fundación Ideas para la Paz.

La violencia asociada al conflicto armado ha sido un eje transversal de la dinámica de los Montes de María. Desde mediados de la década de los 80, diferentes grupos armados organizados se han enfrentado por obtener el dominio territorial de esta región en razón a su ubicación geoestratégica; está atravesada e interconectada por varios corredores de alto valor estratégico que no solo han valorizado sus tierras, sino también atraído la atención tanto de grandes empresarios agroindustriales como de estructuras armadas organizadas. La interconexión vial facilita el transporte de la droga cultivada y procesada en el Bajo Cauca antioqueño y el sur de Bolívar, por las troncales de Occidente y del Caribe hacia la zona de playa de San Onofre, ruta con salida al mar para su comercialización en el exterior.

Hoy la región se encuentra en un proceso de pacificación que comenzó en 2005 con la desmovilización de las AUC, el aniquilamiento del frente 35 y la dispersión del frente 37 de las FARC en 2008. De acuerdo con la información suministrada por miembros de la fuerza pública, operadores y algunas personas de la comunidad, de los grupos armados organizados, a la fecha solo tienen presencia en el territorio clan Úsuga y Los Rastrojos. Su existencia se limita a la zona de playa de San Onofre, la

que se conecta con el Golfo de Morrosquillo y con los corredores que forman parte de toda la cadena del negocio del narcotráfico y del contrabando de armas.

Una particularidad de la región es el profundo impacto que ha tenido el poder económico de los negocios criminales sobre su institucionalidad. En efecto, los grupos armados, especialmente las AUC, introdujeron y consolidaron una estrategia de control político, orientada a la financiación y apoyo de campañas electorales, y a la cooptación de las entidades locales, con el objetivo de apropiarse de los recursos municipales que deberían ser destinados a la inversión social en salud, educación, infraestructura y vivienda (ILSA, 2012, pág. 12), y que hasta hoy persiste con modalidades diferentes como se analizarán más adelante. Igualmente, se destaca la sistemática violación de los derechos humanos que ha afectado a las comunidades campesinas, afro e indígenas, violaciones representadas en múltiples masacres ocurridas, en su mayoría, en la década de los 90.

1.1. Grupos armados organizados

Varios grupos guerrilleros han hecho presencia y se han disputado el dominio territorial de esta región desde la década de los 80 –ELN, EPL y FARC–. Sin embargo, la agrupación que mayor fuerza e injerencia ejerció sobre los cuatro municipios fueron las FARC con dos estructuras pertenecientes al Bloque Caribe: el frente 35 (Antonio José de Sucre) y el frente 37, comandado por Martín Caballero. "Para consolidar su presencia, [las FARC] acudió a la violencia, no solo contra la población civil y sus organizaciones sociales, sino contra facciones insurgentes del ELN, la Corriente de Renovación Socialista, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (Prt) y el EPL" (Verdad Abierta, 2014). Si bien la comunidad no identifica a las FARC como autoras de los hechos de violencia más crudos vividos en la región, sí lo hace con acciones igualmente violentas que dejaron desplazamiento y muerte.

Ambos frentes se instalaron en la zona rural de los municipios atraídos por: i) las condiciones geográficas de la zona de montaña; y ii) la tradición y fortaleza de la organización social que, en principio, les permitió insertarse en la comunidad campesina, aunque posteriormente este último factor no jugó a su favor debido a que, si bien se ha querido asociar a las guerrillas de las FARC y del ELN con las luchas agrarias lideradas por la organización campesina, las comunidades siempre han entendido que sus intereses no se confunden o identifican con los de estos grupos guerrilleros (Fundación Ideas para la Paz, 2011, pág. 34).

Desde los 80 surgieron los primeros brotes de agrupaciones paramilitares, organizaciones armadas que, amparadas en la ideología antirrevolucionaria, cometieron varios asesinatos selectivos a líderes campesinos de la lucha agraria. A comienzos de los 90, pioneros de estas agrupaciones, terratenientes de la región

y narcotraficantes buscaron apoyo en las Autodefensas de Córdoba y Urabá, y en 1997, con la entrada de Sucre en el proyecto de las Autodefensas Unidas de Colombia, apareció el Bloque Héroes de los Montes de María, comandado por alias Cadena y alias Diego Vecino.

De forma general, la presencia de las AUC en la región estaba motivada por: i) el control sobre las rutas y corredores estratégicos para el embarque de droga; ii) la confrontación con las guerrillas (FARC y ELN) en cumplimiento de su proyecto político (aspecto que impactó fuertemente a la población con la comisión de múltiples masacres); y iii) la necesidad de consolidación y expansión. Este bloque estuvo integrado por tres frentes: Golfo de Morrosquillo asentado en la zona de San Onofre y Ovejas; el del Canal del Dique en El Carmen de Bolívar y San Jacinto, y el de las Sabanas de Sucre, que se impuso en la región y logró el control del negocio del narcotráfico (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2010, pág. 101).

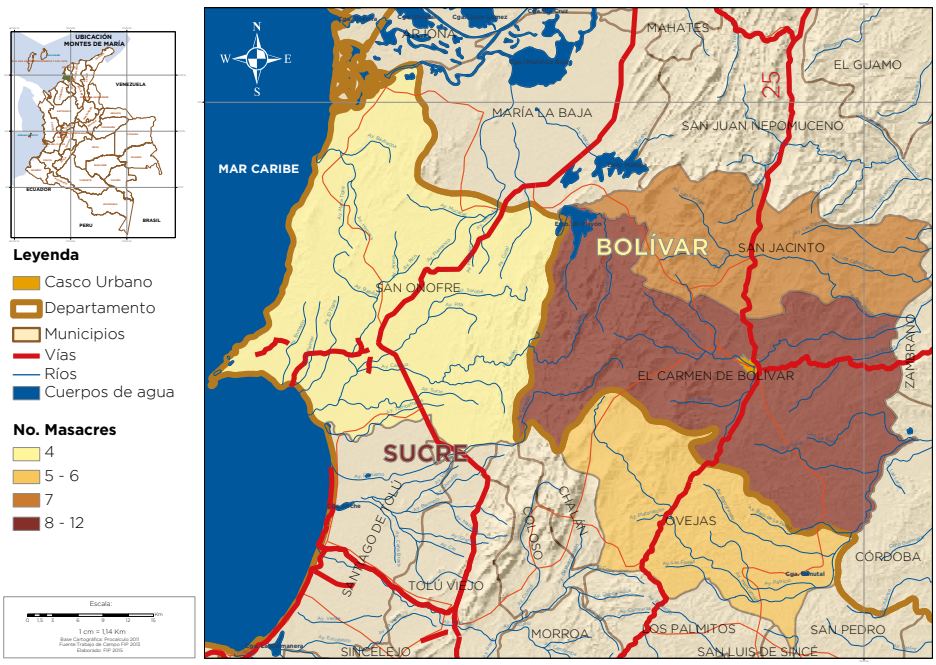
La consolidación de las AUC en el territorio se caracterizó por el ejercicio sistemático de la violencia extrema con masacres, desplazamiento y asesinatos selectivos dentro de un régimen de terror permanente sobre la población. Como se observa en el mapa, las masacres, ocurridas entre 1996 y 2001, demostraron la brutalidad con la que las AUC plantearon la lucha contrainsurgente y cuyos objetivos fueron: i) la destrucción total de las personas y objetos relacionados con la guerrilla, lo que generó el desplazamiento de un total de 118.315 personas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2010, pág. 101) y el abandono de 66.090 hectáreas de tierra (Reyes, 2009, pág. 159); y ii) el desarrollo de estrategias de cooptación de las administraciones locales que tenían como meta central el control político y la apropiación de los recursos de inversión pública.

Una de las actuaciones más crudas perpetrada por paramilitares en esta región fue la masacre de El Salado. Ocurrida entre el 16 y el 21 de febrero de 2000, estuvo planeada directamente por Carlos Castaño y Salvatore Mancuso, comandada por el Bloque Norte de las AUC, y contó con la participación de 450 hombres de diferentes grupos paramilitares que entraron en el corregimiento El Salado y obligaron a su población a presenciar la barbarie de sus actos. El saldo fue de 60 víctimas mortales, 52 hombres y 8 mujeres oriundos de El Carmen de Bolívar, Ovejas y Córdoba. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2010, pág. 25).

El proceso de negociación de las AUC con el gobierno en 2005 tuvo como resultado la desmovilización del bloque Héroes de los Montes de María con sus tres frentes. Sin embargo, en los años siguientes el conflicto armado se exacerbó por varios factores: i) la disputa entre las bandas por el poder y control de la zona (Paisas, Rastrojos, Águilas Negras y clan Úsuga); ii) la ejecución del Plan Nacional

de Consolidación Territorial, que aumentó de manera significativa la presencia de las fuerzas militares –Infantería de Marina, Ejército y Fuerza Aérea–; y iii) la fuerte ofensiva contra las FARC con la puesta en marcha de la operación Alcatraz, que tenía como misión recuperar el territorio y que concluyó con la muerte de alias Martín Caballero -comandante del frente 35 y miembro del Bloque Caribe de las FARC en octubre de 2007–, el aniquilamiento del mismo frente y la dispersión del frente 37.

Mapa 2. Violencia extrema. Masacres 1997 - 2001



Fuente: Fundación Ideas para la Paz.

1.2. ¿Presencia de grupos armados organizados? Entre el rumor y la percepción de inseguridad

En los diferentes grupos focales realizados en los cuatro municipios, los pobladores denunciaron la presencia de pequeños grupos de hombres armados en la zona rural, vestidos con prendas militares, pasamontañas, sin distintivo alguno que permitiera identificarlos, portando armas de corto y largo alcance, y que no están estacionados. Al indagar sobre este fenómeno entre los grupos entrevistados, no se encontraron evidencias concluyentes sobre la ubicación en la zona de un

grupo armado organizado aparte del clan Úsuga. En general, algunos lo califican como un fenómeno basado en rumores sin fundamento, y otros como una situación que no se puede minimizar y que prende las alarmas.

A continuación se presenta una síntesis de las diferentes versiones recogidas entre funcionarios, operadores y grupos de la zona rural y urbana de los cuatro municipios:

a) ***"Todos los Montes de María están en verde".*** Solo hay presencia del clan Úsuga en la zona de playa de San Onofre, donde actúan con bajo perfil y se encargan de los embarques de droga hacia Centroamérica y Europa, además del contrabando de armas, razón por la que hoy son quienes generan conflicto. Por el contrario, otros grupos consideraron que el problema se reduce a pequeños grupos de delincuencia emergente, que manejan el negocio del microtráfico y que son el factor más importante en el deterioro de la seguridad. Asimismo, no hay casos verificados de presencia de las FARC en la zona, por lo que algunos funcionarios fueron enfáticos en indicar que no se puede hablar de incidencia en la justicia y la seguridad por parte de la guerrilla, porque los frentes 35 y 37 que operaban allí ya no están en el territorio. Prueba de esto es que hay retorno de la población y *"hace seis años que la comunidad no ha visto ni detectado presencia de grupos armados ilegales",* por lo que se puede decir que actualmente los habitantes *"respiran aire tranquilo".*

En relación con la presencia del clan Úsuga, la población *"está a la expectativa, pero no alarmada de lo que pueda pasar con esta banda"* porque no está asentada en el territorio, opera de manera itinerante. Desde 2011 varias fuentes Policía y el Codhes de ese mismo año confirman la presencia de esta banda en El Carmen Bolívar, San Onofre y San Jacinto, con actividades concentradas en el negocio de la droga control de la ruta de entrada y salida de insumos químicos para el procesamiento, y el contrabando de armas. Una denuncia reciente de la Comisión Colombiana de Juristas del 2 de septiembre de 2014 lo comprueba, al describir cómo varios hombres vestidos con prendas de la fuerza pública entraron a la casa de un habitante del corregimiento de El Salado, y de manera intimidatoria confiscaron un tractor que se encontraba en inmediaciones del predio y que al otro día fue abandonado en la vía que conduce a San Marcos. Por esto la Comisión realizó un

llamado de alerta a las autoridades competentes, para evitar que se repita un hecho similar a la masacre allí perpetrada en 2000 por las AUC.

b) **Son reductos de la guerrilla.** Según los entrevistados, en algunos corregimientos *"hay rezagos de personas de la guerrilla, pero delinquiendo"*. Se trata de *"los muchachos que quedaron por ahí, que actuaban como auxiliares de la guerrilla"* y que *"resurgieron y están cometiendo delitos"*. Para varios pobladores el fenómeno puede estar asociado a un grupo de *"guerrilleros que no se fueron, que se quedaron en la zona, escondieron las armas, actúan como campesinos y están a la expectativa de lo que pueda pasar con el proceso de paz"*, o de *"guerrilleros que cumplieron condena y salieron hace dos años de la cárcel, no se desmovilizaron y se encuentran en la zona vestidos de civil"*. La población está y se siente desprotegida, porque, aunque el Ejército sacó a la guerrilla, quedaron reductos de AUC y milicianos con armas escondidas, que pueden ser los que se *"han organizado en pequeños grupos para dedicarse a la comisión de delitos como el hurto, atracos y abigeato"*.

c) **Panfletos indican presencia de grupos armados organizados y disparan las alarmas.** Para operadores y miembros de la comunidad entrevistados, la aparición de panfletos amenazantes contra los consumidores de vicio, prostitutas, homosexuales y negocios de 'paga diario' (y otros, *"donde informan que vuelven las FARC a los Montes de María"*), sugiere la presencia de un grupo armado organizado que está utilizando la estrategia de amedrentamiento o de aviso. Esta versión es contrarrestada por quienes afirman que *"en la zona existe la cultura del pasquín"* como mecanismo de amenaza, lo que no necesariamente implica la existencia de un grupo organizado como autor de los mismos.

d) **Sí hay FARC en la zona.** Varios líderes ratificaron la presencia de la guerrilla en la zona con el frente *"la nueva fuerza FARC-EP"*. Para ellos, la llegada de este frente guerrillero obedece a una clara estrategia relacionada con las posibilidades de una negociación de paz, en razón a que si se concretan los diálogos de La Habana, el proceso de desmovilización y el cese al fuego obligarían a la guerrilla a organizar un "área de campamento" que cubriría solo los territorios donde operan hoy las FARC –por lo que quedarían

excluidas las zonas donde no tienen presencia–, y por tal razón, "[estarían] *emprendiendo el retorno para reclamar ese derecho en Montes de María"*. Para las personas que sostienen esta versión, *"no se puede minimizar esta amenaza"* porque, aunque hay una aparente tranquilidad, *"las comunidades se encuentran en estado de alerta y están entrenadas para observar señales"*. El equipo de investigación de la Corporación Arco Iris se pronunció al respecto en 2011 sobre información que recibió de la presencia progresiva de pequeños grupos de hombres armados que se identificaban como miembros de las FARC (Corporación Nuevo Arco Iris, 2011, págs. 34–50). Un funcionario de la zona añadió la posibilidad de que el grupo en cuestión pertenezca al ELN, debido a que el frente de esta guerrilla que opera en el sur de Bolívar ha tenido que replegarse por el hostigamiento y los ataques de la fuerza pública, y lo ha hecho desplegándose hacia la zona rural.

e) **Se trata de un grupo ilegal antirrestitución.** Esta no fue una hipótesis compartida. Solo se mencionó en uno de los municipios donde habitantes informaron acerca de grupos que se han conformado para frenar el proceso de restitución de tierras y *"que buscan intimidar a la población y a los demandantes en particular"*. Este fenómeno ya lo había denunciado la comunidad rural de El Carmen de Bolívar en 2010, al informar sobre las amenazas de un grupo armado no identificado contra la población desplazada que había iniciado el retorno a sus tierras. Otros funcionarios afirmaron no tener conocimiento de grupos organizados para generar temor y evitar la demanda de procesos de reclamo de tierras; para ellos, son rumores sin fundamento o estrategias que buscan afectar el proceso. Según estos, el ejemplo más claro se presentó en El Carmen de Bolívar donde los casos de denuncia por amenazas que presentaron tres líderes del comité de restitución ante las autoridades judiciales fueron calificados como autoamenazas comprobadas después de una investigación realizada por la Fiscalía.

f) **Estrategia para traer al Ejército de vuelta.** Los rumores sobre la existencia de grupos armados organizados persisten de manera extendida en la zona, a pesar de que ni la Infantería de Marina ni la Policía ni el Ejército hayan informado acerca de la existencia de una estructura armada que *"aparece por la noche y obliga a las personas a guardarse y a los establecimientos públicos a cerrar, porque*

> *necesita hacer un cruce"*. De acuerdo con algunos funcionarios, la propagación de este tipo de 'runrún' pareciera ser una estrategia de los líderes, para obligar el retorno de la fuerza pública, debido a que el retiro de la tropa ha generado intranquilidad y temor: *"Se sienten solos"*. Como bien lo expresaron varios miembros de la comunidad rural: "*En los Montes de María nos tienen abandonados por la seguridad"*, *"creen que no hay problemas, pero la violencia no se ha terminado* [y por eso] *seguimos viviendo con el temor"*, porque además *"las condiciones de seguridad se han deteriorado por el incremento de delitos cometidos por grupos de delincuencia común"*.

Rumor o no, el elemento que ha provocado esta serie de especulaciones está motivado, en gran parte, por la falta de claridad que tienen los pobladores respecto a: i) lo que deben esperar del gobierno dentro del proceso de paz; y ii) en el proceso, cuál sería el riesgo de alteración de las condiciones de pacificación de los Montes de María que habría, si se firman los acuerdos. La expectativa e incertidumbre presentes giran en torno de dos interrogantes: *"Si se firma la paz, ¿para dónde van a coger los guerrilleros que todavía están en la región? Y si no se firma, ¿volverán los guerrilleros a la zona para recuperar el territorio?"*.

1.3. Despojo y restitución de tierras: un problema central

La tenencia de la tierra en los Montes de María ha sido uno de los problemas que más ha afectado la estabilidad política de la región. Desde la década de los 70 han existido movimientos campesinos que buscan reivindicar la idea que "*la tierra es pa'l que la trabaja"*, situación que se agravó en la década siguiente con la llegada de poderes asociados al narcotráfico que compraron extensiones considerables de tierra con dineros provenientes de esa actividad (Vargas, 2011), formaron ejércitos privados para proteger sus inversiones, y utilizaron el discurso antiinsurgente para legitimarse ante la población.

En las diligencias de Justicia y Paz[2], la mayoría de los exjefes paramilitares expresaron que las violaciones a los derechos humanos que realizaron tuvieron como propósito prioritario doblegar y someter a la población, y no el despojo u ocupación de las tierras que abandonaron los campesinos desplazados por la violencia. Con tal afirmación, las AUC han tratado de esquivar las consecuencias

2 La Ley de Justicia y Paz o Ley 975 de 2005 es un marco jurídico promovido por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y aprobado por el Congreso para facilitar el proceso de desmovilización de paramilitares en Colombia.

históricas derivadas de la violencia y el sometimiento ejercidos, al separarlas del efecto que estas tuvieron en el despojo o abandono de la tierra de un importante número de campesinos.

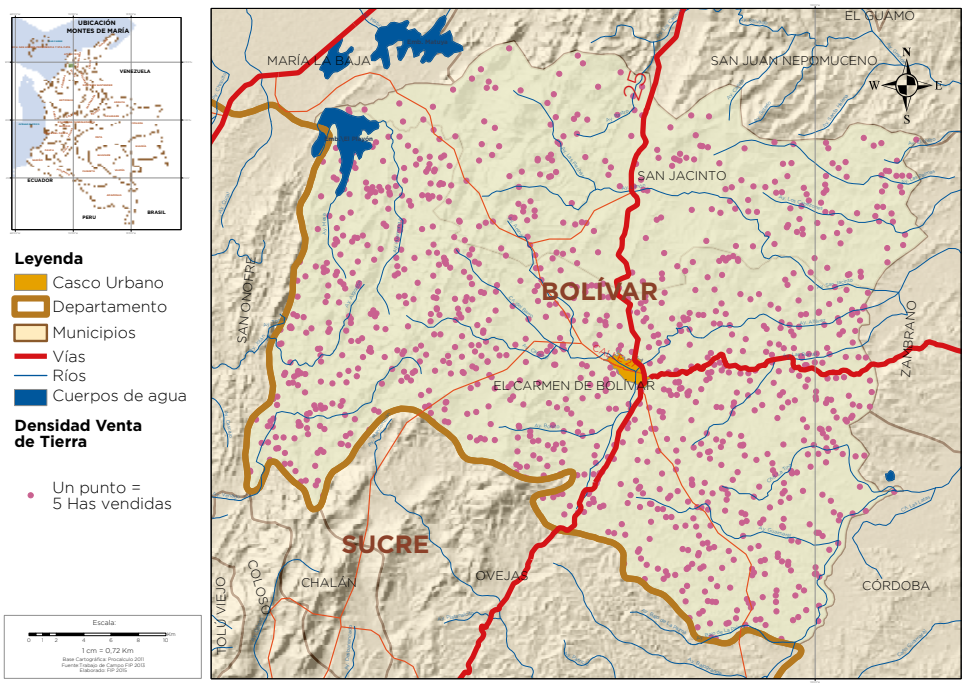
La pacificación del territorio que se dio en Montes de María por el proceso de consolidación territorial, y que tuvo resultados altamente positivos en la recuperación de la seguridad, convirtió sus tierras en un negocio atractivo para particulares y grupos empresariales. En consecuencia, durante 2008 hubo una compra masiva de tierras por parte de empresarios agroindustriales conocedores de la plusvalía que el territorio había ganado luego de su recuperación, ya que después de muchas décadas podía ofrecer altos beneficios *"por estar bien interconectada a la infraestructura vial, y además permitía afirmar que su integración a la economía nacional se podía lograr con costos razonables y accesibles"* (como se representa en el mapa, la compra masiva abarcó una amplia extensión de territorio, especialmente en El Carmen de Bolívar) (Fundación Ideas para la Paz, 2011, pág. 34).

De acuerdo con un funcionario entrevistado, el fenómeno de compra masiva de tierras provocó: i) una disminución considerable de los precios por hectárea; ii) una mayor concentración de la propiedad; y iii) el cambio en la estructura agraria, que pasó de pequeños productores a grandes empresarios, los que han centrado el uso del suelo en el cultivo extensivo de maderables, palma aceitera y agrocombustibles (caña para etanol). Es claro que los que sacaron ventaja del incremento de la seguridad y pacificación de la zona no fueron los campesinos sino los empresarios y particulares, quienes se aprovecharon de la precaria capacidad de negociación de los campesinos despojados o sobrevivientes de la ola de violencia de las últimas décadas para hacerse a la tierra de forma ventajosa (Corporación Nuevo Arco Iris, 2011, pág. 40). En el mismo sentido, el equipo de MSD Colombia plantea que si bien las transacciones se pudieron haber realizado de manera regular, eso no impide cuestionar desde el punto de vista ético el aprovechamiento comercial que hubo de la necesidad de las familias campesinas, que por diferentes razones querían *"zafarse de un problema"* (MSD Colombia, 2011, pág. 72).

La percepción sobre cómo se produjo el despojo y se desarrolla el proceso de restitución de tierras, no aportó mucha claridad por las diferentes posiciones que hay al respecto entre funcionarios y miembros de la comunidad entrevistados. Para algunos de los pobladores y líderes, la compra de predios se ha realizado a través de intermediarios que presionan su venta, convencen a los campesinos o pequeños parceleros que tienen deudas hipotecarias o limitada capacidad para generar ingresos con la tierra y les compran a bajo precio, por lo que muchos de estos predios *"quedan en manos de los poderes militares, económicos y políticos"*.

Por el contrario, para otros miembros de la comunidad rural como la de El Carmen de Bolívar[3], no se puede generalizar el problema del despojo, en razón a que se presentaron algunos casos en los que los campesinos vendieron motivados por el miedo o *"porque el Gobierno no les dio alternativas para quedarse"*. Así, muchos de ellos salieron a vender de forma voluntaria y *"hacían cola para ofertar su terreno"*. "Hay confusión y por eso se está *generalizando el problema del despojo, sin tener información clara"*, fue la conclusión que aportó un líder de la comunidad.

Mapa 3. Dinámica de la tenencia de la tierra



Fuente: Fundación Ideas para la Paz.

Tampoco es claro si los procesos de restitución generan riesgo de corrupción o de abandono de la demanda por amenazas. Para varios operadores *"se pueden presentar muchos conflictos debido a los casos donde ya se han detectado fraudes y amenazas"*; al respecto, un funcionario con responsabilidad directa en este proceso se mostró altamente preocupado por el hecho de que *"en un mes se puedan presentar unos 15 casos de desistimiento"*, lo que para él prende las alarmas por

3 El Carmen de Bolívar es el epicentro del fenómeno de compras masivas de tierras, municipio que tiene la cifra más alta de muertes violentas y de personas desplazadas de toda la región durante los últimos 15 años (CNMH: 2010, p. 167).

ser una cifra que puede revelar *"problemas serios de amenazas e intimidación sin rostro hacia los demandantes"* y de *"fortalecimiento de los poderes políticos de la región para proteger sus intereses en tierras"*. De manera contraria, otro operador del mismo municipio fue enfático en señalar que no ha tenido conocimiento de *"amenazas o temor de reclamantes para poner la denuncia"* lo que permitió, en el primer semestre de 2014, *"la entrega de 10 predios, sin ningún problema"*.

Aunque no existan acuerdos sobre la transparencia en los procesos por parte de varios operadores, los riesgos y problemas de corrupción asociados a la compra masiva de tierras, sí están presentes. Según la Superintendencia de Notariado y Registro, tras una primera inspección realizada a 10 de las 192 oficinas de registro de instrumentos públicos del país, de las 150 mil hectáreas tituladas de forma fraudulenta, 34 mil se encuentran en los Montes de María. Inclusive se tiene información de que tan solo en la oficina de registro de instrumentos públicos del municipio de El Carmen de Bolívar, la registradora Ana Regina Güete permitió la venta de 122 predios de campesinos desplazados que tenían protección legal, 22 de los cuales fueron titulados a nombre del padre de la funcionaria, y los 100 restantes adquiridos por empresarios que trataron de evitar su devolución, tras haberse beneficiado de la compra de hectáreas, a muy bajo precio (ILSA: 2012, pág. 47).

Para los líderes, aunque el tema de tierras debe estar en el centro de las acciones del Estado para proteger los derechos de las víctimas, hay otros problemas que no dan tregua y que se *"constituyen en llamas que le prenden fuego al conflicto"* al afectar seriamente las condiciones de pacificación; se resumen en tres puntos: i) los conflictos asociados a los procesos de restitución de tierras; ii) el negocio del narcotráfico por la troncal de occidente que asegura la presencia de las bacrim con el clan Úsuga en la zona de playa, el golfo de Morrosquillo y a lo largo del territorio donde opera con una red de jóvenes a su servicio; y iii) los procesos que están adelantando algunas empresas para obtener títulos mineros en el territorio[4].

2. CONFLICTIVIDAD REPORTADA

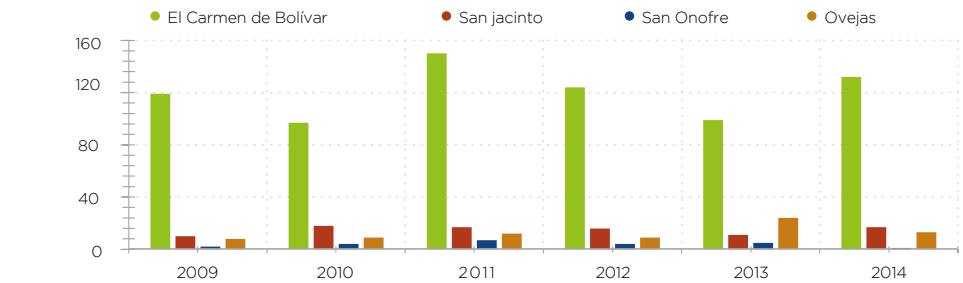
De acuerdo con los datos obtenidos en el trabajo de campo, los casos que más tramitan los diferentes operadores jurídicos son: i) en penal, violencia intrafamiliar (VIF), abuso y violencia sexual, inasistencia alimentaria, hurtos y lesiones personales; ii) en civil, fijación y cobro de la cuota alimentaria, además de procesos ejecutivos de entidades financieras; y iii) en la justicia administrativa, conflictos de pareja, VIF,

4 Hay petróleo en Ovejas y El Carmen de Bolívar. En el municipio de Ovejas, en las veredas de Pijiguay, Almagra, El Tesoro y El Ovejero se han encontrado recientemente yacimientos de petróleo y otros minerales que a futuro serían explotados (Eltiempo.com, julio de 2008).

conciliación de cuota alimentaria, y asesoría en acciones de tutela por prestación de servicios públicos y de salud. La conflictividad de lesiones personales fue considerada para el análisis en la medida en que funciona como indicador revelador de una situación de postconflicto.

2.1. Violencia intrafamiliar – VIF

Gráfica 1. VIF municipal 2009-2014. Forensis[5]



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
El Carmen de Bolívar	119	97	150	124	99	132
San Jacinto	10	18	17	16	11	17
San Onofre	2	4	7	4	5	1
Ovejas	8	9	12	9	24	13

Fuente: Instituto de Medicina Legal, base de datos Forensis, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz.

Personas y operadores entrevistados concuerdan en que las cifras de denuncia por VIF son, de manera sostenida, bajas, particularmente en los municipios de Ovejas, San Onofre y San Jacinto. Como se registra en la gráfica, El Carmen de Bolívar es el que presenta mayor número de casos (721) durante todo el periodo analizado, con una ventaja marcada frente a los otros municipios. Esto se puede explicar, en parte, porque allí hay mayor presencia de despachos judiciales e instituciones como Medicina Legal e ICBF.

En subregistro encontrado en general y particularmente en Ovejas, San Onofre y San Jacinto se puede deber a factores como: i) la falta de disposición del operador de justicia para dar una atención informada a la víctima sobre los alcances del

5 Para facilitar la comprensión de la problemática se tomaron únicamente las cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en la medida en que, para el caso de Violencia Intrafamiliar, es la institución que cuenta con información más completa. La diferencia en los datos de Forensis y la Policía Nacional corresponde a que en la segunda (Policía), la única manera de registrar los casos es que la víctima interponga la denuncia, pero generalmente las personas notifican el hecho violento o delito ante otras instituciones como comisaría de familia o personería, que luego remiten el caso a Medicina Legal para su debido examen.

proceso; ii) operadores que establecen 'mecanismos' de conciliación, en contravía de la Ley 1542 de 2012 para solucionar el problema, lo que hace que el perpetrador no asuma otra consecuencia legal ni social más allá de la conciliación y sí aumente el riesgo de repetición; iii) una orientación jurídica parcializada donde de manera puntual el operador insiste en lo difícil que sería el proceso para que la víctima desista y logre así disminuir su carga de trabajo, a costa de la desprotección de los derechos de la demandante (esta alternativa minimiza el riesgo al considerar este tipo de delito como una *"bagatela"*, tal como lo describió un operador al denunciar estas actuaciones jurídicas). Lamentablemente algunos funcionarios *"naturalizan la violencia"* y justifican la desatención al considerar que culturalmente se cumple el hecho de que *"lo mejor de las peleas son las reconciliaciones"*, o que las mujeres solo pretenden *"meterle un susto al victimario"* y por eso solicitan castigos menores como *"dejarlo un día preso"*; y iv) una actitud discriminadora y hostil hacia las mujeres que les reduce las oportunidades de satisfacer su necesidad jurídica y las expone a nuevos maltratos.

Si la ley no se aplica y no hay programas de prevención del maltrato, no es posible modificar los comportamientos violentos ni los patrones de uso de la violencia para la solución de conflictos. La dependencia económica y afectiva que lleva a que *"los hombres las convenzan fácilmente para que retiren la demanda"*, y la concepción cultural de la violencia como mecanismo idóneo para enfrentar de manera *"rápida y eficiente"* los conflictos de familia y de pareja, son otros factores de peso que llevan a que las mujeres se inhiban al momento de denunciar o de informar experiencias de maltrato.

Los obstáculos antes mencionados apuntan, lamentablemente, a una justicia que prefiere los procesos fáciles, rápidos, a través de medidas paliativas donde las víctimas no pueden acceder plenamente a sus derechos, y se favorecen los intereses de los victimarios que no reciben sanción alguna.

2.2. Abuso sexual

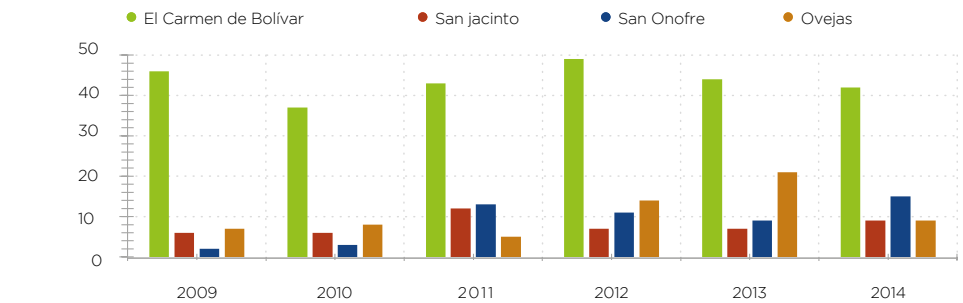
De acuerdo con los datos de Forensis, El Carmen de Bolívar es el municipio que reporta el mayor número de casos (261) en todo el periodo analizado, seguido por los demás municipios, con cifras significativamente menores. El abuso y la violencia sexual son fenómenos cuyo ocultamiento es significativo y común en todo el territorio nacional, por lo que la dimensión real de estos delitos no se llega a conocer, y los Montes de María no son la excepción. La baja denuncia de abuso y violencia sexual en la zona está asociada a:

a) **Tendencia a negociar económicamente el daño.** Esta situación fue descrita por varios operadores y personas consultadas, como una práctica común que busca la 'compensación' económica del daño, entre la familia afectada y el victimario. Este 'resarcimiento' del perjuicio deja en total desprotección a la víctima debido a que el daño cometido solo es reconocido si no se llega a un acuerdo económico con el abusador. Varios operadores revelaron que gran parte de los pocos casos que se presentan ante la justicia formal, pueden estar motivados por una negociación fallida con el victimario o por el incumplimiento del acuerdo económico. Igualmente, se puede presentar la situación donde la familia denuncia, pero si en el transcurso del proceso *"se llega a un arreglo con el denunciado, esta busca revertir la acción penal y deja de asistir a las diligencias"*.

b) **Fallas cometidas por los operadores en las diferentes etapas del proceso.** Un primer obstáculo al respecto es que no existe una ruta de atención establecida que permita una respuesta rápida y efectiva para este tipo de casos y evite la revictimización por repetidas remisiones. Otras fallas están relacionadas con: i) la falta de condiciones técnicas y de personal capacitado para garantizar la recolección de las pruebas médico legales que exige el inicio de un proceso penal por acceso carnal violento o abusivo. En los municipios que no cuentan con Medicina Legal, el examen lo debe hacer el médico del hospital y a veces la valoración puede ser rechazada por no cumplir con las condiciones requeridas; y ii) el desconocimiento de las normas sobre enfoque diferencial y atención a víctimas de violencia sexual, específicamente la Ley 1146 de 2007 por medio de la cual se expidieron medidas para prevenir la violencia sexual y brindar atención integral a los niños, niñas y adolescentes abusados. Un ejemplo de esto es el caso de una menor involucrada en una relación con un adulto que fue denunciado; en el proceso, la víctima admitió su consentimiento y el fiscal que conoció el expediente decidió archivarlo en contravía de la legislación penal, que no permite que en los casos de violencia sexual se pueda aceptar, por parte de ningún funcionario, el consentimiento de la víctima menor de 14 años.

c) **Factores culturales.** Miembros de la comunidad y operadores informaron de prácticas donde no se consideran como delito las relaciones sexuales entre menores y adultos, y que son comunes, particularmente, en la zona rural. Esta situación refuerza el riesgo de abuso por familiares y personas cercanas a la víctima y elimina la posibilidad de denuncia. Además estos factores son cómplices de la profunda subvaloración de este tipo de delitos, con la consecuente impunidad de la que gozan los victimarios, a lo que se suman las barreras que impiden que muchos de los actos de violencia sexual se puedan resolver judicialmente.

Gráfica 2. Abuso sexual municipal 2009-2014. Forensis[6]



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
El Carmen de Bolívar	46	37	43	49	44	42
San Jacinto	6	6	12	7	7	9
San Onofre	2	3	13	11	9	15
Ovejas	7	8	5	14	21	9

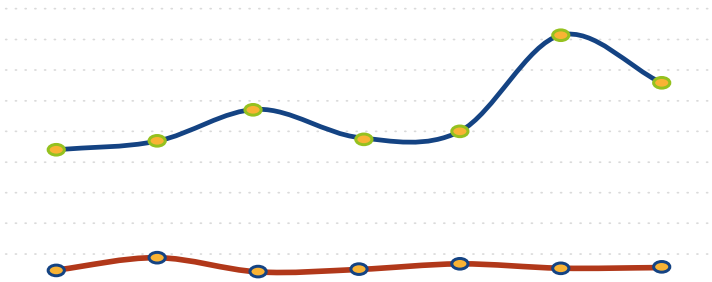
Fuente: Forensis, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz [7].

6 Para facilitar la comprensión de la problemática se tomaron únicamente las cifras de Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en la medida en que, para el caso de Violencia Intrafamiliar, es la institución que cuenta con información más completa. La diferencia en los datos de Forensis y la Policía Nacional corresponde a que en la segunda (Policía), la única manera de registrar los casos es que la víctima interponga la denuncia, pero generalmente las personas notifican el hecho violento o delito ante otras instituciones como comisaría de familia o personería, que luego remiten el caso a Medicina Legal para su respectivo examen.

7 La razón por la que las cifras de Forensis y Siedco distan de esa manera, es idéntica a la que se presenta con las cifras de VIF, pues el acceso de las víctimas a la atención por delitos sexuales comienza con la atención y valoración médico legal que hace el Instituto de Medicina Legal. Las mujeres que denuncian en una estación de Policía, también son remitidas allí.

2.3. Lesiones personales

Gráfica 3. Lesiones personales vs. homicidios 2008-2014



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Homicidios	24	44	21	25	34	27	28
Lesiones	220	234	286	240	250	407	329

Fuente: Policía Nacional, base de datos Siedco, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz.

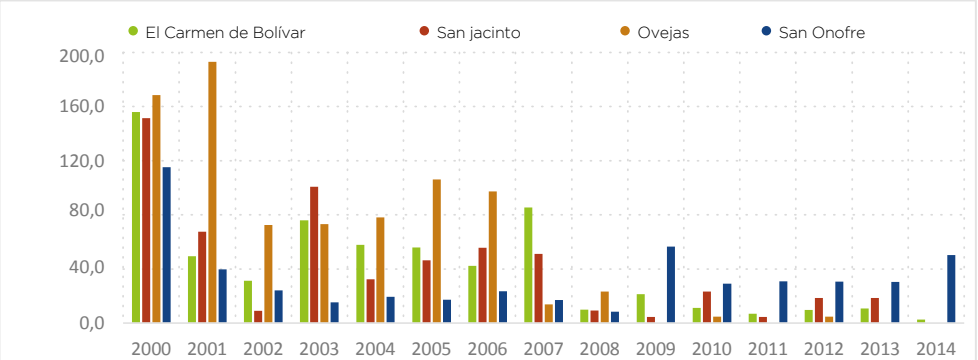
Uno de los problemas que más fue reportado por los operadores de justicia judicial y administrativa de Montes de María fue el de las lesiones personales. Como se observa en la gráfica, cuando la violencia homicida disminuye, el fenómeno de las lesiones personales aumenta, es decir, que el patrón de homicidios es inversamente proporcional al de lesiones. Este fenómeno responde a la situación de pacificación de la región, donde ha aumentado la seguridad y disminuido la violencia criminal debido al no enfrentamiento entre grupos armados organizados por el control y dominio del territorio y la población.

Durante el periodo analizado, todos los municipios registran un incremento en los casos de lesiones personales, siendo El Carmen de Bolívar el que –con una amplia ventaja– tiene el mayor número de denuncias. Para los operadores, el problema, aunque es poco denunciado, se da por la tendencia que hay en las comunidades de arreglar los conflictos por las vías de hecho, costumbre que en principio se puede explicar por la 'naturalización de la violencia masculina' como un medio legítimo para enfrentar cualquier tipo de contrariedad. De otra parte, es clave recordar cómo en la región, la presencia de los grupos armados organizados instaló y desarrolló una serie de medidas policivas y de códigos de convivencia para regular y controlar el comportamiento de las comunidades de su zona de influencia. Para la guerrilla el establecimiento de un orden estricto era una garantía de seguridad imprescindible, por lo que infracciones como riñas o violencia intrafamiliar eran implacablemente penalizadas dentro de un ambiente de total imposición autocrática.

Allí, la intimidación armada tuvo como efecto inmediato la disminución de este tipo de conflictos, pero sin modificar los modelos violentos de educación y socialización. Con la pacificación de la zona, al no estar la guerrilla como figura amenazante que aplica duros castigos a este tipo de comportamientos, los patrones culturales violentos aparecieron con fuerza representados en el incremento de las lesiones personales.

2.4. Homicidios

Gráfica 4. Tasa de homicidio por municipio 2000 - 2014



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
El Carmen de Bolívar	156.0	49.4	31.4	75.9	57.8	55.9	42.3	85.4	10.0	21.3	11.3	7.0	9.6	10.9	2.7
San Jacinto	151.4	67.5	9.1	100.7	32.3	46.3	55.7	51.2	9.3	4.7	23.3	4.7	18.6	18.6	0.0
Ovejas	168.4	193.0	72.5	73.1	78.2	106.2	97.2	13.9	23.3	0.0	4.7	0.0	4.7	0.0	0.0
San Onofre	115.1	39.6	24.1	15.3	19.5	17.2	23.6	17.0	8.4	56.5	29.1	30.9	30.6	30.4	50.2

Fuente: Policía Nacional, base de datos Siedco, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz [8].

Para explicar las dinámicas de la violencia homicida en los cuatro municipios de los Montes de María se consideraron tres periodos: i) el correspondiente al conflicto armado; ii) el de transición hacia el postconflicto; y iii) el actual, de pacificación o postconflicto.

a) **Conflicto armado.** El 2000 es el año que registra la mayor violencia homicida de los últimos 24 años en la región. El incremento significativo del número de homicidios está asociado a las masacres cometidas por los grupos paramilitares como estrategia para expulsar a las FARC de los Montes de María. Como se aprecia en

8 No se cuenta información sobre la base de datos Forensis de los años 2000, 2001 y 2002.

la gráfica, El Carmen de Bolívar es el municipio con más casos (un total de 104 víctimas de las que el 82% corresponde a víctimas mortales de las masacres de El Salado, Macayepo y Hato Nuevo). Por otra parte, San Onofre ocupa el segundo lugar con 52 casos relacionados al sometimiento de la población civil a los estrictos códigos de conducta que dictaba el comandante del bloque Héroes de los Montes de María, alias Cadena, asentado en la finca El Palmar, lugar de campamento, entrenamiento militar y de estrategias de terror de los miembros del bloque (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2010, pág. 229). Finalmente, Ovejas registra 38 casos, la mayoría asociados a la masacre cometida en zona rural de los corregimientos de Flor del Monte, Canutal y Canutalito durante la noche del 16 y la tarde del 17 de febrero de ese año por miembros del Bloque Norte y Anorí de las AUC (Verdad Abierta, 2008)[9].

En 2001, los homicidios disminuyeron en El Carmen de Bolívar, San Jacinto y San Onofre, en razón a una mayor presencia y control de los paramilitares y al repliegue táctico de las FARC de las zonas urbanas hacia las de selva y monte. En Ovejas, por el contrario, se presentó un leve aumento al pasar de 38 casos en 2000 a 43. Tal fenómeno fue producto de la masacre cometida en el corregimiento de El Chengue, cuando miembros de los bloques Héroes de los Montes de María y Norte asesinaron a 29 personas; las otras víctimas fueron generadas por el enfrentamiento entre la fuerza pública y las FARC que en 2001 provocó las mayores bajas en el marco del repliegue de esta organización subversiva (ILSA, 2012, pág. 15).

b) **Transición hacia un periodo de postconflicto.** En julio de 2005, 594 hombres pertenecientes al bloque Héroes de los Montes de María se desmovilizaron (ACNUR, 2006, pág. 31), hecho que marcó el comienzo de la transición al postconflicto en la región, y un cambio en las cifras de la violencia homicida (ver gráfica) que representó una reducción del 27%, 50% y 65% entre 2005 y 2006 en el número de homicidios en El Carmen de Bolívar, San Jacinto y Ovejas, respectivamente, con excepción de San Onofre que

9 Existe una confusión entre las cifras que presenta Verdadabierta.com sobre la cantidad de masacres ocurridas en Ovejas y las muertes presentadas en el 2000. Las cifras conocidas reportan 42 víctimas en la masacre de los corregimientos Flor del Monte, Canutal y Canutalito. Sin embargo, como se cometieron 27 masacres más –de acuerdo con la versión de verdadabierta.com–, no se sabe dónde podrían estar representadas las víctimas.

registró un incremento del 63% (al pasar de 4 casos anuales a 11), comportamiento que se mantiene hasta la fecha. En la dinámica de transición, gran parte de los homicidios entre 2006 y 2007 se dieron en el marco de los combates registrados durante la preparación y ejecución de la operación Alcatraz[10] del Ejército, y por la disputa entre La Banda de los 40, la Oficina de Cobros de Envigado y Los Nevados por el control del territorio que dejó libre el bloque Héroes de los Montes de María (Verdadabierta.com: septiembre de 2010).

c) **Postconflicto o proceso de pacificación.** Desde 2008 las cifras de homicidios evidencian una tendencia general de disminución que se mantiene hasta hoy. En ese año los municipios vivieron un proceso de pacificación asociado a una fase de postconflicto que impactó positivamente las cifras de homicidios en El Carmen de Bolívar y San Jacinto, con una reducción de 61 y 9 casos, respectivamente. Sin embargo, en Ovejas y San Onofre se registró un leve aumento de la cifra. Desde 2009 hasta la fecha, la violencia homicida con la modalidad de sicariato (por encargo) se ha concentrado en los municipios de El Carmen de Bolívar y San Onofre; este último registró, a 31 de junio de 2014, 15 homicidios de los cuales 12 se cometieron bajo esta modalidad, mientras que en los otros tres municipios no se presentó ninguno.

3. BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA LOCAL

3.1. Postconflicto: la reconfiguración de la captura de las administraciones locales

El conflicto armado ha tenido un serio impacto en la capacidad de las administraciones locales para cumplir con los objetivos de la política descentralizadora de: i) proveer de manera eficiente y transparente los derechos a la salud y a la educación, y el acceso a los servicios públicos; ii) crear condiciones para garantizar el cumplimiento de los derechos básicos de la población; iii) imponer el cumplimiento de la ley; y iv) contar con la capacidad institucional para canalizar y mediar los

10 La operación Alcatraz fue una campaña militar llevada a cabo en varias fases del 7 de marzo al 30 de octubre de 2007 por las fuerzas militares de Colombia contra elementos de los grupos guerrilleros del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en los departamentos de Bolívar y Sucre. Sin embargo, parte de la campaña militar se centró en la denominada Operación Aromo que buscaba dar muerte al jefe de las FARC, alias Martín Caballero.

conflictos, y promover la autorregulación social con el acatamiento de las normas básicas de convivencia, en resumen, mejorar la capacidad institucional para ganar en gobernabilidad y legitimidad.

En los Montes de María el conflicto fue particularmente intenso en términos de violencia, desplazamiento, actividad criminal, cooptación de las autoridades locales, y en una amplia penetración de la institucionalidad especialmente a manos de las AUC. Esto derivó en prácticas sistemáticas de corrupción, compra de votos (fraude electoral), elecciones atípicas (candidatos que obtienen más del 70% de los votos en un municipio), y en alianzas con dirigentes y políticos reconocidos para cumplir con el gran objetivo de controlar y dominar el territorio y el desarrollo de las economías criminales.

Para los analistas Sánchez y Chacón, la descentralización política y del gasto fue un cambio institucional que les posibilitó a los grupos irregulares acceder a nuevas formas de dominio o influencia territorial a través, tanto de la intimidación, como de las alianzas con los grupos políticos, de poder local y de control de los crecientes recursos municipales de transferencias y propios (Sánchez & Chacón, 2005, pág. 5). En efecto, la llegada del conflicto a la zona con los diferentes grupos armados organizados cambió las alianzas que antes se construían entre familias poderosas económicamente y grupos políticos, por coaliciones entre políticos y grupos armados (clientelismo armado) –en el caso de Montes de María con miembros de las AUC[11]–, cuya finalidad se centró en fortalecer y ampliar el poder político y el potencial electoral, lo que ha tenido resultados demoledores hasta hoy sobre la gobernabilidad y la legitimidad de las administraciones locales en los cuatro municipios.

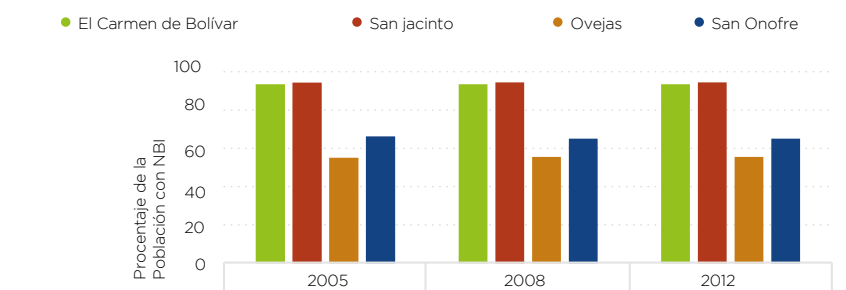
Con la implementación del Plan Nacional de Consolidación de la Seguridad Democrática en el territorio, desde 2007, se alcanzó, para 2009, el control total del uso de la fuerza del Estado. Para la comunidad, desde esa fecha "*Montes de María se puede considerar una zona de 'postconflicto' ",* por lo que en los cuatro municipios la política y la gestión pública ya no están condicionadas por el impacto del conflicto armado. Bajo esta lógica, la debilidad y baja capacidad institucional, representadas en el bajo nivel de eficiencia y legitimidad para enfrentar los problemas de pobreza y exclusión en extensos sectores de la población, garantizar el acceso a la justicia, proveer los servicios básicos y generar condiciones mínimas de seguridad, eran explicadas y justificadas como efecto directo de la presencia de los grupos armados organizados.

11 Sucre y Bolívar se encuentran entre los departamentos de la costa atlántica donde se presentó una mayor vinculación de las AUC con la clase política.

3.1.1. Motivo de alarma: el crítico desempeño de las administraciones locales

La complejidad del conflicto y la violencia extrema que por décadas alteraron los resultados de la política de los gobiernos locales en esta región, pareciera ser historia pasada. Sin embargo, tampoco hay lugar para el optimismo porque la realidad actual del postconflicto ha sacado a flote en estos municipios, y de manera evidente, un contexto tan complejo como el del conflicto armado, en razón a la persistencia de una gran precariedad institucional y de un sistema político-administrativo caracterizado por el 'gamonalismo rural' como modelo de gestión. Allí, las instituciones encargadas de la provisión de los bienes y servicios son permeadas por la práctica clientelista-electoral, en detrimento del ejercicio de los derechos ciudadanos (PODEC: 2011, pág. 33), y se conserva la aplicación de criterios de ilegalidad en el manejo de los recursos públicos, y de acuerdos entre empresas ilegales y autoridades locales.

Gráfica 5. NBI municipal



	2005	2008	2012
El Carmen de Bolívar	93,46	93,45	93,45
San jacinto	94,32	94,38	94,38
Ovejas	55,11	55,5	55,5
San Onofre	66,21	65,1	65,1

Fuente: DANE, perfiles municipales Censo 2005, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz.

Evidentemente, los Montes de María son un escenario de postconflicto. No obstante, esa condición no ha representado un mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes ni un impulso en su desarrollo económico, político y social; tampoco en la construcción de capital social y de una cultura de la legalidad. Un indicador que refleja lo anterior lo constituye el comportamiento del índice de NBI –Necesidades Básicas Insatisfechas– entre 2005 y 2012 para esta población. En El Carmen de Bolívar y San Jacinto el porcentaje de personas con NBI supera, por

cerca de cincuenta puntos, a la población que se encontraba en NBI en todo el departamento de Bolívar, y esta cifra, que de por sí es alarmante, aún se mantiene. Por otra parte, los dos municipios sucreños registran el mismo fenómeno, aunque su índice es menor y se acerca al NBI departamental.

Sin duda, no es el impacto del conflicto armado el responsable, en gran parte, de los precarios resultados de la gestión pública local por el crítico desempeño de las administraciones. El fenómeno se podría presentar por la reconfiguración de los grupos (políticos, funcionarios públicos, redes mafiosas) y de las estrategias empleadas (corrupción y clientelismo) para capturar las administraciones locales. Ni la desmovilización ni los procesos judiciales pudieron acabar con los nexos entre políticos, redes mafiosas y paramilitarismo, que en esta región dejaron una capacidad instalada para obtener porcentajes en la contratación, presionar a candidatos y electores, y contar con la presencia de funcionarios en cargos bajos y medios de la administración con niveles de parentesco indirecto, difíciles de rastrear (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, pág. 136).

3.1.2. La democracia representativa: un trueque

La forma de hacer y concebir la política en esta región ha sido dependiente, históricamente, de prácticas sistemáticas como la corrupción (apropiación de recursos a través de grupos armados organizados y sus socios políticos y funcionarios públicos) y la compra de votos, que han convertido la participación electoral no en una oportunidad para profundizar la democracia, sino en un medio para obtener un ingreso puntual de los votantes. Como informaron algunos pobladores, *"acá todos quieren comer y nadie viene a defender lo público"*. Por eso, en la región un voto cuesta (entre 40.000 y 300.000 pesos) y esa costumbre ha permitido, sin mucho reparo, que los potenciales votantes monten un carrusel donde, de manera 'engañosa', venden el mismo voto a diferentes candidatos con capacidad de pago, aprovechando la dificultad que hay para controlar la efectividad de la compra. De ahí que, como lo describen personas de la comunidad, *"una campaña vale entre 2.000 y 3.000 millones de pesos"*.

Si bien hasta la desmovilización de los paramilitares, en algunas campañas de 2002 y 2006 la población fue forzada a votar por el candidato que contaba con el apoyo del grupo armado mediante mecanismos de presión y amenazas en puestos de votación controlados por las AUC donde el votante recibía un tarjetón marcado (ASDI-PNUD , 2010, pág. 21), hoy la estrategia electoral pasó del clientelismo armado a la compra abierta y extendida de votos.

Entonces, ¿qué tipo de legalidad y legitimidad puede tener una institucionalidad, si sus dirigentes han quebrado el sistema democrático y afectado severamente el contenido de la democracia representativa y de los objetivos de la descentralización político-administrativa?

¿Qué oportunidad puede tener el territorio para renovar su dirigencia y superar la influencia de grupos de poder (legales e ilegales) sobre el control de la inversión del gasto público y la autonomía de los gobiernos locales, si con la venta de votos el beneficio es alto y el riesgo electoral de una sanción social es bajo?

3.1.3. Líderes comprometidos fuera del juego de la democracia representativa

La práctica de compra de votos antes descrita ha tenido un efecto devastador en el liderazgo comunitario en los Montes de María, ya que para los representantes de organizaciones *"pesa mucho la pertenencia al grupo que está en el poder"*. Esta situación les ha cerrado la puerta a organizaciones y líderes serios y transparentes para participar en la construcción de políticas públicas orientadas hacia el desarrollo y el rescate de la democracia local.

En general, al interior de la comunidad hay pesimismo. Algunas organizaciones de base fueron señaladas *"como organizaciones de víctimas de garaje" que le "ponen votos al alcalde"* porque sus líderes o representantes se encargan, en época electoral, de hacer *"efectivo el ofrecimiento que realiza el candidato a sus electores"* a cambio de un cargo en la administración. Así lo lamentaba una líder: *"Le puse más de 400 votos al alcalde y no me respondió con el nombramiento en propiedad del cargo que estaba ejerciendo, y hoy estoy sin trabajo"*. Un líder puede ser reconocido en la comunidad por su trabajo serio, sostenido, efectivo y transparente y no lograr los votos que necesita para ejercer como concejal porque la cultura de la ilegalidad indica, que a la hora de votar, no pesan su trayectoria ni la oportunidad que ofrece de mejorar el control sobre la gestión de lo público, sino su capacidad de pago para ofrecer la compra de votos.

La fuerte tradición de organizaciones y movimientos sociales que ha tenido un peso significativo en la región, y que se ha constituido en un ejemplo para el país por su lucha constante por la recuperación de la tierra, los derechos humanos y la profundización de la democracia en lo local, ha sido fracturada. De manera preocupante, esos liderazgos sociales están perdiendo la oportunidad de recuperar el

reconocimiento y la visibilidad en la acción política y social de manera independiente y transparente. Como bien lo expresaban algunos líderes, para que sea posible la participación de las organizaciones estas *"deben previamente negociar y transigir con el grupo político que está en el poder"*, y es justamente esta condición la que les ha quitado fuerza y legitimidad, porque *"por más que existan organizaciones, el tejido social está roto"*.

3.1.4. Precariedad en la transparencia de la gestión pública

La influencia del paramilitarismo en Montes de María hizo que muchos dirigentes políticos se acomodaran y adaptaran a su dominio, lo que trajo funestas consecuencias en materia de legitimidad, gobernabilidad y eficiencia para la función pública. En este sentido han sido reiteradas y permanentes las denuncias sobre corrupción que involucran algunos funcionarios públicos de los departamentos de Sucre y Bolívar, entre las que se destacan:

a) En el departamento de Sucre el grado de cooptación que tuvo el paramilitarismo es revelador. Un total de 35 políticos fueron procesados por sus nexos con los paramilitares: 10 ex alcaldes, 12 ex concejales, 1 ex diputado, 3 ex gobernadores, 3 ex representantes, 3 representantes a la Cámara, y 3 senadores (Verdad Abierta). Al respecto se destaca el caso del exsenador Álvaro García, condenado el 23 de febrero de 2010 a 40 años de prisión por ser el autor intelectual de la masacre de Macayepo, ejecutada por los miembros del bloque Héroes de los Montes de María, y quien ocupó también el cargo de alcalde en 1974.

b) En Bolívar sobresale la investigación y captura, el 5 de agosto de 2009 por la fiscalía, del exgobernador Libardo Simancas, acusado de supuestos nexos con alias Juancho Dique y Diego Vecino, exjefes paramilitares del bloque Montes de María (quienes confesaron haber financiado su campaña en 2003). De otra parte, el expresidente del Congreso Javier Cáceres fue condenado por la Corte Suprema de Justicia el 11 de abril de 2012 por sus nexos con los grupos paramilitares que hacían presencia en el territorio, especialmente con integrantes del Bloque Norte (La Silla Vacía, 2012).

Varios de los pobladores y operadores consultados hablaron sobre la influencia que Enilce del Rosario López Romero, alias La Gata, tiene en la clase política de

la región por su poder económico (con capacidad para financiar campañas) proveniente de las redes locales de apuestas que posee en Bolívar y Sucre, y de otros negocios legales e ilegales, como la salud y el tema de tierras (La Silla Vacía, 2011).

Un ejemplo que demuestra la dimensión del deterioro institucional lo constituye el municipio de San Onofre, donde el periodo de la alcaldía, iniciado el primero de enero de 2012, ha estado marcado por la inestabilidad del cargo. En diciembre de 2012 el alcalde Nelson de Jesús Pineda fue suspendido por presunto mal manejo de los recursos de las regalías y hasta 2014, cuando fue reintegrado, cuatro funcionarios diferentes cumplieron como encargados de la alcaldía. Este municipio es especialmente atractivo por lo abundante en recursos provenientes de regalías que le entran por el paso que realiza el oleoducto Caño Limón–Coveñas (por ejemplo, en 2009 recibió 5.500 millones de pesos) (La Silla Vacía, 2013).

Para un funcionario, un serio problema que afecta a los cuatro municipios es la falta de compromiso y sentido de la función pública que denota la mayoría de los concejales, a quienes no les interesa cumplir con su función de titulares del control político de la administración, y cuya frase preferida para aprobar los proyectos de inversión de la alcaldía es, de acuerdo a la opinión de algunos ciudadanos, *"¿cómo vamos ahí?"*. Tampoco muestran interés por ganar capacidad para mejorar la eficiencia y transparencia en el cumplimiento de sus funciones. No fue posible que se interesaran y participaran en un curso de capacitación para la gestión del desarrollo financiado por el programa de Consolidación Territorial, al punto de que el equipo de profesionales encargado estuvo a su disposición seis meses en la zona y no recibió ningún requerimiento de los cuatro concejos.

Si la legitimidad y la legalidad están cuestionadas, su resultante, la gobernabilidad, también lo estará. El ciudadano que vende su voto, ni confía ni espera que el mandatario elegido por esta vía asuma las funciones con eficiencia y transparencia; mucho menos, que tenga la autoridad para generar un capital social con apego a la ley y de regulación social como base para la convivencia. En Montes de María, la informalidad y la ilegalidad seguirán siendo la regla (no la excepción), mientras las autoridades locales no estén alineadas con los propósitos y criterios de la legalidad y la legitimidad.

3.2. El riesgo de una justicia por debajo de la mesa

El sistema de justicia no escapa a los efectos de la debilidad institucional que se ha convertido en un factor facilitador y de oportunidad para la corrupción y la ineficiencia. La provisión de justicia fue seriamente cuestionada tanto por operadores

de la justicia judicial y administrativa como por personas de la comunidad, quienes la caracterizan como *"lenta, ineficiente, discriminadora, poco transparente y llena de tramitología"*.

En este territorio la costumbre de favorecer a personas reconocidas por medio de funcionarios de la administración y operadores de justicia está muy arraigada. Según los usuarios, se trata de una justicia discriminadora y que solo es *"eficiente, pronta y cercana"* cuando el demandante cuenta con una importante representatividad social, política y económica. Así, la discriminación supone el riesgo de distorsionar el juicio del operador sobre el caso al eliminar el valor de la neutralidad que debe, como principio, guiar sus actuaciones. Como lo ilustraban algunas personas, *"es una justicia que termina por acomodarse según cada quien"* y, en esa medida, los que no cuentan con esa representatividad *"sufren mayores restricciones en el acceso y son discriminados no solo al exponer su caso, sino también afectados severamente por la tardanza en los procedimientos"*.

Un efecto que se identificó durante el trabajo de campo, es que el usuario termina por creer que para ganar un proceso o para ser reconocido ante la justicia, debe pagar por el servicio, situación que fue descrita como un fenómeno recurrente en la región, que está relacionado con la barrera económica, y que es difícil de detectar y dimensionar por su carácter oculto. Así, *"las personas de pocos recursos como no pueden acceder a un abogado, les pagan a funcionarios de los despachos para recibir asesoría y esto genera corrupción"*. Algunos usuarios, de manera amplia, pagan por orientación y asesoría judicial, por formulación de tutelas, por acompañamiento en el proceso, o por agilizar un trámite; en síntesis, es una justicia que se mueve por *"debajo de la mesa"*. Operadores judiciales manifestaron estar preocupados porque *"hay mucha desconfianza en la administración de justicia y sus funcionarios"*, y por ello, como afirmó un juez, *"el esfuerzo que tenemos que hacer para mejorar su imagen es grande"*.

Lo anterior, inevitablemente, sugiere las siguientes preguntas: ¿qué tan ineficiente es la justicia como para motivar el pago del servicio? o ¿hasta dónde una baja operatividad en los repartos, notificaciones y actuaciones procesales está calculada por algunos funcionarios para presionar al usuario y obtener el beneficio del pago de honorarios? La preocupación que asiste a la comunidad y a algunos operadores respecto de este fenómeno, donde está haciendo carrera la idea de que, así haya que *"torcerse la ley"*, debe haber un incentivo económico para mostrar eficiencia, es absolutamente válida.

La tendencia en la percepción recogida durante el trabajo de campo es que *"la cultura de la ilegalidad ha permeado la administración de justicia"*. Asimismo, con

frecuencia, ciudadanos y operadores narran el famoso caso del 'Cartel de los Jueces' (que fallaba demandas judiciales basadas en documentos falsos que soportaban la vinculación contractual de individuos con las alcaldías de San Jacinto[12] y El Carmen de Bolívar[13] a favor de los demandantes, lo que afectó los recursos municipales). Este tipo de escándalos por corrupción ha tenido un impacto grande en esa percepción y generado pesimismo frente a la posibilidad de una administración de justicia transparente porque, según ellos, solo *"habrá justicia cuando los funcionarios tengan valores"*.

3.2.1. Precaria gestión pública de la justicia

Si la justicia es un derecho y un servicio ineludible del Estado, ¿cómo se podría fortalecer en contextos donde las condiciones de legitimidad, legalidad y gobernabilidad son precarias?

Aunque lo que se pretende no es que la administración de justicia local ataque y supere todas las barreras de acceso, sí resulta urgente que su fortalecimiento sea prioritario en una política local que se traduzca en acciones y medios para que ésta sea oportuna y eficiente. Reiteradas veces, durante la investigación, se mencionó que hay una *"gran ineficiencia de algunos despachos* [porque] *no responden* [y hay] *mucha inequidad en el acceso y en el tratamiento a las víctimas".* En general, los usuarios perciben el sistema de justicia local como un aparato burocrático: i) *"donde están los funcionarios pero no los conocimientos"*, que *"atienden con una actitud prepotente"*; ii) con una baja capacidad para resolver los conflictos en un tiempo razonable: *"Allá no hacen nada y no están capacitados"*; iii) que no tiene la voluntad para atender de manera cercana y oportuna las necesidades jurídicas de las personas; y iv) que genera más barreras que incentivos para que el demandante no desista en el proceso por la falta de resultados. La ineficiencia está asociada igualmente al fenómeno de remisión múltiple o, como lo identificaba de manera cruda un operador, *"al paseo de la muerte por varios despachos"*, donde los operadores *"se tiran la bolita"*. Por ejemplo, los casos de lesiones personales suelen

12 El 21 de agosto de 2013 la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia condenó a Álvaro Anselmo Castillo Acosta, exjuez promiscuo municipal de San Jacinto, a cuatro años de prisión en calidad de responsable del delito de prevaricato por acción. El funcionario aprovechó una acción de tutela presentada por trabajadores del sector salud para embargar durante varios años el presupuesto municipal (*RCNlaradio.com*: marzo de 2014). La Corte consideró que esta conducta tipificaba una extralimitación de funciones, ya que el juez se convirtió en coadministrador del municipio al disponer el pago de acreencias y generar con ello un caos administrativo.

13 El juez promiscuo municipal, Allí Antonio Silva, de El Carmen de Bolívar, ordenó, por medio de acciones de tutela, el embargo de recursos y el pago de acreencias laborales o de prestaciones sociales, obviando que existen otros medios o acciones legales para reclamar dichos emolumentos por parte de los funcionarios o exfuncionarios de la administración (*El Universal*: junio de 2010). Tales recursos por ser del Sistema General de Participaciones, no podían ser embargados de acuerdo con el art. 63 de la Constitución Política por lo que su acción fue ilegal.

ser reenviados al inspector de Policía bajo la modalidad de contravención, o los de VIF que son reenviados a la comisaría por la fiscalía para solicitar apoyo psicológico sin tomar las medidas de protección solicitadas.

Sin embargo, varios operadores informaron que las fallas en la eficiencia se explican porque recientemente las denuncias se han incrementado *"debido a que las personas denuncian por todo"*, o porque *"la falta de legitimidad de algunos despachos lleva a que la víctima prefiera presentar el caso ante el operador que no corresponde"*, es decir *"conflictos de orden menor ante la justicia judicial y no ante la administrativa"*, lo que ha *"generado un problema de congestión"*.

Así, el bajo perfil con que se desempeña la justicia en la gestión pública no corresponde a la dimensión real de los problemas, conflictos y demandas ciudadanas que debe atender. Un factor a tener en cuenta para incrementar su capacidad de respuesta es que la incapacidad de las administraciones para realizar una buena aplicación de la justicia, se debe no solo a su clientelización (nombramiento y alta rotación en los cargos que no están en carrera administrativa: comisario de familia, director de centro de convivencia e inspector de Policía), sino también a la falta de apoyo que hay para mejorar la prestación del servicio. Ejemplo de lo anterior son las condiciones en las que, desde hace dos años, se ofrece el servicio en El Carmen de Bolívar. Allí, la Comisaría de Familia y la Inspección de Policía deben turnarse el uso de una misma oficina y, para colmo de males, deben hacerlo en un espacio que atenta contra el principio de confidencialidad y que carece de los equipos necesarios para el eficiente manejo de la información y seguimiento a los casos.

Las condiciones de 'postconflicto' en los Montes de María no han sido aprovechadas por el sistema de justicia y las autoridades para sumar esfuerzos y promover estrategias orientadas a mejorar, restablecer y orientar el acceso y permanencia de los usuarios en el sistema de justicia, como tampoco para gestionar la articulación y coordinación que se requiere entre los operadores y la administración local. De ahí su precariedad y fallas.

3.3. Justicia por mano propia, asonadas y linchamientos: mecanismos radicalizados de justicia

En Montes de María, como resultado directo de la fase de postconflicto, el fenómeno de la justicia paralela ejercida por un grupo armado organizado ya no se presenta. Por tanto, esto ha disparado los problemas asociados a delitos como hurto, microtráfico y atracos, situación que ha generado una mayor demanda de seguridad por parte de la comunidad y extendido la percepción de una gran impunidad y sentimientos de frustración frente a la actuación de la justicia, a la que califican de inoperante, laxa y permisiva. La tendencia entre los miembros y líderes

de la comunidad consultados, es la de referirse con pesimismo a la efectividad de la Policía y la justicia para proporcionar seguridad y hacer justicia con las víctimas del delito.

Según los pobladores, en los Montes de María el control de las condiciones de seguridad y de convivencia, tanto en la zona urbana como en la rural, lo tenían hasta 2011 las FARC *"con su ley propia"*, la que implementaban con disposiciones como: *"Señores, este domingo vamos a limpiar el camino, si 'Pedro' está robando, tiene 24 horas para que se vaya"*. Y en palabras suyas, *"ellos buscaban conciliar, pero con plomo, y todos obedecían"*.

Hasta 2002 la movilidad en la región estaba restringida, *"las puertas se debían cerrar por la tarde y no había tránsito por la troncal de 6 a 6 por orden de las FARC"*; *"no podía entrar nadie que no fuera de la zona"*; obligaban la movilización de la comunidad, y *"para las reuniones citaban casa por casa"*. Entre algunos pobladores se identificó un sentimiento de añoranza con respecto del acatamiento irrestricto del mandato de este grupo, así como al respeto que despertaba por el miedo que infundía: *"Si la guerrilla ponía en una pared 'no queremos vagos en esta esquina', eso se cumplía"*. Hoy, como informaron miembros de la comunidad, *"los menores están en pandillas y se parquean en las esquinas y no pasa nada"*. Para algunos *"la seguridad y la convivencia se afectaron por la ausencia de la guerrilla"*, porque *"la gente se acostumbró a esa cultura, a que impusieran su ley,* [y] *por eso actualmente a las comunidades les hace falta el tipo de regulación y control que ellos hacían"*.

Como un efecto de lo planteado, en el territorio es común la modalidad radicalizada de la justicia por mano propia, las asonadas y los linchamientos para hacer justicia y enfrentar la inseguridad y el delito. Varios consideran esta justicia como *"la más buena"* porque, como afirmó un entrevistado, *"con la formal hay que esperar 72 horas para que judicialicen al victimario, en cambio con la de mano propia lo quiebro ahí mismo"*. Esta problemática ocurre en los cuatro municipios, donde hay *"rezagos de personas que acuden a la justicia privada o que asumen la ley por mano propia"* como excusa ante la ineficiencia de la justicia, o porque no están de acuerdo con la actuación de una justicia en derecho; *"los usuarios dicen: me va a tocar a mí defender mis derechos si la justicia no lo hace"*, y las víctimas preguntan: "*¿Esto va a quedar así? ¿El victimario puede hacer lo que quiera?"*.

A su vez, la tradición de asonadas es una característica de la zona como mecanismo para satisfacer un derecho. Algunos pobladores creen firmemente que para que *"la justicia se enfoque toca* [echar mano de] *la revolución, es decir, provocar una asonada"*. Así, *"si no atienden rápido a un paciente o si este se muere, la comunidad arremete contra el hospital y lo destruye, y si el problema es con*

los servicios públicos, se hace lo mismo con la alcaldía". Si la insatisfacción es con respecto de la fuerza pública, también se convoca a la revuelta, como ocurrió en San Onofre durante 2011 cuando habitantes de Rincón del Mar atacaron a piedra una estación de Policía luego de que agentes le decomisaran varios kilos de base de coca a un grupo de pescadores artesanales. La droga, al parecer, procedía de una lancha que había naufragado en días pasados en la zona, y aunque finalmente nadie resultó detenido, fueron más de cien personas las que causaron daños materiales a la estación (Caracol radio, 2011).

La mano dura contra los delitos y la delincuencia que azota a las comunidades urbanas y rurales y la necesidad de respuestas fuertes y ejemplarizantes, han impulsado también la modalidad de linchamiento. El caso más común de aplicación de este mecanismo se da con *"los robos de cosechas, que como son de menor cuantía y no bastan para judicializar al delincuente, el campesino termina linchándolo"*, comportamiento con el que simultáneamente se envía un mensaje de castigo inmediato, fuerte y ejemplarizante. El ejemplo más emblemático está relacionado con la muerte de alias Diomedes, cometida por habitantes del corregimiento de La Libertad, el 7 de agosto de 2008, en jurisdicción del municipio de San Onofre, quien intentaba consolidar el régimen de terror que había mantenido el jefe paramilitar Marco Tulio Pérez Guzmán alias el Oso (Verdad Abierta, 2011).

Lo anterior es un claro aprovechamiento de las estrategias de miedo y amenazas implantadas en el pasado por los grupos armados organizados, que ahora son utilizadas por la comunidad debido a la desesperación y frustración ante la no respuesta de las autoridades de Policía y judiciales en el control y sanción del delito; como bien lo caracterizaba un poblador, *"ahora linchan a los ladrones, antes iban a donde el comandante, porque la justicia demora mucho"*. El linchamiento tiene un alto componente de venganza por ajusticiamiento y, en esa medida, amplía de manera preocupante la demanda punitiva de la víctima sobre el victimario.

La *'mano dura'* contra la delincuencia ejercida a través de los mecanismos antes descritos, es un síntoma de la necesidad que tiene la población de respuestas efectivas al delito y a sus consecuencias. Son reacciones extremas que se presentan dentro de un escenario caracterizado por la impunidad, la desconfianza en las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad, el miedo y la baja denuncia.

3.4. La justicia como un valor transable y relativo

El funcionamiento de la justicia en Montes de María ha entrado en tensión por elementos culturales que la han convertido en un valor transable y relativo.

3.4.1. 'En justicia todo es transable'

La baja capacidad del sistema de administración de justicia para acercar el servicio, integrar el territorio y resolver los conflictos, especialmente de la población rural, ha llevado a que las comunidades busquen alternativas para resolverlos. Una de ellas es la modalidad del arreglo económico del daño, como una forma de reparación con una alta carga cultural y la que mayor incidencia ha tenido entre los afectados. En principio, la disposición a encontrar un arreglo o a negociar los conflictos domésticos se percibe como positiva en razón a que ayuda a que las comunidades mejoren de manera autorregulada su convivencia. El problema es que la tendencia de la transacción económica cubre desde un conflicto por daño en bien ajeno, hasta delitos como el abuso sexual. Esta costumbre es denominada por la comunidad como *"plata en voz bajera"*, y definida como pasar dinero por debajo de la mesa para 'resolver' el conflicto: *"Le doy dos vacas o un millón* [y] *como la justicia cojea, esto se hace"*.

Para los operadores de justicia, este tipo de arreglo impide medir el problema de abuso sexual en la zona porque la gente tiende a negociar el daño, no a denunciarlo. Tan arraigada está la tendencia, que los entrevistados revelaron casos *"donde la familia de la menor que ha sido abusada le cobra a la familia del victimario y solo si no paga presenta la denuncia, si llegan a un arreglo después de la denuncia, buscan que se revierta la acción penal y dejan de asistir a las diligencias, o buscan que la menor se retracte ante la justicia"*. En este caso, la familia no actúa como garante ni protectora de los derechos del menor, no atiende ni entiende la dimensión del daño cometido, sino el provecho económico que puede obtener del perjuicio.

3.4.2. 'En justicia todo es relativo'

Un elemento que fue resaltado por varios operadores es la predisposición de las personas y comunidades a creer que la justicia solo opera bien cuando las beneficia; es decir, que se acogen a ella y la acatan cuando más les conviene. Esta confusión de valores relativos a la justicia es propia de una cultura permeada por la ilegalidad y la ausencia de mecanismos informales y positivos de control y sanción social que afectan la preeminencia de la ley y su acatamiento.

La justicia también se constriñe cuando el victimario es conocido o cercano. En ese caso, según operadores consultados, las personas buscan *"hacer a las malas que el fiscal actúe de acuerdo a su interés"*, y si no es así responden con frases como: *"Usted ya tenía eso arreglado"* o *"le está metiendo política"*. También se da el caso donde el demandado busca minimizar el delito cometido y su impacto; en este contexto, la justicia formal y en derecho no le sirve a este si de ella no se deriva el beneficio esperado: la impunidad. En el territorio, junto a una demanda social por

mayores y más drásticos castigos, debido a la situación de inseguridad que genera el incremento de delitos como robos, atracos, microtráfico y lesiones personales, se presenta una cultura laxa y permisiva con los infractores y delincuentes menores si estos son de la comunidad.

Para un operador de justicia judicial, la idea de una justicia flexible tiene consecuencias nocivas en el capital social de la comunidad porque deriva en situaciones donde las personas terminan por percibir al delincuente como el *"héroe"* o el *"buen ladrón"*, y a la Policía como el *"enemigo"* (hay casos donde *"la comunidad participa en audiencias y aplauden al delincuente"*, *"le muestran veneración"*). Un ejemplo que ilustra el fenómeno descrito se presentó en San Jacinto en 2013 durante una audiencia para legalización de capturas por microtráfico de seis personas, y que se tuvo que suspender por amenazas por parte de la comunidad de ir a las vías de hecho si procesaban a los detenidos; el juez debió reprogramarla bajo la protección de 160 policías. Paradójicamente, por un lado la comunidad señala el microtráfico como uno de los delitos generadores de inseguridad y de riesgo de consumo en la población joven de la zona, y por el otro, trata de impedir que el juez judicialice a los detenidos por ese delito, establezca la pena y mejore la seguridad del sector.

Los comportamientos antes descritos dejan claro que aquí la justicia se relativiza, se ajusta al propio interés y el delito se banaliza porque: i) es cometido por individuos de la comunidad; ii) el victimario es una persona con reconocimiento social y económico; iii) el acusado forma parte de una familia arraigada en la zona; iv) el delincuente se ha ganado la simpatía de los pobladores; v) la violencia física, verbal y sexual, no se toma en serio y se tolera, no hay denuncia o se transa económicamente, los victimarios quedan impunes y las víctimas totalmente silenciadas y desprotegidas; y vi) la víctima (generalmente mujer) se arrepiente y no quiere que el victimario vaya a la cárcel, *"solo que le metan un susto"*. De ahí que para no aumentar la inseguridad ni crear la sensación de impunidad sea imperativo que la comunidad empiece a comprender y a aceptar que el juez debe ejercer la justicia sin discriminación alguna y con total apego a la ley.

3.5. Desconfianza

En su mayoría, las personas consultadas expresaron no estar motivadas para acercarse a los servicios de justicia administrativa, judicial ni a la fuerza pública, básicamente, por dos factores:

a) **Por ineficiencia del sistema.** Los usuarios no buscan el servicio o desisten durante el proceso porque creen que no obtienen lo que necesitan, porque: i) perciben que la justicia *"está acomodada a*

los intereses de quien tenga la posición dominante", lo que en este territorio es común por la histórica formación y permanencia de clanes familiares en los cargos públicos y la política; ii) algunos operadores no tienen la capacidad para desempeñar el cargo: *"Están en el puesto por votos y por burocracia"*; iii) *"hay pereza mental para responder oportunamente"*; iv) hay operadores que creen que *"están haciendo un favor y no que están cumpliendo con una obligación"*; y v) *"a las personas del común la justicia nos trata como carros viejos, nos pasan de taller en taller, y en general es coja, ciega y demora demasiado"*.

La percepción de desconfianza en la fuerza pública no es sustancialmente mejor. La consideran ineficiente y en algunos casos corrupta. Denuncian que está parcializada y que tiende a beneficiar, como en el tema de la justicia, a la clase política, social y económica dominante de la región. Además, en la memoria colectiva permanece la sospecha sobre la transparencia de esta institución, dados los múltiples casos de *"infiltración de las AUC y, posteriormente, de las bacrim en la Policía y la Infantería de Marina"*.

b) **Por miedo.** Para la mayoría de los miembros de las diferentes comunidades consultadas, aunque el territorio ha ganado en pacificación, *"el miedo nunca se ha ido, nos arropó totalmente"*. Para ellos se trata de un *"miedo histórico por la situación de desasosiego en la que vivían, donde los muertos eran el pan diario"*. Por esto, en sus palabras, la desconfianza provocada por ese miedo *"vulneró la palabra debido a que quien habla se muere"*, y el silencio se convirtió en un mecanismo de supervivencia porque *"no se sabe cuál es el pensamiento de la persona, debido a que uno está lidiando con el indio y no conoce quién es el cacique"*. Ambos síntomas (desconfianza y miedo) también se fundamentan en la idea de que hoy haya grupos armados organizados en la zona que no están identificados. Por eso, según ellos, *"nadie sabe con quién está tratando, quién es quién, ni quién está con quién"* (esta incertidumbre no la tenían anteriormente *"cuando estaban las AUC porque los conocíamos e identificábamos, ahora no se sabe quién lo va a matar a uno"*). En líneas generales, la función del sistema de justicia, judicial y administrativa, es acercar y suministrar justicia al ciudadano, y la de la fuerza pública, proveer seguridad, pero en Montes de María ambas están en entredicho porque no cuentan con la legitimidad y confianza suficientes y su capacidad de respuesta está limitada.

Para una juez de la zona es perentorio superar la desconfianza en los fallos e insiste en que para ello solo se necesita que el juez le dedique el tiempo necesario a explicar las decisiones, especialmente cuando el fallo es adverso al usuario. Su experiencia, utilizando esta estrategia, ha sido positiva, ya que: i) ayuda al usuario a comprender el porqué de una sentencia; ii) disminuye la distancia entre la valoración que hace la justicia de un delito y la valoración que pueden realizar las personas y comunidades sobre el mismo; y iii) ayuda a superar la mala percepción motivada por la sospecha frente a las actuaciones de la justicia.

3.6. La comunidad rural: fuera del mapa del sistema de justicia

Al costo por el desplazamiento para acudir al sistema, se suman otros obstáculos que el usuario de la zona rural debe superar para encontrar respuestas mínimamente satisfactorias de la administración de justicia. Son varios los elementos que explican los muy bajos niveles de denuncia de delitos y de demanda de un tercero en la justicia formal para la solución de conflictos provenientes de estas zonas.

Los habitantes de las áreas retiradas de las cabeceras municipales se encuentran frente a una justicia a la que no es fácil acceder porque está alejada de sus necesidades, es discriminadora, y las probabilidades de recibir un servicio oportuno y eficiente, son escasas, por no decir nulas. Generalmente, *"la justicia no llega a las veredas"*. No porque exista riesgo para los operadores por problemas de seguridad (como ocurre en otras regiones), debido a que la mayoría coincidió en que *"no hay influencia del conflicto armado en la provisión de justicia formal judicial y administrativa"*, sino porque no hay la disposición y el compromiso suficientes de las diferentes administraciones locales y operadores del sistema para promover y ejecutar estrategias que acerquen la justicia a estas poblaciones, que son altamente vulnerables por razones sociales, económicas y por la baja oferta de justicia formal y comunitaria.

Entre los miembros de las comunidades rurales consultadas existe una gran añoranza *"frente al papel que jugaban sus ancestros en la mediación de conflictos y en la cohesión de la comunidad"*. Las comunidades antes contaban con figuras de alto reconocimiento que cumplían con la función de mediadores para resolver los conflictos domésticos y fortalecer las redes de apoyo de las organizaciones, pero, infortunadamente, *"la influencia de las AUC y la guerrilla acabaron con la capacidad de mediación de la comunidad"*, lo que hoy se refleja en *"las peleas internas"* y en la tendencia de algunos habitantes a *"tomar la ley en mano propia en lugar de consultar a las autoridades legales"*.

Ni la justicia comunitaria ni la formal llegan a las zonas rurales de estos cuatro municipios, y la que busca la persona cuando se desplaza a la cabecera resulta insuficiente en calidad de la atención y en oportunidad del procedimiento. De ahí que el usuario rural no crea en la capacidad de esta para mejorar la respuesta en futuras consultas, y acabe por convencerse de que demandar el servicio ante la justicia formal no tiene sentido; lo hará a través de mecanismos ilegales y radicales como la mano propia y el linchamiento, o desistirá en su empeño de satisfacer sus necesidades jurídicas.

La zona rural no está en el mapa de la justicia formal, o al menos esa es la idea de los pobladores: *"Nos tienen abandonados por la seguridad y la justicia"*, *"creen que no hay problemas"*. Efectivamente, ni los jueces ni los demás operadores (fiscales, personeros, inspectores de policía, comisarios de familia) consultados incluyeron dentro de las recomendaciones para mejorar el acceso a la justicia concentrar esfuerzos entre las entidades que la componen para proveer el servicio en estas zonas. A lo anterior se suma el hecho de que la presencia institucional en el territorio a través de los MASC es mínima, y no ofrece garantía de permanencia para trabajar el desarrollo de una justicia más cercana.

Resulta lamentable el débil apoyo y reconocimiento que tienen los pocos conciliadores activos que permanecen en los municipios trabajando la conflictividad solo en la zona urbana; algunos registran únicamente una solicitud del servicio al mes, lo que demuestra que su presencia en lo local es marginal, y que su funcionamiento limitado y desconocido por la comunidad. Aunque para la mayoría de los operadores de justicia formal, los conciliadores son percibidos como un mecanismo válido, no los legitiman como agentes de justicia en la transformación de los conflictos, al alegar que carecen de posicionamiento y capacidad, lo que se ha traducido en resistencias dentro del sistema para incluirlos en las remisiones de casos.

De otro lado, las comunidades insistieron en la necesidad de apoyo y capacitación que tienen las organizaciones afrodescendientes para que sus consejos comunitarios recuperen su capacidad de mediación y regulación, y actúen como voceros respaldados por la justicia formal, no solo en la difusión de los derechos de las personas sino también en la orientación y atención de la conflictividad doméstica, y como puente con la justicia formal cuando el caso amerite su intervención. En áreas remotas y de población dispersa, los consejos comunitarios, los conciliadores en equidad y los mediadores de las JAC son medidas efectivas que pueden tener un impacto positivo en el corto plazo.

4. HALLAZGOS MÁS RELEVANTES

Los resultados de recuperación y control del monopolio del uso de la fuerza por cuenta del Estado y el sometimiento de los grupos armados organizados en Montes de María han sido positivos en términos de una mayor pacificación del territorio, con una disminución significativa de la violencia homicida, y de la recuperación de las libertades de las comunidades. Sin embargo, en medio del proceso de postconflicto que atraviesan, el problema de tierras debe ser considerado como un eje central de la política pública local y de la administración de justicia en la región.

En relación con esto, la ausencia de información clara y confiable acerca de la dimensión real del despojo ha promovido la sospecha sobre la falta de transparencia en los procesos de restitución, no solo de los funcionarios a cargo sino también de algunos demandantes, y generado una división en el interior de las comunidades sobre la percepción del despojo; para unos, la venta se ha realizado bajo presión y engaño y, para otros, la mayoría de los casos se deben considerar como un negocio de libre elección. Igualmente, se identificaron serias diferencias entre algunos operadores, especialmente de El Carmen de Bolívar, frente al nivel de riesgo que corren los demandantes. Mientras unos creen que el proceso se está presentando sin problema alguno, otros prenden las alarmas al ver el número de casos de desistimiento por problemas de amenazas que quedan ocultos, en razón al temor que implica presentar la denuncia.

La sensación y percepción sobre la inseguridad de la zona que hay entre las comunidades consultadas es grande. Como primera medida, tanto la comunidad urbana como la rural no confían en la capacidad de la Policía y de la justicia para controlar y penalizar efectivamente los delitos propios de una situación de postconflicto como las riñas, las lesiones personales, los hurtos y el microtráfico, los que han impactado seriamente las condiciones de seguridad. Asimismo, en la zona rural el miedo *"no se ha ido"*, por lo que los campesinos permanecen en estado de alerta y observación para detectar cualquier signo que evidencie la presencia de grupos armados organizados. Esto ha causado toda clase de especulaciones que no se deben pasar por alto, así como tampoco se debe minimizar la presencia evidente de las bacrim en la región. Los campesinos están inquietos porque no saben cuáles serían los riesgos de alteración de las condiciones de pacificación en el territorio que sufrirían con una eventual firma de la paz, y de manera acertada formularon dos preguntas: *"Si se firma la paz, ¿para dónde van a coger los guerrilleros que todavía están en la región? Y si no se firma, ¿volverán los guerrilleros a la zona para recuperar el territorio?"*.

En esta región, la influencia del conflicto armado agudizó la debilidad institucional, ayudó en la infiltración y la cooptación de la administración pública y la vida política en la región, y permitió el control de estos grupos sobre el territorio y su población, situación que generó un impacto altamente negativo en la gestión de la inversión pública. Lo alarmante es que la pacificación no ha tenido como resultado un mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes ni en el impulso sostenido de su desarrollo económico, político y social, mucho menos en la construcción de capital social, de una cultura de la legalidad, y del mejoramiento de la oferta del servicio de justicia.

Si bien el marco de un postconflicto no deja de ser complejo para las administraciones locales de los cuatro municipios, el problema se ha agudizado porque al no estar condicionada la política pública local a la lógica del conflicto, las autoridades locales no han podido excusar sus precarios resultados en materia de provisión de servicios y otras funciones municipales. Al respecto, la hipótesis que se propone y desarrolla a lo largo del documento, es que el fenómeno del mal desempeño de las administraciones locales se podría deber a una reconfiguración de los grupos (políticos, funcionarios públicos, y redes mafiosas), de estrategias y de medios (corrupción y clientelismo) para la captura de la institucionalidad pública.

Paralelo a lo anterior, es prioritario dedicar esfuerzos alrededor de las organizaciones sociales para estimular el interés ciudadano en la gestión transparente y eficiente de los asuntos públicos, así como en la construcción de una cultura de la legalidad. La población de Montes de María debe recuperar la capacidad perdida de sus organizaciones y su cultura de la reivindicación y protección de los derechos por el efecto devastador que ha tenido hasta hoy la politiquería sobre el liderazgo comunitario, que les ha cerrado la puerta a los líderes y a las organizaciones que no cohonestan con prácticas como la compra de votos o la obligada pertenencia sin ningún cuestionamiento al grupo que está en el poder.

¿Cómo hacer, entonces, para que las redes y organizaciones sociales no sean permeadas por prácticas ilegales en el ejercicio de la política y puedan tener una participación equitativa en el juego de la democracia representativa? Los esfuerzos que hacen las organizaciones sociales para incidir políticamente en la transformación institucional que necesita la región no pueden ser desperdiciados porque son una oportunidad tangible que tiene esta región para recuperar la construcción de lo público, bajo condiciones de legitimidad y gobernabilidad.

Por su parte, la administración de justicia no escapa a los efectos de la debilidad y limitada capacidad institucional, lo que se ha convertido, lamentablemente, en un factor facilitador de corrupción y baja eficiencia. Un obstáculo por superar es el cuestionamiento que le hicieron tanto operadores como usuarios al servicio de

justicia, al caracterizarlo como discriminador y poco transparente, la preocupación de algunos jueces por la sospecha sobre prácticas corruptas de funcionarios en algunos despachos y las limitaciones que tienen para iniciar una investigación por un temor asociado a la falta de confianza y credibilidad que tienen hacia algunas de las instituciones responsables.

Esta situación exige una intervención concertada del sistema de justicia local para poder conocer la dimensión real del problema y enfrentarlo, porque una justicia cuestionada no cuenta con la fuerza requerida para velar por la legitimidad en la función pública en contextos donde las condiciones de legalidad son precarias, ni tampoco para resolver los conflictos entre los ciudadanos. Una intervención para posicionar la justicia formal y recuperar la confianza, exige la convergencia de esfuerzos que ya ha sido iniciada en los CJL, con propuestas para disminuir la distancia entre la justicia judicial, administrativa y comunitaria, como elemento prioritario y central para brindar una oferta clara que responda a las realidades del contexto y aproveche las ventajas de estar en un territorio sin grupos armados organizados.

¿Qué implicaciones se pueden derivar de las diferencias en la interpretación de las normas de los operadores de justicia judicial y administrativa? Este es otro asunto a resolver, ya que es fundamental que el SLJ estudie los efectos que pueden resultar de la errónea aplicación de la ley, ya sea que por desconocimiento o porque, por comodidad, el operador decide, de manera acomodada, realizar procesos fáciles y rápidos aunque eso implique *"torcer la ley"*. Este fenómeno, que fue reseñado con preocupación por algunos de los operadores, aún no ha sido intervenido, a pesar de los efectos negativos que tiene sobre las víctimas. En esa medida han ganado el *'dejar hacer'*, y el *'dejar pasar'*.

De ahí se derivan, de manera preocupante, los medios radicalizados de aplicación de justicia como una opción de las comunidades para enfrentar los delitos y el alto grado de conflictividad social presente, y como una vía para responder a la frustración y percepción de impunidad que han generado las limitaciones de la fuerza pública en materia de seguridad y de la justicia para responder de manera eficiente e imparcial a los que han sido víctimas. La justicia por mano propia, los linchamientos, y las asonadas surgen con fuerza por varias razones: i) el vacío dejado por la guerrilla que actuaba como 'garante' y ejecutora de la justicia y la seguridad en las zonas de influencia; ii) como indicio de la necesidad de respuestas efectivas y de 'mano dura' a las que se acostumbró la comunidad para combatir el delito y sus consecuencias; y iii) un escenario que estimula este tipo de reacciones extremas, al estar marcado por la impunidad, la desconfianza en las instituciones

encargadas de la justicia y la seguridad, el miedo, y la baja denuncia. Otro elemento que fue identificado es la idea que tienen los miembros de la comunidad de que una justicia es justa solo cuando está hecha a la medida de los intereses de cada usuario, sea este víctima o victimario, por lo que si el juez no cumple con este principio, la justicia es constreñida por presión y amenaza.

Finalmente, la tendencia de la población a interpretar la resolución del conflicto como una transacción económica es un hallazgo alarmante. Si bien la costumbre de negociar un conflicto se puede percibir como una capacidad ganada por la comunidad para conciliar sin que medie la violencia, en este caso la gravedad radica en que la transacción económica cubre desde un daño en bien ajeno hasta delitos como el abuso sexual. Es imperativo que el Sistema Local de Justicia realice un trabajo para que la comunidad comprenda que no se pueden proteger los derechos de las víctimas con la aplicación de una justicia laxa y sin apego a la ley, actitud que solo fortalece la figura del *"buen ladrón"* y la impunidad prevista. Tampoco puede evadir la responsabilidad que le corresponde cuando sus miembros vulneran los derechos y cometen delitos al considerar que en justicia *"todo es transable"*.

5. BIBLIOGRAFÍA

ACNUR. (2006). *Proceso de Paz con las Autodefensas* . Bogotá: ACNUR.

ASDI-PNUD . (2010). *Los Montes de María: Análisis de la conflictividad.* Bogotá.

Caracol radio. (31 de agosto de 2011). http://caracol.com.co/. Obtenido de http://caracol.com.co/radio/2011/08/31/regional/1314753180_539909.html

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2010). *La Masacre del Salado: Esa Guerra No Era Nuestra.* Bogotá: CNMH.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2010). *La Tierra en Disputa: memorias del despojo y resistencia campesinas en la Costa Caribe 1960-2010.* Bogotá: Ediciones Semana.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Basta Ya!* Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica : DPS. Departamento para la Prosperidad Social.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). Guerrilla y Población Civil. Tayectoria de las FARC 1949-2013. Bogotá: CNMH.

Corporación Nuevo Arco Iris. (2011). *Restitución de tierras en la costa: muchas iniciativas, sombríos augurios.* http://issuu.com/arcoiris.com.co/docs/info_ejecutivo_2011: Corporación Nuevo Arco Iris.

El Tiempo. (26 de julio de 2008). *http://www.eltiempo.com/.* Obtenido de http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4399081

Fundación Ideas para la Paz. (2011). *Plan de consolidación integral en La Macarena.* Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

ILSA. (2012). *Montes de María: Entre la consolidación del territorio y el acaparamiento de tierras.* Bogotá: Publicaciones ILSA.

La Silla Vacía. (10 de agosto de 2011). *http://lasillavacia.com/.* Obtenido de http://lasillavacia.com/historia/la-sombra-de-la-gata-sigue-rondando-la-politica-de-bolivar-26497

La Silla Vacía. (12 de abril de 2012). *http://lasillavacia.com/.* Obtenido de http://lasillavacia.com/historia/las-razones-que-llevaron-la-corte-condenar-caceres-32615

La Silla Vacía. (25 de mayo de 2013). *http://lasillavacia.com/.* Obtenido de http://lasillavacia.com/historia/san-onofre-el-pueblo-de-los-cinco-alcaldes-y-las-regal%C3%ADas-desaparecidas-44307

MSD Colombia. (2011). *Justicia en las zonas CSDI.* Bogotá.

PODEC. (2011). *Análisis del Plan de Consolidación de Montes de María. Una mirada desde el desarrollo, la democracia, los derechos himanos y la cooperación internacional.* Bogotá: CÓDICE Ltda.

Reyes, A. (2009). *Guerreros y Campesinos: el despojo de la tierra en Colombia.* Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Sánchez, F., & Chacón, M. (junio de 2005). *Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002.* Bogotá: CEDE. Obtenido de https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/d2005-33.pdf

Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. (s.f.). *Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial.* Obtenido de http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/pol%C3%ADtica-nacional-de-consolidaci%C3%B3n-y-reconstrucci%C3%B3n-territorial

Vargas, R. (9 de octubre de 2011). *http://www.razonpublica.com/.* Obtenido de http://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/2457-el-reordenamiento-violento-de-territorios-el-caso-de-montes-de-maria.html

Verdad Abierta. (2 de diciembre de 2008). *http://www.verdadabierta.com/.* Obtenido de http://www.verdadabierta.com/masacres-seccion/596-masacres-1997-2001-

Verdad Abierta. (18 de noviembre de 2011). *http://www.verdadabierta.com/.* Obtenido de http://www.verdadabierta.com/component/content/article/41-violencia-contra-mujeres/3691-la-barbarie-de-cadena-en-san-onofre

Verdad Abierta. (2 de septiembre de 2014). *http://www.verdadabierta.com/.* Obtenido de http://www.verdadabierta.com/bloques-de-las-farc/5428-las-verdades-de-las-farc-que-exigen-en-montes-de-maria

Verdad Abierta. (s.f.). *http://www.verdadabierta.com/.* Obtenido de http://www.verdadabierta.com/victimarios/845-el-paramilitarismo-en-sucre-un-proyecto-armado-por-su-clase-politica

Norte y nordeste antioqueños

Anorí, Briceño, Ituango y Valdivia

TABLA DE CONTENIDO

1. Contexto 207
1.1. Grupos armados organizados 209
1.1.1. Presencia histórica y disputa territorial de las guerrillas 209
1.1.2. MAP y MUSE: 'La guerra silenciosa' 210
1.1.3. Norte y nordeste antioqueños: la tajada territorial del clan Úsuga 212
1.1.4. Guerrilla y bacrim, una alianza en torno al desarrollo de las economías criminales 213
1.1.4.1. Briceño: un territorio negociado 215

2. Conflictividad reportada 216
2.1. Violencia intrafamiliar - VIF 216
2.2. Abuso sexual 218
2.3. Extorsión 221
2.4. Homicidios 222
2.5. Reclutamiento forzado: entre la incorporación 'voluntaria' y la imposición 224

3. Barreras de acceso a la justicia local 226
3.1. Desconfianza en la fuerza pública y operadores de justicia 226
3.2. Impunidad: entre la ineficiencia y la 'ley del silencio', *"los sapos mueren de espalda"* 228
3.3. Justicia paralela: fuente reconocida de autoridad, justicia y gobierno 229
3.3.1. Reconocimiento y legitimidad del poder regulador de las FARC 232
3.4. Baja capacidad y desempeño institucional 234
3.4.1. Administraciones locales sin las condiciones institucionales para responder 234
3.4.2. Justicia local cercada por burocracias y actitudes discriminadoras 237
3.4.3. La población rural sin opción para elegir la justicia ajustada en derecho: "No hay ante quien denunciar, la que manda es la ley del monte" 239

4. Hallazgos más relevantes 241

5. Bibliografía 244

1. CONTEXTO

Los municipios considerados en este diagnóstico como la subregión del norte y nordeste antioqueños[1], hacen parte del Parque Nacional Natural Nudo de Paramillo, ubicado en la cordillera occidental, en el límite entre los departamentos de Córdoba y Antioquia. Es un espacio geográficamente estratégico para los grupos armados organizados porque: i) se considera uno de los principales corredores del noroccidente del país (aprovechado para el tráfico de ilícitos); ii) conecta los departamentos de Córdoba, Antioquia y Chocó, y ofrece salida a los océanos Atlántico (especialmente hacia el Golfo de Morrosquillo) y Pacífico; iii) posee un alto potencial hídrico con las cuencas de los ríos Sinú y San Jorge, así como la construcción de la Hidroeléctrica Pescadero Ituango; y iv) su biodiversidad, además de facilitar la producción agrícola, ofrece las condiciones necesarias para los cultivos ilícitos; tiene riqueza agrícola, ganadera y minera.

Esta subregión, conformada, entre otros, por los municipios de Ituango, Briceño, Anorí y Valdivia, ha sido y es, junto con la zona de Córdoba (que también forma parte del accidente geográfico), uno de los territorios más duramente azotados y de mayor incidencia del conflicto armado (en tiempo, número de grupos armados y víctimas).

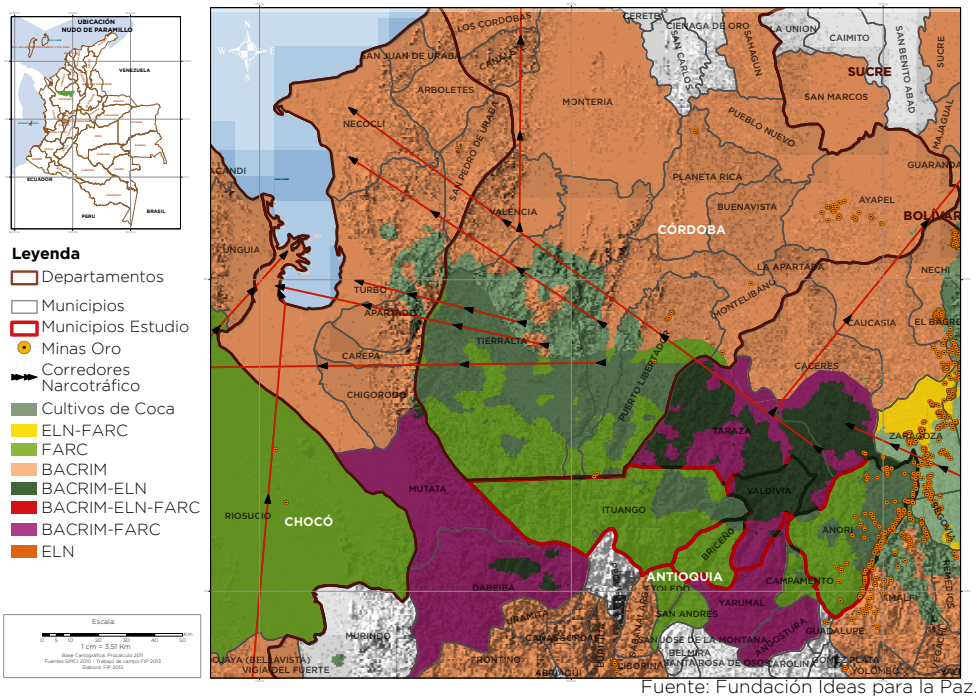
A pesar de su ubicación estratégica y de su potencial agroindustrial, por las condiciones socioeconómicas y de infraestructura, los municipios que conforman esta subregión no son competitivos en los mercados lícitos. Como lo explica Valencia, al referirse a los problemas de Ituango (también presentes en los otros municipios del área de influencia), es imposible ganar capacidad en la producción y comercialización de los productos por varias razones: i) la precariedad de las vías de comunicación; ii) las grandes distancias entre los puntos de producción y comercialización; iii) la falta de troncales que comuniquen las veredas con las cabeceras municipales; y iv) la carencia de sistemas eficientes de transporte y acopio de productos (Valencia, La reconquista de Ituango: un reto en seguridad y defensa nacional del Estado colombiano, julio-diciembre 2012).

Estas condiciones hacen que competir con los cultivos ilícitos sea muy difícil, así como lo manifestó un grupo de campesinos: *"Nosotros tenemos el permiso de las FARC para el cultivo de coca y hasta que el gobierno no nos garantice la sustitución legal y favorezca las condiciones de los agricultores no dejaremos de hacerlo"*. Lo anterior reafirma la influencia del conflicto en el desarrollo económico del Nudo de

1 Para efectos del presente diagnóstico se entiende la subregión del norte y nordeste antioqueños como los municipios de Briceño, Ituango y Valdivia (norte antioqueño), y Anorí (nordeste antioqueño).

Paramillo, al inclinar la balanza a favor del mercado ilícito y al apartarse tajantemente de los programas de sustitución de cultivos del Gobierno, como lo plantea Verdad Abierta (Verdad Abierta, 2013).

Mapa 1. Contexto del conflicto armado 2015



Fuente: Fundación Ideas para la Paz.

La subregión no solo tiene características geográficas funcionales para los grupos armados organizados, sino también una baja presencia del Estado, un desempeño institucional limitado (incapaz de garantizar la prestación de servicios básicos para mejorar la calidad de vida de la población), y una gobernabilidad de sus administraciones locales restringida en el manejo y control de la inversión y gestión públicas. Estas particularidades la han convertido en un territorio óptimo para el desarrollo y la expansión de economías criminales (cultivos ilícitos, narcotráfico, corrupción, minería ilegal y extorsión) y, por tanto, cercado por las constantes disputas por su control.

Los cultivos ilícitos, el narcotráfico y la minería han sido el gran atractivo de esta zona para los grupos armados organizados. Esto explica la cruenta confrontación a finales de los 90 por la llegada a la zona, desde Córdoba, de las AUC, y con ella, la ofensiva que tuvo lugar entre 1997 y 2001 en contra de la guerrilla para obtener

el control hegemónico. Tras la desmovilización de las estructuras paramilitares allí presentes (2005-2006), comenzaron las disputas por el territorio protagonizadas por las bacrim. Estas tuvieron lugar hasta 2011, cuando se produjo una negociación entre las principales agrupaciones para dividirse el país, negociación que posicionó a Los Urabeños (hoy clan Úsuga) en la subregión del norte y nordeste antioqueños.

1.1. Grupos armados organizados

1.1.1. Presencia histórica y disputa territorial de las guerrillas

Si bien en esta subregión (municipios de Antioquia y Córdoba), hubo presencia de estructuras del EPL, en los cuatro municipios contemplados en el presente capítulo, su injerencia fue marginal. No obstante, es importante resaltar el papel de esta guerrilla en el conflicto, especialmente el que jugó durante la década de los 80, época en la que incursionó con acciones bélicas y secuestros a los que la fuerza pública respondió de manera contundente. Adicionalmente, por la alta influencia de redes de narcotraficantes en la zona, muchos de sus combatientes se vincularon a estas y las fortalecieron.

Asimismo, en la década de los 90, ex combatientes acogidos al proceso de paz adelantado en la época (1991), conformaron el movimiento político Esperanza, Libertad y Paz (ELP), el cual entró en contienda política con la UP. Tanto las FARC como disidentes del proceso de paz iniciaron una persecución dirigida a los miembros de este movimiento, y en consecuencia se crearon los Comandos Populares, los que se aliaron con redes de Carlos Castaño para luchar en contra de las FARC. Este reacomodamiento de grupos desató una ola de violencia caracterizada por homicidios selectivos dirigidos a líderes políticos o comunitarios (Rocha, Dinámicas del conflicto armado en el Nudo de Paramillo y su impacto humanitario, 2014, pág. 18).

Contraria al ELP, la participación de las FARC en la subregión ha tenido mayor fuerza, principalmente en el municipio de Ituango. Desde la década de los 70, las FARC hacen presencia en la zona con los frentes 18 y 36 del Bloque Noroccidental (hoy Iván Ríos), y la confrontación entre las FARC y grupos paramilitares fue especialmente cruda en esta región. Esto debido a que la organización liderada por Carlos Castaño tuvo, desde comienzos de los 90, un interés prioritario por llegar al golfo de Morrosquillo, por lo que inició una guerra frontal contra ambos frentes guerrilleros, asentados en parte de esta subregión. La disputa por el territorio y especialmente por los corredores, intensificada entre 1997 y 2001, se caracterizó por masacres y homicidios en contra de la población civil, que permanentemente era acusada de colaborar con uno u otro bando.

Luego de la firma del Acuerdo de Santa Fe de Ralito en 2003 y de la materialización de la desmovilización de las AUC entre 2005 y 2006, las FARC se concentraron en soportar la ofensiva militar del Estado. En 2004, con la operación Motilón, se replegaron a la zona rural de Ituango y, progresivamente, la intensidad de las operaciones militares fue aumentando, lo que obligó a esta guerrilla, en 2008, a poner en marcha el Plan Renacer[2].

Hoy, las FARC, a través de estos frentes, se dedican a producir y procesar base de coca que luego venden a las bandas criminales, así como a extorsionar transportadores, comerciantes, contratistas, jornaleros y dueños de fincas. El frente 18, considerado uno de los más activos del Bloque Iván Ríos, tiene especial énfasis en Ituango (Rocha, Dinámicas del conflicto armado en el Nudo de Paramillo y su impacto humanitario, 2014). Y aunque el 36 está más concentrado en los municipios del Bajo Cauca, también hace presencia en Briceño, Anorí e Ituango a través de la utilización, control y protección de los cultivos y de los corredores estratégicos que atraviesan estos municipios para conectarse con el nordeste y norte de Antioquia, el Bajo Cauca, el Parque Natural Nudo de Paramillo, el Pacífico, el Atlántico y el Golfo de Morrosquillo.

La preferencia en materia de ubicación que caracteriza a los grupos guerrilleros (zonas montañosas y de poca presencia del Estado) y a las bacrim (centros urbanos de fácil acceso), no siempre se cumple en esta subregión. Por ejemplo, en Anorí, Briceño e Ituango, las FARC están representadas por una amplia red de milicias urbanas en el casco urbano y solo en el municipio de Valdivia se encuentran en la zona de montaña, dejándole así a las bacrim los centros poblados sobre el río Cauca y la troncal de occidente.

1.1.2. MAP y MUSE[3]: 'La guerra silenciosa'

Estos frentes, tanto el 18 como el 36, se caracterizan por combatir poco con la fuerza pública y preferir la 'guerra silenciosa' como táctica de guerra. Así su *modus operandi* consiste en evitar el combate y plantar explosivos para contrarrestar el asedio de los operativos militares aéreos y terrestres, de igual modo, para poder proteger el repliegue de sus miembros.

Se caracterizan por efectuar acciones de bajo esfuerzo militar por medio de la siembra de minas para defender el territorio y proteger cultivos ilícitos, lo que ha

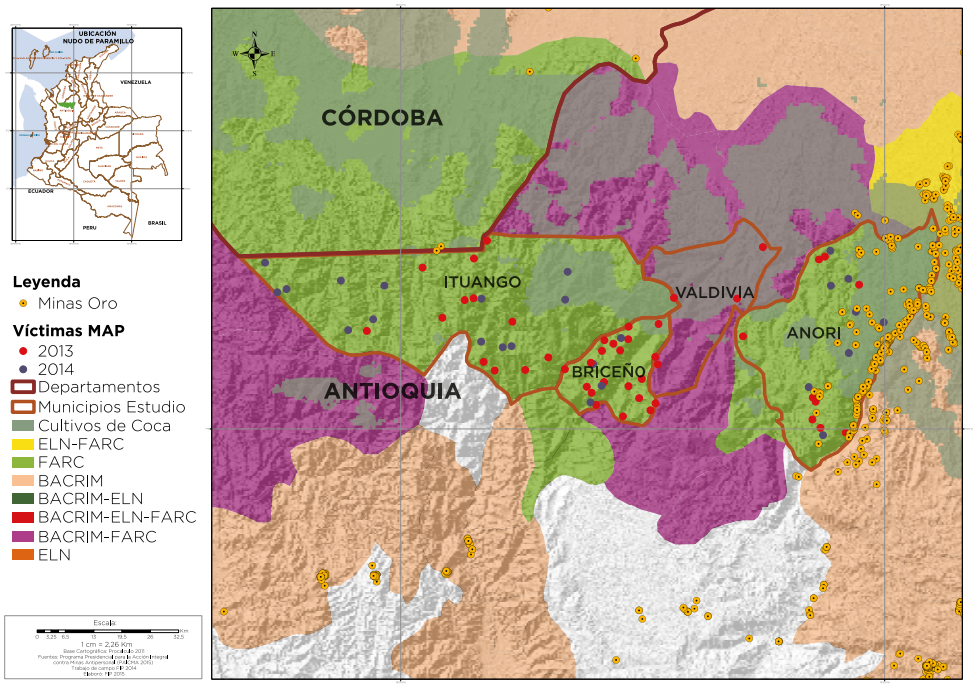
2 Esta estrategia se enfocó en la protección de zonas periféricas, con débil presencia del Estado, útiles para su refugio y para la permanencia de economías ilegales. De acuerdo con el Plan, la protección de estas regiones estratégicas debía ser llevada a cabo por pequeños grupos de combatientes a través de la activación de artefactos explosivos, hostigamientos y ataques con francotirador, evitando los combates directos y sembrando minas antipersonal. P 20.

3 MAP-Minas Antipersonal y MUSE-Munición sin Explotar.

llevado al confinamiento de la población rural; el riesgo ya no está en la posibilidad de quedar atrapado en medio de combates entre las FARC, fuerza pública y paramilitares o bacrim, sino en ser objeto de actos terroristas –explosivos en la zona urbana y minas antipersonal en la rural–, lo que convierte a los habitantes de la región en víctimas potenciales de ataques indiscriminados, mutilaciones y muerte.

Como se observa en el mapa de víctimas, el problema de MAP y MUSE se presenta en los cuatro municipios, pero Briceño es el que más número de víctimas concentra. Un claro ejemplo de esta situación fue lo sucedido en 2013 cuando 360 campesinos de las veredas cocaleras de esa población tuvieron que permanecer quince días encerrados en sus casas por los sembrados de minas que habían instalado los frentes 18 y 36. Los pobladores no se podían movilizar al mercado semanal ni trabajar, y los niños no iban a la escuela. Además, se sentían intimidados porque las minas estaban estallando solas, es decir, sin que fueran accionadas por algo o alguien (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 305).

Mapa 2. Víctimas MAP 2013-2014



Fuente: Fundación Ideas para la Paz.

Por otro lado, la construcción de la hidroeléctrica Hidroituango ha complicado la situación de orden público en la subregión, debido a que la obra ha generado la presencia permanente de la fuerza pública y de la institucionalidad privada y pública en zonas que históricamente contaban con una precaria representación del Estado, lo que para las FARC se ha convertido en una amenaza de pérdida de control y dominio sobre el territorio, la que se ha traducido en la intensificación de los ataques directos e indirectos, la siembra de minas, los daños a la infraestructura, el sabotaje al sector eléctrico y la quema de vehículos.

Más precisamente, la presencia del frente 18 se ha hecho evidente con la activación de artefactos explosivos, algunos de ellos en zonas aledañas al proyecto hidroeléctrico, y de hostigamientos contra la fuerza pública[4]. Según información proporcionada por las diferentes autoridades municipales, las acciones cometidas por esta estructura forman parte de una ofensiva diseñada para evitar el ingreso de la fuerza pública, la que recientemente ha incrementado las bases militares y el número de hombres con la fuerza de tarea Nudo de Paramillo y la operación Espada de Honor (Rocha, Dinámicas del conflicto armado en el Nudo de Paramillo y su impacto humanitario, 2014).

1.1.3. Norte y nordeste antioqueños: la tajada territorial del clan Úsuga

Durante 2012 y a comienzos de 2013 el clan Úsuga empezó a perfilarse como la banda predominante en la región, luego del debilitamiento de Los Rastrojos en el marco de las disputas internas entre sus principales jefes, de la entrega de dos de estos a las autoridades estadounidenses en mayo de 2012 (Javier Calle Serna y Luis Enrique Calle Serna), y de la captura de alias Diego Rastrojo en junio del mismo año (Insight Crime, s.f.).

Miembros de la comunidad rural y urbana consultados, expresaron su temor por la llegada y asentamiento de las bacrim en territorios delimitados y negociados con las FARC. En ese mismo sentido, un operador de justicia planteó que hoy es más duro que en 2007 cuando se desmovilizaron los paramilitares, en razón a que en esa época *"se contaba con la presencia activa de las AUC, que era un grupo más estructurado" y con "cierta motivación ideológica"*, mientras que las bacrim *"son inconsistentes, arbitrarias y más bárbaras"*.

En general, la idea de los pobladores es que no se puede subvalorar la capacidad de incidencia que tienen estas bandas en la zona, ya que han contado con la ventaja de asentarse en un territorio donde el paramilitarismo tuvo una alta influencia y, por tal razón, su presencia como estructuras de poder fue más fácil. Las dinámicas

4 Información tomada de la base de datos del conflicto FIP.

que presentan las bacrim en el territorio, revelan su capacidad para controlar y someter a la comunidad, realizar alianzas con la guerrilla, tratar de cooptar a las administraciones locales y a la fuerza pública, reorganizar su estructura jerárquica cuando en sus filas se presentan bajas o capturas de cabecillas, e intentar tener el monopolio de los negocios ilegales, aunque actualmente no estén enfrentadas con la guerrilla.

Con el fin de defender y proteger sus negocios, estas bandas están utilizando estrategias de BEM como lo hace la guerrilla[5]. Mientras para algunos funcionarios y operadores consultados estas no tienen la capacidad para sembrar minas y usar explosivos, para otros la realidad es que sí la tienen y las están utilizando como mecanismo para proteger y controlar el acceso de la fuerza pública a los cultivos ilícitos, los laboratorios, las rutas del narcotráfico y otros negocios ilegales, lo que amplía de manera sustantiva el riesgo de mutilación y muerte de los civiles y la fuerza pública.

1.1.4. Guerrilla y bacrim, una alianza en torno al desarrollo de las economías criminales

Entre 2011 y 2013, el clan Úsuga y los frentes 18 y 36 de las FARC establecieron alianzas estratégicas en torno al negocio del narcotráfico en las que la guerrilla se concentraba en el cultivo de hoja de coca y su procesamiento primario (la base), para venderla a las bandas encargadas de su cristalización y comercialización. Tal situación difiere de los violentos enfrentamientos que se dieron entre paramilitares y guerrilla por el control y poder sobre el territorio en 1997 y 2001, y da cuenta de la manera como el conflicto ha mutado con el ingreso de las bandas criminales al mapa (Rocha, Dinámicas del conflicto armado en el Nudo de Paramillo y su impacto humanitario, 2014). Hoy, las alianzas que sostienen bacrim y guerrilla incluyen la explotación aurífera, la extorsión, la protección de la cadena de producción de drogas ilícitas, la utilización de las rutas y corredores estratégicos para la movilización de sus integrantes, y el transporte de insumos, víveres y armas.

5 La metodología elaborada por el DNP se propone medir la intensidad del conflicto armado a partir de la clasificación y asignación de un valor (ponderación) a los actos del conflicto según el esfuerzo militar comprometido en cada acción. Un primer grupo está conformado por las acciones que implican Alto Esfuerzo Militar (AEM) y una masiva movilización de recursos armados y logísticos como los ataques a población y a instalaciones de la fuerza pública. Estas acciones adquieren un valor superior, que en este caso sería de 0,43. El segundo grupo lo componen acciones de Medio Esfuerzo Militar (MEM), como los hostigamientos y las emboscadas, en los que el factor sorpresa y el ataque a un objetivo inerme suelen compensar el limitado y asimétrico despliegue de los GAML. Estas acciones reciben una ponderación intermedia, que en este caso sería de 0,36. El tercer grupo lo conforman las acciones de Bajo Esfuerzo Militar (BEM), como los actos de terrorismo, contra la infraestructura o sabotajes, la activación de artefactos explosivos y ataques con francotirador, que comprometen el mínimo de capacidad armada de los GAML. Estimación de la intensidad del conflicto armado en Colombia 1999 - 2005. Bogotá, 2005. Dirección de Justicia y Seguridad.

La división del territorio que fijaron en torno a los intereses económicos que tienen en común, sumada a los pactos de no agresión establecidos, les ha permitido dedicarse plenamente a los negocios ilegales sin llamar la atención, evitar enfrentamientos con los organismos de seguridad del Estado, hacer menos costosas sus actividades legales e ilegales, y tener mayor dominio y control sobre el territorio y la comunidad. Así, para algunos pobladores consultados, *"después de la desmovilización de las AUC, como ya no hay conflicto o persecución entre los paramilitares y la guerrilla, no nos tildan de colaboradores,* [esa fue] *una de las pocas cosas buenas que quedó de la desmovilización"*.

Sin embargo, otros miembros de la comunidad y operadores de justicia piensan que si bien alrededor del norte y nordeste antioqueños en frontera con el Bajo Cauca se han presentado alianzas y negociación por el control territorial entre la guerrilla y las bacrim, estas son *"aparentes y de condición inestable* [porque actualmente] *se registra una guerra oculta y soterrada entre ellos por el dominio y control del negocio del narcotráfico, y otras relacionadas con la economía ilegal y la extorsión"*.

Afirmaciones como estas dejan claro que las alianzas no se pueden apreciar como una estrategia estable y de largo plazo, por lo que la comunidad percibe, en palabras de sus pobladores, *"una calma chicha"*, que en cualquier momento se puede romper y traer como resultado una confrontación donde la primera víctima va a ser la población. Esto lo confirman varios artículos de prensa que registran el debilitamiento del pacto entre las FARC y el clan Úsuga durante 2013, mediante nuevas situaciones de violencia derivadas de la confrontación entre estas agrupaciones (Rocha, Dinámicas del conflicto armado en el Nudo de Paramillo y su impacto humanitario, 2014).

Estos grupos armados organizados, además de ejercer control territorial, intervienen en el funcionamiento de las administraciones locales y la contratación, en la regulación de los comportamientos y las reglas de convivencia[6], en la provisión de bienes como la seguridad, en la resolución de conflictos, y en la movilización de la comunidad alrededor de proyectos comunitarios o propios, exigiéndoles a los campesinos marchar en contra de las acciones de erradicación realizadas por el Estado. Los efectos antes descritos revelan la enorme presión que sufre la población por parte del grupo armado que tiene el control del territorio en su zona de influencia, tal como lo comentaban algunos campesinos consultados: *"la única forma de autoprotegerse es ser neutral"*. Para estos, la situación se complica aún más porque las restricciones de horario y tránsito impuestas por los grupos armados no

6 En 2012, en uno de los municipios, 15 menores fueron amenazadas (al parecer, por las bacrim) porque tenían contacto con la fuerza pública.

son las únicas. A estas se suman las aplicadas por las fuerzas militares, lo que amplía la posibilidad de que los civiles se conviertan en doble fuente de sospecha, para los grupos armados organizadoss y para el Ejército.

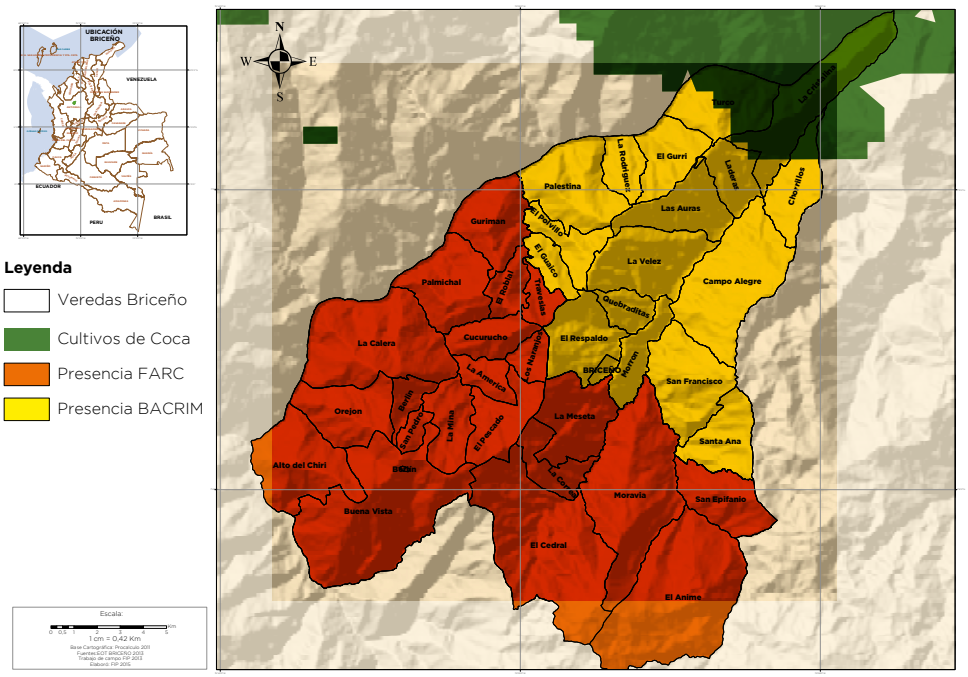
El dominio y la extensión del control que ejercen las bacrim y las FARC en la subregión varían a lo largo del territorio. En Ituango, las FARC ostentan total control territorial con los frentes 18 y 36, mientras que las bacrim solo hacen presencia en la zona de frontera con Tarazá, Briceño, Valdivia y el sur de Córdoba para realizar las actividades ilícitas compartidas. En Anorí (excepto en las zonas aledañas a la carretera de entrada al municipio desde Porce), como resultado del control de la fuerza pública que ha desplazado a los grupos armados, las FARC hacen presencia en la mayor parte del territorio y las bacrim están solo en la zona de Dos Bocas del corregimiento de La Liberia, y en la vereda el Charcón en frontera con Zaragoza. Por el contrario, en Valdivia el dominio territorial de las bacrim abarca los poblados ubicados sobre el río Cauca y la troncal de occidente, y las FARC se encuentran replegadas en la zona de montaña en límites con Anorí. Briceño, por otra parte, cuenta con un territorio claramente dividido.

Como se observa en el mapa, las FARC y las bacrim se han apoderado del territorio y lo han dividido administrativamente de acuerdo con sus negocios y uso productivo. Según información suministrada por la comunidad y algunos operadores de justicia, en la zona sur del municipio operan las FARC con los cultivos ilícitos, la minería, el reclutamiento forzado y la extorsión, y en la zona norte las bacrim cultivan y comercializan la droga, reclutan y extorsionan (a mineras y comerciantes), lo que para los funcionarios entrevistados demuestra que "*los planteamientos de uno u otro mando están dirigidos al mismo propósito, ya no se enfrentan porque hay alianzas que los favorecen*".

1.1.4.1. Briceño: un territorio negociado

Un argumento central que respalda la estrategia antes descrita de alianza y división del territorio bajo la lógica de negociación y pragmatismo, es el de Masse (Massé, 2012) cuando plantea que las bacrim actúan bajo una 'lógica mafiosa', pues principalmente están interesadas en captar parte de la renta y las ganancias de las actividades ilegales. En este sentido, las alianzas entre estos grupos obedecerían a la necesidad de obtener mayor dominio y tranquilidad (no confrontación) para poder actuar y generar mayores ingresos.

Mapa 3. Briceño: dominio territorial pactado 2013



Fuente: Fundación Ideas para la Paz.

2. CONFLICTIVIDAD REPORTADA

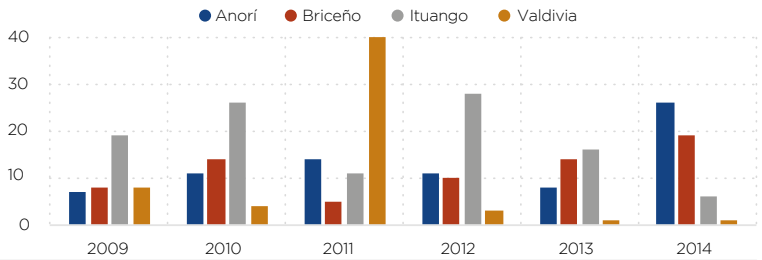
De acuerdo con la información recogida en campo, en la justicia formal judicial los casos que más se tramitan son: en civil, deudas; en penal, lesiones personales, delitos sexuales, y hurtos, y en familia, inasistencia alimentaria y VIF. En lo que tiene que ver con la justicia administrativa, los casos más habituales son los conflictos de pareja (separación de bienes principalmente), violencia intrafamiliar, inasistencia alimentaria, delitos sexuales, custodia y cuidado personal, y linderos. Todos los operadores coincidieron en que la denuncia es poca y advirtieron que esta no corresponde a la magnitud de la conflictividad presente en todos los municipios de la subregión.

2.1. Violencia intrafamiliar - VIF

De los municipios de la subregión, Ituango es el que concentra el mayor número de casos de VIF en el periodo estudiado con 106 hechos, seguido por Anorí (77) y

Briceño (70). Por otra parte, Valdivia, a pesar de ser el municipio con menor número de registros (57), en el 2011, mostro un incremento del 62% con respecto al año anterior.

Gráfica 1. Casos de VIF municipal 2009-2014. Forensis[7]



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anorí	7	11	14	11	8	26
Briceño	8	14	5	10	14	19
Ituango	19	26	11	28	16	6
Valdivia	8	4	40	3	1	1

Fuente: Forensis, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz.

En general, el trabajo de campo realizado demostró que estas cifras no reflejan ni remotamente la dimensión y caracterización del problema de VIF en toda la subregión. Operadores de justicia administrativa y comunidad insisten en que la magnitud de esta violencia en el territorio es preocupante, particularmente por "*la tendencia* [que hay dentro de la población] *a arreglar por la vía de hecho y no de derecho*".

Sumado a esto existe un amplio subregistro del fenómeno que denota la falta de denuncia y que se debe a varias razones: i) el control social y la intimidación ejercida particularmente en la zona rural por la guerrilla, que cobra multa por peleas; ii) el "*desinterés y descuido* [de la víctima frente al problema] *o porque no hay apoyo de la familia*"; iii) la vergüenza de la víctima y de su familia, que evita, a toda costa, que el caso se conozca al interior de la comunidad: "*no denuncie, cállese, piense en*

7 Para facilitar la comprensión de la problemática se tomaron únicamente las cifras de Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en la medida en que, para el caso de Violencia Intrafamiliar, es la institución que cuenta con información más completa. La diferencia en los datos de Forensis y la Policía Nacional corresponde a que en la segunda (Policía), la única manera de registrar los casos es que la víctima interponga la denuncia, pero generalmente las personas notifican el hecho violento o delito ante otras instituciones como comisaría de familia o personería, que luego remiten el caso a Medicina Legal para su debido examen.

nosotros"; iv) la timidez y conformismo de la mujer "*que no se atreve a hablar*", "*ni* [a] *hacerse respetar*"; v) la desinformación acerca de los derechos que tiene la víctima y que la invisibiliza ante el sistema de justicia formal; vi) la tendencia de algunos funcionarios a querer conciliar lo que no es conciliable, vulnerando los derechos de la víctima y exponiéndola a un riesgo mayor ante el victimario; vii) porque, como expresó un operador de justicia judicial, "*se establecen los fallos y no se cumplen*"; viii) el "*retiro de la denuncia debido a la posibilidad de que la pareja o victimario vaya a la cárcel, situación que es más común de lo que se cree*"; ix) porque, como también informaban varios operadores del sistema de justicia administrativa, "*para la víctima de la zona rural las medidas de protección son letra muerta, no se pueden cumplir por parte de la Policía debido a que por seguridad esta no puede desplazarse a las veredas*"; o x) porque algunos miembros de esta institución "*minimizan el riesgo que corren las mujeres víctimas para dar protección*". Igualmente, la falta de independencia económica fue mencionada como un elemento de peso, que le genera a la mujer una mayor exposición a la violencia y un fuerte sometimiento a la cultura patriarcal.

La dificultad para conocer la dimensión real de la VIF, llevó a la comisaría de familia de Briceño a elaborar una encuesta para contar con información primaria y confiable sobre esta violencia, el abuso sexual, la ruta de atención y la cultura de la justicia. En su primera etapa, el ejercicio se aplicó en el 50% de las veredas del municipio, investigación que se debería ampliar a la totalidad de los municipios de la subregión.

2.2. Abuso sexual

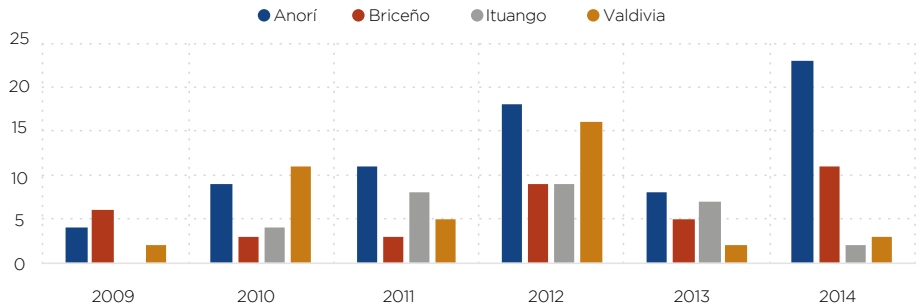
Además de la VIF, el abuso sexual está invisibilizado a pesar de haberse mencionado por varios operadores de justicia como un delito frecuente en la subregión. La información suministrada por Forensis[8], y registrada en la gráfica, indica que el mayor número de denuncias se registró en los municipios de Anorí y Valdivia, seguidos por Briceño e Ituango. En Anorí, de forma particular, operadores de justicia judicial entrevistados en 2014 informaron con preocupación que se había presentado un incremento en la denuncia de casos de abuso sexual, dado que en ese momento, de 25 reclusos, el 60% estaba por ese delito.

Para la comunidad, en estos casos la denuncia no se presenta porque *"hay incompetencia y falta de ética profesional en los prestadores del servicio de justicia"*:

8 A partir de 2010 la metodología del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses cambió y pasó a medir el abuso sexual de acuerdo con el número de exámenes realizados para determinar la configuración de la violencia sexual, con lo que presenta información de los datos relacionada como presunto abuso y posible asalto sexual. Forensis manifiesta que la cifra real podría ser diferente a lo encontrado, pues hay incidentes que no se informan, ni se conocen o reportan (Forensis, 2012).

"no hay reserva, los casos de violencia sexual se denuncian y de una se riega el cuento". Al respecto, algunos operadores consideran que la falla se puede dar durante el proceso que viene después de la denuncia, ya que generalmente no se hace a tiempo el examen médico correspondiente y la víctima termina por desistir, a lo que se suma la falta de acompañamiento y protección a través del sistema.

Gráfica 2. Casos de abuso sexual 2009-2014. Forensis[9]



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anorí	7	11	14	11	8	26
Briceño	8	14	5	10	14	19
Ituango	19	26	11	28	16	6
Valdivia	8	4	40	3	1	1

Fuente: Forensis, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz.

En la subregión, el abuso está estrechamente ligado al accionar de las bandas criminales en la medida en que estas ejercen este tipo de violencia principalmente sobre la población femenina adolescente de la zona y generan su consecuente desplazamiento: *"La presión de acceso carnal por parte de las bacrim sobre las adolescentes obliga a los operadores responsables a sacar a la potencial víctima de la zona para protegerla"*. Este fenómeno ilustra el denominado 'usufructo' que un grupo armado en control y dominio del territorio puede extraer de la posición militar alcanzada (en este caso extraído por las bacrim). El abuso y la violencia sexual cometidos en contextos de conflicto armado tienen como principales víctimas a las mujeres, y su frecuencia obedece a que el victimario, por el hecho de portar armas

9 Para facilitar la comprensión de la problemática se tomaron únicamente las cifras del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en la medida en que, para el caso de Violencia Intrafamiliar, es la institución que cuenta con información más completa. La diferencia en los datos de Forensis y la Policía Nacional corresponde a que en la segunda (Policía), la única manera de registrar los casos es que la víctima interponga la denuncia, pero generalmente las personas notifican el hecho violento o delito ante otras instituciones como comisaría de familia o personería, que luego remiten el caso a Medicina Legal para su debido examen.

y pertenecer a un grupo armado organizado ve reforzado su poder para cometer el delito (Corporación Humanas-Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, 2009, pág. 25).

El alto subregistro en todos los municipios se relaciona también con factores culturales derivados del dominio de estructuras de poder machistas en la comunidad, que multiplican los obstáculos que las mujeres víctimas deben enfrentar. En este sentido, la no denuncia se presenta por: i) vergüenza de la familia de la víctima "*que la obliga a callar el delito*"; ii) "*sentimiento de culpa inducido a la víctima por parte del entorno familiar, que termina por justificar el hecho*"; y iii) falta de apoyo y acompañamiento de la familia que se resuelve con un "*deje las cosas así, no haga nada*" (uno de los jueces caracterizó este fenómeno como complicado "*porque se da al interior de la familia como una tradición cultural*").

Otro factor mencionado de manera reiterada, es el miedo a denunciar por la posición de gran vulnerabilidad que tiene la víctima frente al victimario, lo que genera un efecto altamente disuasivo respecto a la denuncia. Como lo plantea la Agencia de Prensa IPC, el subregistro está fundamentado en el miedo a represalias (en razón a que este tipo de delitos suelen ser perpetrados por integrantes de grupos armados organizados en las zonas donde operan como mecanismo de control y presión) y en la contaminación por armas (presencia de minas antipersonal y munición sin explotar) que dificulta el desplazamiento de los operadores de justicia a la zona donde se presentan los abusos y aumenta la brecha entre la sociedad civil y la fuerza pública (Agencia de Prensa IPC, 2010). Lo anterior reproduce el abandono y desconocimiento de la situación por la que atraviesan las mujeres, quienes son víctimas de un conflicto que no mide fuerzas y que tampoco respeta su condición de alta vulnerabilidad[10].

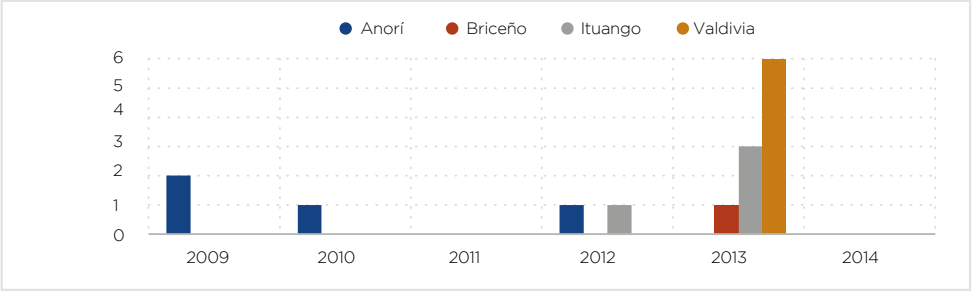
Además, la presencia de justicia paralela en la zona impacta directamente la probabilidad de denuncia de este delito frente a la justicia formal, ya que por el impacto psicológico implícito en estos crímenes, los castigos severos que ofrece la justicia paralela se adecuan más al estado emocional de la víctima. En los casos de violencia sexual cometidos en la zona rural, el victimario recibe pena de muerte

10 A finales de 2013, la Fiscalía 15 presentó ante el Tribunal de Justicia y Paz de Medellín una serie de casos de agresiones sexuales cometidos por los miembros del Bloque Mineros en los municipios de Tarazá y Cáceres, Bajo Cauca Antioqueño, quienes con la intención de hacer replegar a la guerrilla de las FARC que por aquel entonces había tomado posiciones estratégicas en zonas enclavadas en el Parque Nacional Nudo del Paramillo, donde se encuentra La Granja, y valiéndose del temor que producía en la población su presencia armada, convirtieron el cuerpo de las mujeres en botines de guerra tras violentarlas sexualmente bajo el supuesto de que *"eran compañeras sentimentales de los guerrilleros"*. Según la Fiscalía 15, esa práctica encerraba un mensaje perverso: *"mostrarle al enemigo hasta dónde llegaba el poder de dominación en su propio territorio, era una conducta que buscaba denigrar, humillar"*. En dicha audiencia, una de las víctimas relató que la dificultad para que las mujeres denuncien radica en que muchas ya rehicieron sus vidas, dejaron atrás lo sucedido y han formado familias. *"Ellas no quieren que sus esposos e hijos se enteren de lo que les pasó"* (Verdad Abierta, 2014).

por parte de las FARC, lo que hace que la víctima y su familia se sientan tentados y prefieran acudir al grupo armado organizado para satisfacer su necesidad de venganza y no de justicia en derecho.

2.3. Extorsión

Gráfica 3. Denuncias por extorsión 2009-2014



Fuente: Policía Nacional, base de datos Siedco, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz.

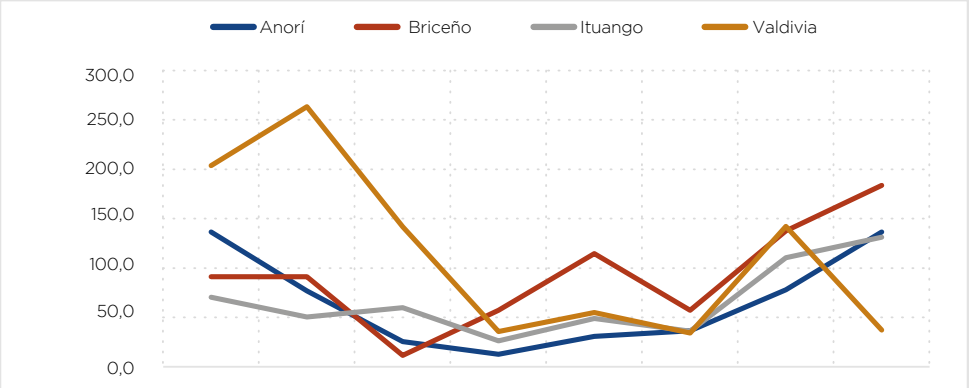
De acuerdo con la gráfica, las denuncias por extorsión en esta zona del departamento son exiguas, por no decir inexistentes. Así como en el Bajo Cauca, esta práctica se caracteriza por ser un negocio invisible y extendido, cuya magnitud y complejidad son difíciles de determinar.

En el norte y nordeste antioqueños las extorsiones son cobradas por el frente 18 de las FARC a los campesinos que tienen cultivos ilícitos, y las 'vacunas' exigidas a los transportadores, comerciantes y finqueros oscilan entre 500 mil y un millón de pesos (Valencia, julio-diciembre 2012). Las personas y operadores consultados señalaron que hay extorsión y que "*el negocio lo maneja una mezcla de FARC y delincuencia*". Según estos, los negocios de prestación de servicios que han surgido a raíz de la construcción de Hidroituango (arrendamiento, restaurantes, hotelería y comercio), se han convertido en objetivos fijos de este delito, al que no pueden escapar en razón a la gran capacidad que tienen estos grupos para perseguir y amedrentar a sus extorsionados.

Es tal la división del territorio en función del lucro y los respectivos negocios ilegales de los diferentes grupos armados organizados presentes en la subregión que, como informaron unos pobladores, en uno de los municipios los campesinos de la zona de influencia de las bacrim que estaban siendo extorsionados por estas, le solicitaron al comandante del frente 18 de las FARC que hiciera respetar el acuerdo que tenían "*para que no les cobraran vacuna ni afectaran sus bienes, lo cual se logró*".

2.4. Homicidios

Gráfica 4. Tasa de homicidio por municipio 2007-2014



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anorí	136.3	76.9	25.3	12.5	30.8	36.5	78.0	136.3
Briceño	91.2	91.3	11.4	57.2	114.5	57.3	137.6	183.7
Ituango	70.2	50.5	59.9	26.1	48.8	36.1	110.3	131.0
Valdivia	203.8	263.3	141.5	35.8	54.8	34.0	142.2	37.0

Fuente: Policía Nacional, base de datos Siedco.

Para los operadores de justicia, los homicidios en la subregión están directamente ligados al conflicto armado y a la disputa territorial que se libra en la región del norte y nordeste de Antioquia entre los diferentes grupos armados organizados. Partiendo de las cifras de Forensis, y para comprender la dinámica de este delito en este territorio, cabe destacar tres fenómenos presentados:

a) **El incremento de los homicidios en 2009 en casi todos los municipios.** Según el informe anual de DIH y DDHH del departamento de Antioquia, tal aumento puede ser el resultado de la reorganización y disputa por el poder que se fue gestando en los municipios (especialmente en Valdivia e Ituango, que reúnen el 80% de los casos presentados en dicho año) luego de la extradición de los jefes de las autodefensas, situación que provocó la fragmentación del dominio que estos podían ejercer en la región. Simultáneamente se dio el ingreso de nuevas agrupaciones y rivalidades internas dentro de las organizaciones en la lucha por el control de las actividades criminales (principalmente del negocio del narcotráfico), que incluyó disputas por: i) el control de las

rutas y corredores para comercializar la droga; ii) el control de las zonas donde están ubicados los cultivos ilícitos y los laboratorios para el procesamiento y, finalmente; iii) el control del microtráfico y expendio de droga (Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2009).

b) **El incremento de las cifras registrado en casi todos los municipios entre 2009 y 2011.** Tal fenómeno se relaciona con la disputa que hubo entre la alianza de Los Paisas y Los Rastrojos contra el clan Úsuga por el control de las zonas de Urabá y sur de Córdoba y los corredores que conducen hacia la zona costera, así como parte de las tierras que antes dominaba Diego Fernando Murillo, alias Don Berna. Los municipios más afectados por esta guerra fueron Valdivia e Ituango con 197 y 86 homicidios, respectivamente (69% del total), mientras que Anorí y Briceño tuvieron un promedio que sumado no supera el 31% de los casos consignados. Sin embargo, no hay que olvidar que precisamente en estos dos municipios hay fuerte presencia de las FARC y bacrim, grupos que buscan ejercer su dominio territorial y de control militar, por lo que la población rural y urbana está expuesta a la violencia homicida (Rocha, Marín, & Santos , 2014).

c) **La reducción gradual de las cifras desde finales de 2011 hasta 2012.** Esta disminución se debió al cese en las disputas entre bacrim que trajo consigo el progresivo debilitamiento militar sufrido por el bloque que conformaron Los Paisas y Los Rastrojos en julio de 2011 (Revista Semana, 2011). Dicho debilitamiento obedeció a disputas internas entre los altos mandos y a la captura y entrega de varios de estos a mediados de 2012, hecho que a su vez presionó el acuerdo nacional que hicieron Rastrojos y el clan Úsuga a finales de 2011 para distribuirse el control del territorio, y que puso fin (al menos temporalmente) a la situación de disputa (Rocha, Marín, & Santos, 2014).

d) **El aumento sostenido de las cifras en casi todos los municipios entre 2013 y 2014.** En este periodo, el clan Úsuga y los Frentes 5 y 18 de las FARC establecieron alianzas en torno al narcotráfico: la guerrilla se concentró en el cultivo de hoja de coca y en su procesamiento primario, y luego la vendía a las bandas para su cristalización y comercialización. Así las cosas, la presencia de

> este clan y del frente 18 de las FARC, y su propósito de mantener el control sobre las actividades ilegales y los corredores para el tráfico de drogas, ha mantenido altos los índices de violencia en esta subregión, particularmente, en Ituango que reportó la situación más crítica en materia de minas antipersonal, desplazamientos y homicidios de toda la región (Rocha, Marín, & Santos , 2014).

Uno de los factores que no permite contar con información confiable para dimensionar y caracterizar la violencia homicida en esta zona se relaciona con la impunidad. Operadores e investigadores de justicia judicial consultados hablan de un 90% de homicidios sin sindicado, fenómeno que puede obedecer a prácticas como la "*limpieza social a drogadictos*", "*la aplicación de pena de muerte al miliciano que le hizo la embarrada al grupo*", o porque "*todo muerto en combate es falso positivo hasta que no se demuestre lo contrario*" y como no hay investigación, no se puede demostrar lo contrario.

2.5. Reclutamiento forzado: entre la incorporación 'voluntaria' y la imposición

Aunque no es posible documentar la dimensión y caracterización del problema de reclutamiento en la subregión, para los operadores de justicia constituye una causa de peso del desplazamiento de la población, por ser la estrategia más efectiva que utilizan las familias para que sus hijos no sean reclutados por las FARC o las bacrim. Para Acnur[11], aunque no existen estadísticas confiables sobre esta práctica, lo que es certero es que el alto número de bajas tanto en las FARC como en los grupos de las bandas criminales, los ha obligado a intensificar la presión y las medidas de vinculación y reclutamiento.

En el caso de esta subregión, la Agencia de Prensa IPC manifiesta que una de las situaciones más complejas la vive el departamento de Antioquia donde, superando a la guerrilla, las bandas criminales son las que actualmente vinculan más menores de edad a sus estructuras. Contrario a lo planteado por IPC, Santiago Londoño, secretario de Gobierno de Antioquia, explicó que, aunque en menor medida que antes, la guerrilla de las FARC está reclutando niños y jóvenes principalmente en los municipios de Ituango, Tarazá, Anorí, Campamento, Angostura, Yarumal y Briceño, considerados territorios históricos de esa organización (Hernández , 2012). Aunque no es claro si los grupos armados organizados han incrementado o no las

11 Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y DIH. (2009) Indicadores sobre Derechos Humanos y DIH en Colombia. Bogotá.

estrategias de reclutamiento, tanto en el norte como en el nordeste de Antioquia (donde están ubicados los municipios objeto de este capítulo), su sola presencia aumenta el riesgo de reclutamiento en la zona.

La información cualitativa recogida sobre este fenómeno da cuenta de percepciones distintas al respecto en operadores, funcionarios y miembros de la comunidad entrevistados. Para algunas personas y operadores, existen familias *'farianas'*, que se pasan de generación en generación el legado de las FARC: *"Sus miembros crecen vinculados a la estructura de la organización"*, mientras que otros indicaron que *"el reclutamiento forzado no existe"*, o que *"es un asunto psicológico, donde les venden a los jóvenes la idea de bienestar al estar en esos grupos"*, donde los atraen con estrategias de seducción: *"las guerrilleras más agraciadas las encargan de atraer a los jóvenes de la vereda, los seducen, los enamoran y se los llevan"*, y en el que además, por ignorancia, el campesino cae: *"El campesino es presa fácil para sembrar inconformidad"*. Esta última idea ilustra la modalidad de reclutamiento accedido, la que hace referencia a los casos donde los grupos armados organizados utilizan métodos de convencimiento como ofertas de pago, adoctrinamiento político, beneficios económicos por actividades ilegales (dinero fácil), relaciones afectivas, reconocimiento, o venganza, ya sea contra el Ejército u otros grupos armados (Esguerra, 2012).

Relacionado a esto, el reclutamiento de las bacrim es definido por Ariel Ávila como una *"incorporación voluntaria"*. El investigador de la Fundación Paz y Reconciliación describe esta incorporación como un fenómeno donde el joven se vincula a una organización generadora de empleo que ofrece oportunidades de trabajo a los que carecen de opciones (Ávila, 2012), y efectivamente así lo describían operadores de justicia: *"el dinero fácil empieza con la entrega de un celular y una esquina para cumplir con funciones de vigilancia"* (modalidad que también fue informada por un juez: *"hay reclutamiento voluntario a jóvenes por parte de las bacrim que los utilizan como 'carritos' para cumplir funciones de mensajería"*). Sin embargo, esta definición de Ávila encierra el peligro de ocultar la responsabilidad de quien decide entrar al grupo armado y de negar la ventaja en términos de poder y control que tienen los grupos armados organizados frente al menor reclutado.

Otros funcionarios y miembros de la comunidad perciben el reclutamiento como un fenómeno de carácter coactivo, amenazador y violento que genera el desplazamiento del menor afectado y de su familia, y que se presenta en dos modalidades. En la zona urbana, la primera forma de reclutamiento se da generalmente a partir de los nueve años de edad y bajo la figura de miliciano clandestino, en la que el vinculado vive con su familia (esta puede o no saber), sigue con su rutina, pero simultáneamente debe cumplir funciones de información

sobre posiciones de la tropa y la Policía, además de mover armas, explosivos y municiones (actividades por las que reciben el apelativo de *'carritos'*). La segunda, según los entrevistados, radica en *"vincularlos como milicianos de mayor categoría para cumplir con funciones de más alto riesgo. Les dan moto y el pago es mejor* [pero estos] *no se pueden echar para atrás porque ya están pintados"*[12].

En Ituango el problema es significativamente serio, ya que las familias constantemente se quejan de los atropellos que sufren sus hijos por parte de los milicianos escolarizados que ejercen presión sobre ellos, controlan sus comportamientos y promueven el reclutamiento.

Por otro lado, para la población rural el reclutamiento por parte del Ejército es un problema que tiene efectos similares al de los grupos armados, debido a que *"para un campesino es difícil ver a su hijo o a un amigo cargando un fusil"*, o a que *"si un hijo es reclutado por el Ejército, la familia debe desplazarse porque el hijo no puede volver a la zona debido a que se convierte en objetivo militar de estos grupos"*.

3. BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA LOCAL

3.1. Desconfianza en la fuerza pública y operadores de justicia

En general, durante el trabajo de campo se encontró que al interior de las comunidades urbana y rural de la región existe una tendencia a pensar que cualquier cosa puede pasar por la connivencia de las bacrim con la Policía, el Ejército, los funcionarios de las administraciones locales y los operadores de justicia. Tal connivencia es percibida por indicios como que *"las zonas en las que hay guerrilla son más patrulladas por el Ejército, cosa que no sucede con el territorio de las bandas, por eso el Estado ha tenido mayor complicidad con las bacrim", fenómeno que los entrevistados atribuyeron a que estas "tienen una mayor capacidad de infiltración"*.

El temor frente a la fuerza pública está presente en las comunidades rurales consultadas. Para sus miembros *"la gente no respeta como autoridad a la Policía y al Ejército,* [y] *los campesinos llegan al punto de esconderse y/o cambiar de ruta por temor a convertirse en falsos positivos de las grupos armados organizados"*. La idea que se percibe entre pobladores y algunos operadores es que el Estado ha subvalorado o minimizado el impacto y la incidencia que han tenido y tienen las bandas activas en los territorios que antes controlaban las AUC, de lo que se derivan las sospechas de connivencia entre ambos.

12 Término que hace referencia a que el menor ya está fichado por el grupo y no puede desertar.

En la memoria colectiva de la comunidad están muy presentes las masacres cometidas por los paramilitares en Ituango: la del corregimiento de La Granja el 11 de junio de 1996, donde realizaron cinco ejecuciones selectivas a la vista de los pobladores sin que hubiera oposición de la fuerza pública, y la de 1997, ocurrida entre el 22 de octubre y 12 de noviembre, cuando los paramilitares se movilizaron durante siete días por toda la zona de El Aro y ejecutaron a 17 personas, quemaron viviendas, robaron reses y forzaron el desplazamiento de más de 700 personas sin que la fuerza pública, que había sido avisada, apareciera para proteger a la población. A hechos como estos se deben el temor y la desconfianza que expresan los pobladores por la llegada y asentamiento de las bandas criminales, sentimientos que se acentúan por el riesgo que estos creen correr al no contar con la certeza de que van a ser protegidos por la fuerza pública.

Operadores del sistema de justicia entrevistados coinciden en que las bacrim tienen la capacidad suficiente como estructuras de poder para ejercer un control sobre lo público, cooptar a las autoridades locales y a la fuerza pública, y someter, mediante el miedo, a la población urbana y rural con sus acciones violentas y la imposición de sanciones duras a quienes no se ajusten a su control, como lo hicieron antes las AUC. Comprenden la sospecha y desconfianza de la comunidad y su alta valoración del riesgo de corrupción a la que están expuestas la institucionalidad local y la fuerza pública en la zona de influencia de las bacrim.

No obstante, la desconfianza manifestada por la comunidad no solo se queda en sospechas. La connivencia entre bacrim y fuerza pública fue confirmada por información de la Policía Nacional, que sostiene que para marzo de 2012 había 258 investigaciones disciplinarias en curso contra miembros de esta institución por presuntos vínculos con grupos sucesores de los paramilitares (Human Rights Watch, 2013, pág. 19). Lo anterior demuestra que aún falta mucho para que la imagen positiva de la fuerza pública se pueda restablecer, y para que la percepción de las personas frente al fenómeno de connivencia con las AUC y las bacrim cambie.

Un elemento que aumenta la desconfianza de los campesinos en la fuerza pública es el consumo de droga de sus miembros. Pobladores entrevistados indicaron que estos *"llegan a pedirles o a buscar entre los campesinos quién les venda droga,* [por lo que] *no se puede confiar en este tipo de actores"*, y advirtieron que *"los jóvenes de la zona compran la droga para vendérselas y hacer negocio"*.

Respecto al sistema de justicia, la desconfianza se genera porque algunos despachos funcionan bajo el esquema *"de tráfico de influencias"*. En otras palabras, por razones de conveniencia el funcionario *"le resta o les da importancia a las denuncias dependiendo de la familia y las influencias con las que cuentan los infractores"*. Bajo

esta lógica, tal como afirmaron pobladores, *"se pueden favorecer los intereses del victimario así pertenezca o no a grupos armados organizados"*, y obstaculizarse el esclarecimiento de los hechos a través de una actitud discriminadora por parte del operador de justicia mediante preguntas como: *"¿y eso sí es verdad?... ¿lo que me está diciendo es cierto?"*. Este tipo de actitudes agudiza la desconfianza frente al sistema judicial, pues las personas perciben que si la víctima es tratada como sospechosa, la justicia no puede ofrecerle el principio de neutralidad.

Asimismo, según varios operadores, los *"largos periodos para la resolución de los conflictos y la atención a las demandas, la falta de información, acompañamiento y seguimiento a los procesos de los casos* [que terminan por vulnerar los derechos de las personas], *la falta de capacidad y de interés para hacer cumplir los fallos, y las investigaciones judiciales deficientes, son elementos de clara ineficiencia que incrementan la desconfianza en el sistema de justicia"*.

3.2. Impunidad: entre la ineficiencia y la 'ley del silencio', *"los sapos mueren de espalda"*

Un primer factor causante de impunidad que fue identificado frecuentemente por miembros de la comunidad de esta subregión, fueron la ineficiencia y el limitado compromiso de los operadores de justicia judicial y administrativa manifestados en: i) la "*falta de interés de los funcionarios en los casos y en prestar un verdadero servicio de asesoría*" cuando las personas "*no son influyentes o conocidas*", lo que hace que el sistema de justicia sea inequitativo; ii) la "*evasión de responsabilidades de los operadores al recibir y para recibir denuncias*", con lo que validan la oferta de justicia de los grupos armados organizados; y iii) la discriminación y las cargas subjetivas presentes en los funcionarios cuando atienden las denuncias: "*falta ver qué clase de calaña era, algo tuvo que hacer para que lo mataran*" (refiriéndose a la víctima).

En la comunidad rural de la 'zona roja' (de influencia guerrillera), la discriminación se agrava, porque no solo al momento de presentar la denuncia las víctimas corren el riesgo de que les imputen una adhesión a los grupos armados que operan en la zona de donde vienen, sino también a que sean estigmatizadas y, por tanto, no tengan garantía de imparcialidad desde el inicio del proceso, dado que el trámite ya carece de equilibrio y neutralidad.

Otros operadores se refirieron al tema afirmando que existe una tendencia a pensar que "*los miembros de la asociación de campesinos son un brazo social de las FARC*" por lo que para estos "*denunciar ante la justicia formal es un riesgo,* [ya que] *la situación puede volcarse en contra de la víctima, sobre todo cuando se trata de conflictos comunitarios de la zona rural*". Además, cuando el sistema de justicia

es incapaz de atender el conflicto, según las personas consultadas, la respuesta más común de los operadores de justicia de la zona es "*usted sabe que la justicia es así*". En otros casos, la respuesta es el establecimiento de "*medidas paliativas de resolución de conflictos a través de las cuales las víctimas no pueden acceder plenamente a sus derechos*", como, por ejemplo, la presión del operador por una conciliación desventajosa especialmente cuando la demandante es mujer.

Otro elemento significativo que desencadena en impunidad es el hecho de que la gente "*no se acerca a denunciar debido a que quedó marcada por la connivencia que hubo entre fuerza pública, funcionarios y paramilitares en los años noventa*". Efectivamente, en las comunidades "*persiste la idea de alianzas y connivencia entre los que aplican la justicia y los que están afuera*", puesto que para esa época, en palabras de los pobladores, "*los del Ejército y algunos operarios de justicia le decían al campesino que el problema se lo arreglaban los paracos*". El miedo y la desconfianza en la fuerza pública y los operadores de justicia invaden a los campesinos de la zona, quienes insisten en lo difícil que es creer que ambos grupos ya no favorecen los intereses de las, hoy denominadas, bacrim.

La impunidad también se fortalece por factores como: i) los costos de desplazamiento en los que deben incurrir los habitantes de la zona rural para denunciar, que llevan a que la víctima "*tenga que cargar con el problema*"; ii) el miedo a desplazarse y a las repercusiones de las que pueda ser víctima el denunciante por parte de grupos ilegales; iii) los problemas de seguridad a los que se arriesga el denunciante, quien por miedo termina no denunciando: "*Acá se aplica la ley del silencio* (...) *los sapos mueren de espalda*"; iv) el hecho de que "*la gente no puede entrar al comando de Policía por miedo a ser estigmatizada y a convertirse en objetivo militar para los grupos armados*"; v) la enorme desconfianza entre los miembros de la comunidad: "*nadie sabe con quién está hablando*" porque tanto milicianos como miembros de las bacrim no llevan uniforme ni portan armas a la vista, y en algunas zonas no hay fronteras claras entre los diferentes grupos armados organizados; vi) que los casos terminen por "*archivarse porque lo más probable es que quien denuncia no pueda volver a entrar a la zona por amenazas*"; y vii) el temor de los funcionarios para ingresar al territorio, a raíz de que no hay garantías de seguridad; para ellos el riesgo "*no está en la posibilidad de combate entre la fuerza pública y grupos armados organizados, sino en los actos terroristas: explosivos en la zona urbana y minas en la rural*".

3.3. Justicia paralela: fuente reconocida de autoridad, justicia y gobierno

La instalación de la guerrilla en zonas apartadas y marginales del país hizo que se establecieran varios tipos de relaciones con los campesinos y que se presentaran tres

situaciones sucesivas y complementarias: la imposición de un orden en el entorno para mantener la seguridad de la población; la sustitución de algunos funcionarios del Estado por este grupo armado organizado y la consecuente cooptación de las tareas propias de dichos cargos; y como corolario de lo anterior, la oferta de justicia y seguridad a los campesinos en manos de la guerrilla (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 155). En este contexto, para los grupos armados organizados la práctica judicial se desarrolla en los municipios como una estrategia para: i) ampliar su dominio y control en el territorio; ii) enviar a la población un mensaje fuerte de intimidación y sometimiento a su 'ley'; iii) mejorar las condiciones de seguridad por medio de acciones de 'limpieza' a delincuentes; iv) actuar como juez para resolver conflictos laborales, civiles, penales, y de familia y, por último; v) inculcar en la comunidad la idea de una justicia rápida y efectiva que no garantiza la vigencia de los derechos.

En el caso de esta subregión, la demanda de justicia formal, por parte de las poblaciones rurales, es poca y revela un escenario desesperanzador, ya que como lo explicaba de manera gráfica un campesino, "*frente a un conflicto el primer paso es el machete y el segundo, buscar los medios ilegales con la justicia paralela*". Esta costumbre se presenta por varios factores que fueron mencionados tanto por operadores de justicia como por la comunidad rural y urbana: i) escasa presencia de los operadores de justicia en la zona rural. Para los campesinos "*no hay ante quién denunciar (...) al otro lado sí paran de una los problemas*"; ii) falta de eficiencia del sistema de justicia que se refleja en deslegitimación y poca credibilidad; iii) corrupción y parcialidad en el manejo de la conflictividad; iv) mayor cercanía y efectividad de la justicia impartida por los grupos armados organizados: "*ellos sí escuchan a quienes denuncian y atienden a las víctimas*"; v) "*no reconocimiento de la fuerza pública como autoridad legítima*"; y vi) una justicia formal acomodada a las condiciones del conflicto: "[los operadores] *no hacen su trabajo, porque saben que otros actores lo están haciendo"* y "*las instituciones formales validan la presencia de grupos armados, quienes a su vez ejercen justicia propia, ya sea a favor del operador de justicia o en su contra*" (así describía el contexto un grupo de líderes de la zona rural).

Muestra de estas condiciones es la información que varios entrevistados proporcionaron sobre alias Jacinto, miembro de las FARC, como "*el juez de las veredas en Anorí, específicamente en la zona tres (Anorí - La Plancha)*". Según estos, "*a él acude la comunidad a solicitar el servicio de justicia porque está cerca y es eficiente*" y las personas van con la convicción de que "*además de que esa vuelta me la arreglan allí más rapidito, estamos rodeados es por las bacrim y las FARC*".

En zonas como esta subregión, la justicia paralela viene reforzada por la aplicación de un código de convivencia que establece: i) el horario de los establecimientos públicos hasta las 11 de la noche (solo están exentas las casetas de las JAC); ii) la regla de que todo miembro de la comunidad debe informar y pedir permiso a las JAC o a los profesores para entrar o salir de la zona (un fenómeno informado en uno de los municipios fue la importancia de la figura del profesor en el área rural, al que describen como "*el alcalde de las veredas*", ya que "*la gente acude a ellos para consulta* [y] *por eso la guerrilla exige que los profesores sean de la zona*"); iii) la prohibición del uso del casco a motociclistas y mototaxistas; iv) la proscripción de las relaciones con miembros de la fuerza pública porque "*donde se ubica el Ejército hay amenazas a la población por parte de la guerrilla*" y, por ende, "*no pueden estar cerca ni de un Policía ni de un soldado*"; v) la imposición de multas a quienes no asistan a las reuniones convocadas por las JAC o incurran en peleas; vi) la obligación de participar en trabajos de mejora de la comunidad como arreglar caminos; vii) la restricción de la movilidad (hay un horario establecido para la entrada y salida de la zona); y viii) la obligación de participar en las marchas convocadas por los grupos armados.

En Ituango, por ejemplo, desde 2013 bloquean el acceso a la ayuda del Gobierno quitándole la tarjeta *sim* a los celulares de los campesinos, para que no puedan obtener la información que requieren para reclamar el subsidio del programa Familias en Acción.

De acuerdo con el área de influencia, los grupos armados tienen mayor o menor alcance como fuente reconocida de autoridad, poder y gobierno, tal como ocurre en esta subregión. Por ejemplo, en Anorí la ejercen más las FARC porque las bacrim, ubicadas en el corregimiento de la Liberia, se mantienen al margen de la regulación de conflictos al interior de la comunidad y se limitan a los negocios ilegales: "*se dedican al negocio, ellos mantienen un bajo perfil para no llamar la atención porque el Ejército está cerca*".

Por el contrario, en Briceño, donde están establecidas las bacrim, cuentan con un manual de convivencia, ejercen como jueces para aplicar la justicia y como mediadores en el arreglo de la conflictividad. Así como lo hacen las FARC, estimulan el desarrollo de proyectos en la comunidad y motivan a los líderes. Tales funciones les sirven como estrategia para ampliar el control, manipular el comportamiento de las comunidades y contar con una influencia más directa y extendida. Por otra parte, en Ituango, el ejercicio de la autoridad lo tienen de manera exclusiva las FARC, tanto en la zona urbana como rural.

Sobre este tema la percepción que tienen ciertos funcionarios, operadores de justicia y personas de la comunidad es que "*aunque las bacrim no tienen un*

discurso político claro como lo tenían los paramilitares, sí tienen una intención clara de ayudar a las comunidades en convivencia y trabajo comunitario alrededor de la infraestructura física y el desarrollo de proyectos". En la zona las personas saben que deben "*ceder para no tener conflicto*" y por eso la comunidad suele consultarles a las bacrim y a la guerrilla toda decisión que van a tomar, porque tienen que contar con el aval del grupo que tiene el dominio. Así lo expresaba un campesino: "*el que manda e impone el orden es el grupo armado más cercano. O se cuadra o se va pa'l mono*" (el mono es el río Cauca).

La hegemonía que tienen estos grupos armados organizados en sus respectivas zonas de influencia (por el momento sin disputas claras o enfrentamientos entre sí), incrementa la percepción que tiene la comunidad sobre la debilidad del Estado para recuperar su control y dominio y ofrecer los servicios de seguridad y justicia, y a su vez fortalecer la imagen de autoridad de estos grupos.

3.3.1. Reconocimiento y legitimidad del poder regulador de las FARC

Según ACNUR, los grupos armados que operan en Colombia son menos sólidos y más numerosos que los que actuaban hace un lustro, han incrementado los escenarios de disputa de los territorios y han diversificado sus fuentes de financiamiento. Así, en las áreas donde tales enfrentamientos se presentan, la población está cada vez más a merced de la arbitrariedad de estos que, por su propia debilidad, requieren acudir a mayor violencia para alcanzar sus objetivos y que por su naturaleza están cada vez más alejados del acatamiento de códigos de respeto de la población (ACNUR, 2011).

Uno de los efectos de este planteamiento se evidencia en el acatamiento y sometimiento de las comunidades de las zonas influenciadas por grupos armados organizados, quienes sufren la imposición de técnicas autocráticas y violentas por parte de los grupos armados organizados Estos métodos autocráticos han sido centrales en la formación de las preferencias de las personas para: la aplicación y el cumplimiento de su 'ley', la conservación de un orden impuesto a través de la regulación de los comportamientos, y el aseguramiento de los principios o reglas de convivencia.

En esta subregión las FARC explotan la necesidad de seguridad y justicia que tienen las comunidades de los territorios bajo su dominio con la intención de ganarse su reconocimiento. De ahí, las razones que proporcionaron algunos miembros de la comunidad para justificar y respaldar las actuaciones de este grupo y aprobar los "*principios morales por los que se guían*". Algunos de los pobladores de la zona rural consultados expresaron posiciones como: "*La justicia formal es parcial, en cambio*

los ilegales asumen una postura imparcial y por eso las comunidades acuden a ellos para resolver los conflictos", "*las FARC dicen 'nosotros no somos amiguistas por eso actuamos de manera imparcial*".

Creen que con ese tipo de justicia los grupos armados organizados "*han librado a las personas y veredas de muchos problemas*" y "*han ayudado a sostener una sana convivencia ciudadana en sus comunidades*", y la imparcialidad la vinculan al hecho de que "*ellos tienen reglas que aplican, le dan tres avisos al infractor o delincuente, si no cumple, muerte o desplazamiento*". Para algunos de los entrevistados, las FARC "*citan a las personas para arreglar los problemas de ladrones, delincuencia común, y violaciones, y eso es bueno, imparten justicia y de manera organizada, les dan hasta tres oportunidades a menos que la falta sea un asunto realmente grave* [porque] *ellos investigan los casos que la gente denuncia*".

Y en cuanto a la efectividad de las advertencias relacionadas al castigo o penalidad de los comportamientos indebidos, expresaron: "*por hurto, si no paga o repone lo que roba y sigue en lo mismo, lo matan*". Así, serpia la amenaza del uso de la fuerza para disuadir; el segundo, la efectiva implementación de la fuerza por no acatar las reglas impuestas, y, si el infractor persiste, el tercero, "*sin retorno ni apelación, muerte o desplazamiento*".

Para uno de los jueces, las FARC prestan el servicio de justicia sin respetar los derechos, simplemente, haciendo uso de las armas, lo que equivale al establecimiento de una 'parajusticia' cuyo aspecto más grave es que "*no admite el derecho de defensa,* [y tiene como única opción] *la muerte o el desplazamiento*". El juez también reconoció que "*la 'parajusticia' es más cercana, inmediata, satisface, no es garantista ni conciliadora y es muy fuerte*".

En esta medida, la justicia paralela se puede sobreponer a la formal en tres situaciones: i) cuando la víctima accede a la justicia formal, pero no acepta ni entiende por qué al victimario se le deben proteger los derechos, desiste y busca a los 'otros'; ii) cuando la víctima no busca aplicar justicia sino cobrar venganza; y iii) cuando la víctima encuentra en el grupo armado organizado una fuente de autoridad y de justicia efectiva con la que no contaba antes.

A ninguno de los casos mencionados le sirve una justicia que exige el cumplimiento del debido proceso mediante: i) la existencia de un juez natural que es el encargado de juzgar la causa; ii) el respeto por una serie de principios que rigen, por ejemplo, el proceso penal (dignidad humana, presunción de inocencia, libertad, entre otros); iii) la existencia de un juez de control de garantías que regula y controla las actividades de la fiscalía (que la captura se haya realizado de forma debida, que

en un allanamiento no se vulnere el derecho a la intimidad, y que al acusado se le protejan los derechos constitucionales y no se le limite su derecho a la defensa); y iv) la presencia de un juez de conocimiento en todas las audiencias.

La tolerancia que evidenciaron tener algunos campesinos consultados hacia los violentos y fuertes mecanismos de intimidación, propios de la justicia paralela, y la aceptación de soluciones rápidas y violentas para enfrentar los problemas de seguridad que los aquejan (similares a prácticas de limpieza social), es preocupante. El señalamiento de una operadora de justicia administrativa entrevistada que alertó sobre los ajusticiamientos y desapariciones generados por este tipo de justicia, amparados y justificados en la estrategia de los tres avisos, corroboró la gravedad del fenómeno. Sin embargo, lo más inquietante es que estas maniobras intimidantes terminan por ser acogidas por las personas para reafirmar y legitimar la aplicación de métodos violentos de regulación y dominación al interior de la familia, en las relaciones sociales y de pareja.

3.4. Baja capacidad y desempeño institucional

3.4.1 Administraciones locales sin las condiciones institucionales para responder

Briceño, Ituango y Valdivia se ubican entre los 20 municipios más pobres de Antioquia al presentar los mayores indicadores desfavorables de pobreza y violencia[13]. La debilidad institucional y la baja gobernabilidad que sufren junto con su potencial agroindustrial, minero y su estratégica ubicación, los ha convertido en territorios privilegiados para los grupos armados organizados. En estos municipios, afectados severamente por el conflicto armado, como lo plantea DeJusticia, conviven instituciones modernas como la descentralización política y administrativa, los jueces municipales, y la democracia representativa, entre otros, pero todas esas instituciones en la práctica están sometidas a los poderes locales –terratenientes, políticos clientelistas, paramilitares, narcotraficantes, etc. – que imperan en dichos territorios y afectan seriamente la garantía de los derechos ciudadanos (DeJusticia, 2011, p. 19).

Aunque la política de consolidación considera de manera central la ampliación y el fortalecimiento de la capacidad de la institucionalidad local, el proceso presenta limitados avances, lo que se ha convertido en una ventaja para que los grupos

13 Los municipios mineros presentan, en promedio, 96 muertes violentas por cada cien mil habitantes, más que duplicando el promedio del resto de municipios del departamento. Y aunque no con tanta diferencia, todos los demás indicadores NBI presentan en promedio una situación significativamente peor en los municipios mineros que en los no mineros (Rudas, 2012).

armados organizados sigan controlando parte del territorio y mejoren la relación de costo beneficio en sus negocios legales e ilegales. Aún no se ha cumplido con la etapa de desarmar y neutralizar a dichos grupos, ni lograr al menos el control en la cabecera municipal de los municipios de Anorí, Briceño y, especialmente, Ituango.

Dentro del casco urbano la Policía no puede ejercer las funciones de investigación, control y prevención del delito por encontrarse en situación de muy alto riesgo dada la presencia de las milicias de las FARC. Tal condición hace que la población perciba la presencia de la institución más como un factor de inseguridad que de protección: *"la gente no puede entrar al comando de Policía por miedo a ser estigmatizada y a convertirse en objetivo militar por parte de los grupos armados organizados"*, *"la Policía ni siquiera puede realizar labores de levantamiento de cadáver en el casco urbano"* (en 2013 una patrulla que estaba cumpliendo con esa función fue emboscada y murieron dos miembros de la institución).

Más preocupante aún es que la inseguridad a la que se ve supeditada la capacidad de acción de la Policía es interpretada por la población como un signo más de la ineficiencia de esta entidad. Así, su imagen ante pobladores y funcionarios es cada vez más negativa. *"Le tienen miedo a enfrentarse a los malos"*, *"no hacen nada"*, *"¿les pagan para que duerman y para que se encierren?"*, *"llegan a engordar"*, y *"cuando hay atentados no combaten, se atrincheran y los que ponen el pecho son los soldados"*, fueron algunas de las frases con que estos se refirieron a los policías de la zona.

Por otro lado, un problema central que afecta la capacidad de las instituciones lo constituye el hecho de que las autoridades locales no han sido capacitadas ni habilitadas para que puedan ejercer con gobernabilidad y legitimidad sus funciones, y así fortalecer el desempeño institucional dentro de un contexto de gran complejidad. La percepción de las comunidades urbanas y rurales al respecto es que las administraciones locales no tienen la capacidad ni el compromiso para responder por: i) las exigencias en la prestación de los servicios básicos; ii) el manejo eficiente de los recursos; y iii) la imposición del cumplimiento de la ley.

La incapacidad para hacer cumplir la ley fue asociada, particularmente, a la falta de legitimidad y medios de las autoridades para aplicar comparendos, debido a que, según los entrevistados, *"las personas no aceptan trámites ni obligaciones"*, *"no cargan papeles de revisión técnico mecánica de motos, ni cédula* [porque] *todos nos conocemos y se me pierden los papeles si los cargo"*, por lo que *"nadie cumple las normas de tránsito"*. Las administraciones no cuentan con la gobernabilidad suficiente para generar condiciones mínimas de autoridad ni voluntad para regular y hacer cumplir las normas de convivencia y los deberes ciudadanos. Un caso que

ilustra el problema es la grave contaminación por ruido (de día y noche) que se presenta en Briceño y Anorí, sin que la autoridad competente haga cumplir la norma que regula los decibeles permitidos.

A lo anterior se suma la falta de una visión integral y comprensiva de la dinámica del conflicto, y su caracterización e impacto en la prestación del servicio de justicia y la institucionalidad local por parte de ciertos funcionarios y operadores consultados. Un caso especial es el de Valdivia, donde la tendencia encontrada entre varios de los entrevistados fue una percepción de total normalidad frente al contexto: *"acá* [en Valdivia] *no pasa nada porque todo pasa en Puerto Valdivia, pero se queda en Puerto Valdivia"*. Este corregimiento, ubicado a tan solo 20 kilómetros del casco urbano de Valdivia, es el que recoge todos los problemas derivados del conflicto armado y la criminalidad organizada, debido a su posición estratégica que lo convierte en la *"puerta de entrada al Bajo Cauca"* y en corredor estratégico de esta subregión hacia Anorí, Briceño e Ituango. Sin embargo, como varios señalaron, lo que pasa allá, se queda allá.

A la pregunta acerca de qué tanto el conflicto ha tenido influencia en la demanda de justicia y regulación de los comportamientos, respondieron: *"no me ha tocado en este despacho"*, *"no he visto el impacto"*, *"no conozco los problemas de Valdivia por lo reciente en el cargo"*, *"están en el Puerto* [Puerto Valdivia]*"*. Solo uno de los operadores de justicia consultados planteó que la *"situación es complicada por la presencia del frente 18 de las FARC"*.

La falta de información primaria, sumada a una visión limitada del contexto por parte de varios de los consultados, impidió caracterizar de manera aproximada la situación de Valdivia. La indefinición a nivel administrativo que tiene el municipio al ubicarse en los límites entre el norte y el Bajo Cauca antioqueños, fue descrita por un habitante como un limbo aprovechado por las autoridades para justificar su ineficiencia: *"cuando a las autoridades les conviene* [el municipio] *hace parte del norte de Antioquia y cuando no, del Bajo Cauca"*.

En esta subregión, la justicia no aparece en la agenda pública de las administraciones locales como un servicio público esencial, su importancia es marginal y lo es, en parte, por la falta de interés y poca profesionalización de algunos funcionarios, la clientelización de la función pública (que ha tenido efectos negativos en el nombramiento de operadores de justicia administrativa como comisario de familia, director de casa de justicia, inspector de Policía, y funcionario del CRI, y los

problemas de corrupción[14]. A su vez, el fenómeno se agudiza por la falta de liderazgo de los alcaldes para promover la articulación entre los diferentes responsables del sistema de justicia, ampliar el conocimiento sobre las condiciones del contexto, y organizar un manejo más cercano de la justicia que incluya información sobre las necesidades jurídicas de las comunidades, la forma como resuelven los conflictos y la capacidad institucional para responder de manera oportuna. Así, los factores mencionados no han permitido recuperar y ganarle terreno a la 'competencia' de los grupos armados organizados en materia de provisión de los servicios de justicia y seguridad, ni enfrentar de forma efectiva la cultura de la justicia paralela y de mano propia.

El desarrollo de la capacidad institucional también se ve impactado negativamente por el desconocimiento de la geografía de la zona y del estado del conflicto que tienen las entidades del orden nacional y departamental. Para varios funcionarios de Anorí, Briceño y particularmente Ituango, hoy *"son las administraciones locales las que se deben acomodar a las condiciones del Gobierno nacional y departamental, cuando debería ser lo contrario"*. Esta situación ha afectado el avance de programas y políticas asociadas al conflicto, ya que requieren la presencia de funcionarios externos para su implementación y estos no se desplazan por *"la situación de seguridad de la zona", "lo que se ha convertido en una disculpa permanente"*.

Además, para algunas personas de la comunidad este desconocimiento ha generado referentes o estereotipos que afectan la imagen institucional de los municipios y la de su población, difundiendo la idea de que los habitantes son *"sospechosos de pertenecer a uno u otro grupo"*. En palabras de un poblador, *"nombrar que uno es oriundo de uno de estos municipios en una requisa, se convierte en riesgo de pasar por miembro de un grupo armado y de que el Ejército y la Policía estigmaticen a todo el que diga que es o que viene de allá"*.

3.4.2. Justicia local cercada por burocracias y actitudes discriminadoras

En los municipios de esta subregión, los jueces están presentes en el despacho, pero, como afirmaron tres de estos, es poco lo que tienen que hacer: "*son mínimos los casos que llevo, no hay denuncia, es fuerte la presencia de justicia paralela*", "*son pocos los casos que llegan donde hay que tomar decisiones*".

14 Ómar Fernando Arenas Chavarría, alcalde de Briceño, elegido para el periodo 2012 – 2014 fue condenado, en sentencia emitida el 10 septiembre de 2015, a 4 años de prisión por el delito de celebración ilícita de contratos públicos. Entre los casos de corrupción está la supuesta suscripción de ocho contratos con un hermano de la Personera, uno del Secretario de Desarrollo y uno de un concejal del municipio.

Además, en lo penal, la situación de orden público no les permite que los procesos prosperen en razón a que la policía judicial no puede realizar la investigación por la presencia de la guerrilla y las bacrim en la zona rural, y en la urbana por los milicianos de las FARC allí asentados, por lo que los funcionarios "*terminan por hacer nada*". Los entrevistados informaron que son pocos los casos de delitos menores que se reportan por el control que ejercen las milicias sobre la población, y muy escasos los de VIF, bien sea porque no hay fiscalía y los demandantes terminan desistiendo o porque donde sí la hay, algunos fiscales concilian estos casos aunque esté prohibido por ley. Reportan actuaciones en algunos procesos que les son referidos para ejercer como juez de garantías y algunos casos de deudas, estupefacientes, procesos de filiación e inasistencia alimentaria.

Evidentemente no se trata de una justicia colapsada por la enorme cantidad de procesos acumulados en los despachos judiciales y, sin embargo, la mayoría de las personas consultadas hablan de una justicia atrapada por la burocracia administrativa y los procesos inoperantes, lentos e ineficientes. Un líder comunitario preguntó: *"¿Digan que es lo que hay que hacer para que la justicia responda?"* y algunos pobladores advirtieron que si algún día llegaban a necesitar el servicio de justicia "*no iban a buscarlo porque tenían la certeza de que su necesidad jurídica no iba a ser atendida de manera satisfactoria*". Para ellos, delitos como la extorsión, el narcotráfico, la minería ilegal, el reclutamiento, el abuso sexual y la VIF no se hacen visibles ante el sistema de justicia, ya que en "*el mejor de los casos* [el proceso] *se queda en la denuncia*". Por esto, el problema no es solo de ineficiencia, sino también de deslegitimación y falta de credibilidad.

Un factor clave identificado por operadores de justicia, funcionarios, líderes y miembros de la comunidad es la baja eficiencia que presentan algunos despachos de la fiscalía debido a que: i) "*rotan a los usuarios de una dependencia a otra para agotarlos como estrategia para hacer lo menos*"; ii) algunos miembros de la Policía Judicial "*generalmente llegan a la zona a cumplir castigo*", lo que genera "*cierta desconfianza en la comunidad y una actitud de baja disposición hacia el trabajo por parte de ellos*"; y iii) hay fiscales "*que no reciben la denuncia y obligan a la víctima a presentarla ante el comando y ahí esta no puede entrar porque se convierte en objetivo de los milicianos*", haciendo que las denuncias se archiven (comportamiento visto también como una estrategia para encubrir la ineficiencia).

Si la investigación judicial es débil, la justicia penal no va a contar con la mínima capacidad para responder de manera adecuada al desafío que implica impartir justicia bajo la presencia y el poder de coacción de grupos armados organizados. Mientras para unos la justicia formal judicial y administrativa no tiene "*la fuerza ni la capacidad para trabajar en estos territorios*", porque los operadores de justicia

"*solo hacen el mínimo esfuerzo*" y "*no realizan su trabajo, porque saben que "otros" lo están haciendo*", para otros el panorama es esperanzador en la medida en que asocian la baja demanda del servicio con el hecho de que "*la justicia en estos municipios apenas está comenzando*", o "*hasta ahora toda la oferta institucional está llegando con el desarrollo y la construcción de la hidroeléctrica, antes la justicia era un asunto impositivo*".

3.4.3. La población rural sin opción para elegir la justicia ajustada en derecho: *"No hay ante quién denunciar, la que manda es la ley del monte"*

Las comunidades rurales de estos municipios no tienen la oportunidad de acceder al servicio de justicia por lo que la desprotección frente a la satisfacción de sus necesidades jurídicas es significativa. Para los pobladores, la justicia formal es percibida como una función pública alejada, desconocida, de difícil acceso y que no garantiza un servicio oportuno y eficaz, donde el "*abandono del Estado es tan latente que la única justicia es la ejercida por los grupos armados organizados*".

Tal apreciación se sustenta también en factores como las grandes distancias que hay entre la zona urbana y la rural, la accidentada topografía y la falta de vías adecuadas de acceso. Según sus habitantes, en las zonas apartadas "*la que manda es la ley del monte o la justicia por mano propia*", o la que aplican los que están más cerca con el poder para hacerlo ("*los ilegales*") porque "*si no hay ante quién denunciar, se llama al del monte y él le pone el tatequieto y ya*". En gran parte de este territorio las personas no pueden elegir entre una justicia legal o una ilegal, dado que la última es la que conocen y la que les responde. Allí, en el mejor de los casos, las víctimas piden que la primera instancia para atender su demanda sea la JAC y "*si el conflicto no es resuelto, se traslada al grupo armado de la zona*".

El referente y los estándares de justicia que la mayoría de los pobladores consultados tienen, buscan y aplican es el de esa 'justicia' que describen como cercana, que se preocupa y reúne con frecuencia a los líderes de las comunidades de su zona de influencia para ayudarles a arreglar los problemas de ladrones, delincuencia común, y violaciones. Según los pobladores, "*eso es bueno, porque imparten justicia y de manera organizada*", y así generan confianza y certeza. "*Cuando se acude a los malos, la gente sabe que va a la fija y sabe que se hará justicia*", y además "*la guerrilla ayuda a mantener el orden a través del control sobre los comportamientos de las personas y eso ha ayudado a que se mantengan condiciones de sana convivencia, en el ámbito familiar y comunitario*".

Estamos ante un modelo de 'justicia' basado en la aplicación arbitraria del poder, en la imposición por miedo de reglas y códigos de comportamiento, en la

'solución' de los conflictos bajo amenaza a las partes involucradas, y en la aplicación de estrategias de control de contenido únicamente punitivo, represivo y de endurecimiento de penas, con un impacto fuerte sobre las libertades y derechos de las víctimas y los victimarios. Un modelo que refuerza la intolerancia y las actitudes punitivas, y que estimula en estas comunidades el acatamiento de ciertas normas, hábitos y creencias contrarios a los valores de un orden democrático basado en el Estado Social de Derecho. Como bien lo expresaba un campesino de la zona: "*aquí uno se vuelve como insensible ante toda esta cosa* (...) *Al involucrarse con personas que tienen contacto con grupos armados organizados ilegales inmediatamente se sabe que va a suceder algo con la persona implicada. Uno le pone la chapa, las personas quedan marcadas y ya todos saben lo que va a suceder*".

Aunque las administraciones locales están aplicando la estrategia de justicia móvil para desplazar la oferta de servicios a donde la presencia institucional ha sido precaria e insuficiente, esta iniciativa no logra llegar a las zonas más apartadas por razones de orden público y, además, tiene todavía restricciones asociadas a: i) el no desplazamiento de jueces y fiscales por motivos de seguridad. Acá es importante anotar lo que expresaron dos jueces: "*la justicia representada en los jueces puede llegar con el permiso de los grupos dominantes, con los fiscales es diferente porque a ellos los persiguen*". En el mismo sentido, miembros de la comunidad campesina se pronunciaron: "*en el caso de llegar a las zonas con programas y proyectos que favorezcan el acceso a justicia de las comunidades, los grupos armados no tendrían ningún impedimento, siempre y cuando no tenga que ver con persecución a sus integrantes*"; ii) solo contar con la presencia de operadores de justicia administrativa; iii) la falta de mecanismos que permitan el seguimiento a los trámites de las denuncias recibidas, lo que fácilmente se puede convertir en fuente de desconfianza e incredulidad sobre la efectividad de esta estrategia de acercamiento de la justicia formal; y iv) que su alcance sigue siendo limitado respecto al territorio que debe atender.

Ni las administraciones locales ni el sistema de justicia han realizado esfuerzos sostenidos e importantes para ampliar la probabilidad de que las demandas de información, orientación y asistencia jurídica de la población rural se realicen ante la justicia formal y no ante la ilegal o paralela. Prueba de esto es la falta de gestión para organizar, desarrollar e implementar la justicia comunitaria a través de la figura de los MASC en los cuatro municipios (solo Anorí cuenta con dos conciliadores que trabajan con un alto reconocimiento de la comunidad y de los operadores de justicia). Cuando son de la zona y tienen permiso de los grupos armados organizados para trabajar, los conciliadores se convierten en figuras clave para ganarse la confianza de los pobladores, vencer el temor presente y demostrar que la justicia comunitaria opera y responde sin que medien la amenaza y el miedo.

Hoy, las funciones de mediación las están realizando las JAC (bajo la supervisión de las FARC) sin tener la capacitación o el apoyo que requieren. Varios de sus miembros advirtieron que su capacidad de acción ha sido desaprovechada por no facilitarles el acompañamiento y la formación suficientes en materia de justicia formal para "*convertirlos en multiplicadores de rutas de acceso y posibilidades de resolución de conflictos*".

En cuanto al inspector de policía, fue perceptible la limitada relevancia que esta figura tiene para el cumplimiento de funciones orientadas, básicamente, a la aplicación de las normas para prevenir y reprimir contravenciones e infracciones, el mantenimiento del orden público y la protección de la comunidad en la zona urbana, en razón a que generalmente no es vista como fuente de autoridad. Las decisiones del inspector rara vez son acatadas y reconocidas por la comunidad, sin dejar de lado que en las zonas urbanas su papel se ha reducido por el control que ejercen las milicias, y que a las rurales casi no ingresa por razones de seguridad.

De este modo, la situación de no acceso a la justicia formal de la comunidad rural se resume en el planteamiento práctico de algunos pobladores consultados: "*El único y primer contacto es con los ilegales, son ellos quienes ejercen justicia*".

4. HALLAZGOS MÁS RELEVANTES

En estos municipios, con alta incidencia del conflicto armado, los resultados de recuperación y control del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado y el sometimiento de los grupos armados organizados, han sido parciales a pesar de la ofensiva militar representada en la operación Espada de Honor y del incremento de efectivos con la Fuerza de Tarea Conjunta Nudo de Paramillo. En el territorio, los frentes 18 y 36 de las FARC son todavía fuertes y actúan en alianza con las bacrim (clan Úsuga) en función del negocio de la droga y otros mercados ilícitos, con alta influencia en el desarrollo económico de la región, el funcionamiento de las instituciones, y el establecimiento de las reglas y normas para la regulación del comportamiento de las comunidades.

Esta situación ha generado, tanto en las comunidades como en los operadores de justicia, una gran preocupación porque el problema de control del territorio por parte de las FARC se extiende a la cabecera municipal con la presencia de las milicias que actúan de manera difusa, camuflada y con una alta capacidad de amedrentamiento sobre la población y la Policía (en Anorí, Briceño y, especialmente, Ituango). Operadores de justicia, líderes y funcionarios reportaron que la Policía es la que mayor riesgo corre, porque al estar confinada en el cuartel por amenaza de emboscada o de ataques con explosivos, queda inhabilitada para cumplir sus funciones de prevención del delito y de protección a la comunidad.

Una amenaza de especial importancia en la región es el reclutamiento forzado de la población joven, por parte de las FARC y las bacrim. Se presenta por razones y en modalidades diferentes como presión psicológica, incorporación voluntaria, forma de empleo, o amenaza. Sin embargo, para funcionarios y miembros de la comunidad no se puede obviar el carácter coactivo, amenazador y violento que tiene porque al hacerlo, se pueden encubrir otros factores que lo generan como la pobreza, el abandono estatal y la falta de oportunidades, y así minimizar el riesgo de desplazamiento del menor afectado y su familia. La ausencia de estrategias, programas y apoyo para poder enfrentarlo y prevenirlo fue expresada reiteradamente por los operadores.

Asociado a esto y de manera preocupante, la justicia paralela se presenta como una opción importante para satisfacer necesidades jurídicas y solucionar conflictos menores. Para las comunidades, la justicia judicial y administrativa no está en capacidad de prestar el servicio de manera imparcial, eficiente, y transparente, y no genera confianza. En la zona urbana el fenómeno no es tan fuerte en razón a que las personas prefieren no presentar la denuncia o desistir durante el proceso, antes que demandar este tipo de justicia.

Por el contrario, en la zona rural los habitantes sí acuden a los grupos armados organizados como fuente reconocida de autoridad y poder para que ejerzan las funciones de juez. Como se advierte en este diagnóstico, en las regiones apartadas la justicia paralela no es una opción entre varias para escoger, ya que son inexistentes las instituciones formales que prestan aunque sea un servicio mínimo de justicia a través de conciliaciones para conflictos menores. Solo existe la justicia ilegal o paralela, que es la que ellos conocen y reconocen porque les responde.

Paradójicamente, las técnicas coactivas, violentas y dictatoriales aplicadas por las FARC para la regulación de comportamientos en la zona, el acatamiento de sus códigos y el ejercicio de una justicia sumaria, violenta y ejemplarizante, fue descrita por algunos miembros de comunidades campesinas como "*cercana*", "*imparcial*", "*que se preocupa por las personas*", y que les ha ayudado a sostener una "*sana convivencia*". Estas apreciaciones –que son disfuncionales al no estar sustentadas en los valores democráticos de un Estado Social de Derecho– corresponden a preferencias, hábitos y creencias que las personas se han formado durante las décadas que han vivido bajo la influencia de los grupos armados. De ahí que sea imposible ignorar o menospreciar el efecto dramático que la convivencia con estos grupos tiene sobre el capital social, la confianza, la organización de las redes sociales de cooperación, y sobre los referentes de lo que la justicia debe hacer y ser. Esta situación fue descrita de manera acertada por algunos miembros de las comunidades rurales como un problema grave, que amerita la creación de estrategias para el

desarrollo "*de una cultura de la justicia en derecho*" y para que no siga progresando la idea de que quien busca la justicia formal, pierde.

De manera simultánea, las administraciones locales y el sistema de justicia, de la mano de sus Comités Locales, deben continuar con los esfuerzos por ampliar la probabilidad de que las demandas de orientación y asistencia jurídica de la población rural se realicen ante la justicia formal. En este sentido, ya se han presentado avances en la gestión, desarrollo e implementación de la justicia comunitaria a través de la figura de los MASC con los conciliadores, los mediadores de las JAC y otros mecanismos como el de la justicia móvil, para atender los conflictos domésticos y, por esta vía, comenzar a recuperar, por parte de la justicia formal, la autoridad legal.

La poca credibilidad y confianza en la justicia judicial y administrativa que evidenciaron los usuarios, y que es motivada por la percepción que tienen acerca de la falta de capacidad del sistema para prestar y mejorar la gestión del servicio de justicia en estas zonas afectadas por el conflicto armado, es otro hallazgo desesperanzador. En efecto, para DeJusticia, trágicamente la justicia local es más débil en los territorios donde hay cultivos ilícitos y un mayor tiempo de presencia de grupos guerrilleros, condiciones que para el caso se cumplen de manera extensa.

Por eso la tarea de fortalecer el acceso a la justicia no solo implicará medidas orientadas a incrementar la presencia institucional y de funcionarios (más fiscalías y fiscales no equivale a más y mejor servicio de investigación), sino también la ampliación y mejora de su capacidad con programas de formación, otros requerimientos y, de manera central, con el desarrollo de políticas públicas que orienten y promuevan el interés y compromiso de los operadores de justicia y de las administraciones locales hacia una eficiente administración de la justicia (Corporación Excelencia en la Justicia, 2013, pág. 262).

Por consiguiente, es un hecho que en estos territorios donde las instituciones son más débiles, la presencia de los grupos armados organizados es mayor, por lo que trabajar de manera ardua y sostenida para mejorar el desempeño institucional de estos municipios es apremiante. Con la construcción de una visión integral y comprensiva de la dinámica del conflicto, su caracterización e impacto en la prestación del servicio de justicia y la institucionalidad local, estaría trabajándose en el tema.

5. BIBLIOGRAFÍA

ACNUR. (2011). *La situación del conflicto armado y la violencia y su impacto sobre la población.* Bogotá: ACNUR.

Agencia de Prensa IPC. (22 de abril de 2010). Obtenido de http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?Itemid=150&catid=37:general&id=392:ituango-y-bajo-cauca-epicentros-del-conflicto-armado-en-antioquia-cicr-&option=com_content

Ávila, A. *(2012). Impactos en escenarios regionales y urbanos. VIII seminario sobre seguridad y defensa bandas criminales: seguridad, paramilitarismo, paramilitarismo y crimen organizado en colombia* (págs. 7-11). Bogotá: Grupo de Seguridad y Defensa, Universidad Nacional de Colombia.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Basta Ya!* Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica : DPS. Departamento para la Prosperidad Social.

Corporación Excelencia en la Justicia. (2013). *Aproximación a la historia de una década de transformaciones de la justicia colombiana.* Bogotá: Legis.

Corporación Humanas-Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. (2009). *Guía para llevar casos de violencia sexual. Propuestas de argumentación para enjuiciar crímenes de violencia sexual cometidos en el marco del conflicto armado colombiano.* Bogotá: Ántropos.

Esguerra, A. (2012). *Niños, niñas y adolescentes sujetos de derecho y prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por grupos armados organizados al margen de la ley y gruposdelictivos organizados.* Bogotá.

Hernández, C. (26 de mayo de 2012). *http://www.ipc.org.co/*. Obtenido de http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2012/05/26/reclutamiento-y-utilizacion-de-ninos-y-jovenes-un-problema-latente-en-antioquia/

Human Rights Watch. (2013). *El Riesgo de Volver a Casa: violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia.* Estados Unidos de América: Human Rights Watch.

Insight Crime. (s.f.). *http://www.insightcrime.org/*. Obtenido de http://www.insightcrime.org/groups-colombia/rastrojos

Massé, F. (2012). Entre el paramilitarismo y el crimen organizado: Discusiones en torno a la caracterización del actor. *VIII seminario sobre seguridad y defensa. Bansad criminales: seguridad, paramilitarismo y crimen organizado en Colombia* (págs. 1-3). Bogotá: Grupo de Seguridad y Defensa, Universidad Nacional de Colombia.

Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y DIH. (2009). *Indicadores sobre derechos humanos y DIH Colombia.* Bogotá: Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y DIH.

Revista Semana. (26 de julio de 2011). *http://www.semana.com/.* Obtenido de http://www.semana.com/nacion/articulo/quien-alias-sebastian/243697-3

Rocha, C. (2014). *Dinámicas del conflicto armado en el Nudo de Paramillo y su impacto humanitario.* Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Rocha, C., Marín, I., & Santos , I. (2014). *Dinámicas del conflicto armado en el Nudo de Paramillo y su impacto humanitario.* Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Valencia, C. (julio-diciembre 2012). La reconquista de Ituango: un reto en seguridad y defensa del Estado colombiano. *Analecta Política*, *139-160.*

VerdadAbierta.com (8 de abril de 2013). *http://www.verdadabierta.com/*. Obtenido de http://www.verdadabierta.com/component/content/article/40-masacres/4517-ituango-treinta-anos-de-guerra

San Andrés de Tumaco

TABLA DE CONTENIDO

1. Contexto 249
1.1. Grupos armados organizados 250
1.1.1. Columna móvil Daniel Aldana 252
1.1.2. ¿Hegemonía territoral de las FARC? 253
1.1.3. ¿Narcotizados - criminalizados? 255

2. Conflictividad reportada 257
2.1. Violencia intrafamiliar - VIF 257
2.2. Abuso sexual 260
2.3. Homicidio 262
2.4. Extorsión 265
2.5. Reclutamiento forzado: no hay vuelta atrás 266

3. Barreras de Acceso a la justicia local 268
3.1. Un capital social precario 268
3.1.1. 'Estamos en Tumaco': la justificación de lo injustificable 268
3.1.2. La ventaja oportunista de la desregulación 269
3.1.3. La ilegalidad: una alternativa difícil de eludir 270
3.2. Impunidad, la preclusión como norma y no como excepción 271
3.3. Justicia paralela: Territorios colectivos coartados y permeados por el poder de las armas 273
3.4. Desconfianza: un fenómeno de doble vía 276
3.5. Baja capacidad y desempeño institucional 277
3.5.1. Sin legitimidad ni gobernabilidad para imponer la ley: "todo vale" 277
3.5.2. Sistema Local de Justicia sin una apuesta común 279
3.5.3. Lo rural: una justicia que no llega 281
3.5.4. Los consejos comunitarios: una oportunidad de justicia cercana desaprovechada 282

4. Hallazgos más relevantes 283

5. Bibliografía 286

1. CONTEXTO

San Andrés de Tumaco es el más extenso de los municipios del departamento de Nariño y el segundo puerto marítimo de la costa pacífica. Posee un casco urbano y una extensa zona rural compuesta por 82 veredas, se ubica sobre el océano Pacífico en una ensenada donde desembocan cinco ríos, y limita con el Ecuador, factor que lo ha convertido en una zona privilegiada para los grupos armados organizados. No solo por las condiciones que ofrece para el desarrollo de todo el encadenamiento productivo del mercado de la droga, sino también por los corredores estratégicos que posee, constituidos por rutas terrestres y fluviales que incluyen una compleja red de esteros[1] y ríos que facilita la evasión de las autoridades y permite la salida al mar para el transporte de la droga y armamento desde y hacia Centroamérica y Asia.

Su principal economía legal es agrícola, con predominio de la agroindustria de la palma africana y de cultivos como cacao, plátano y coco, aunque la actividad forestal, la ganadería, la pesca, la minería, el turismo y la actividad del puerto la complementan. Por otra parte, la ilegal, materializada en los cultivos ilícitos, penetró con fuerza el territorio a finales de los 90 (Fundación Ideas para la Paz, 2014, pág. 9) como resultado de los operativos contra la droga realizados en Caquetá y Putumayo, lo que desplazó los cultivos hacia Nariño y especialmente a Tumaco.

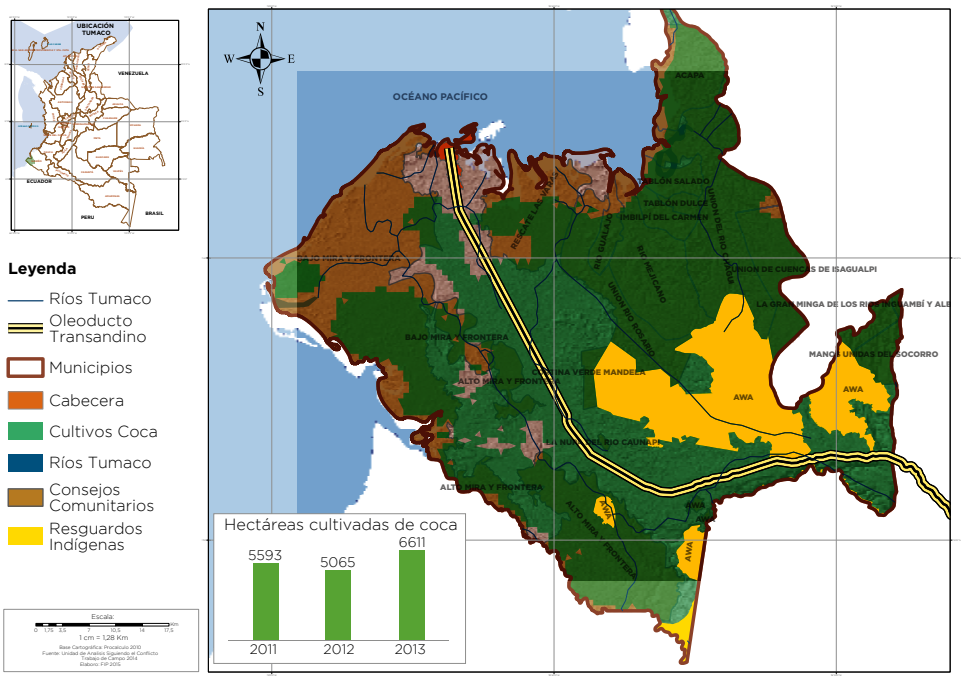
En esa época un número importante de colonos y campesinos se vieron obligados a migrar de estos departamentos a Tumaco, donde adquirieron predios ilegalmente, ya fuera comprándolos a precios irrisorios o emparentándose con jóvenes indígenas para poder penetrar zonas extensas y profundas e invadir a las comunidades más apartadas (Diócesis de Tumaco, 2014, pág. 60). Fue así como, entre 1999 y 2012, el número de hectáreas cultivadas de coca pasó de 776 a 5.065, cifra que lo ubica como el municipio con el mayor número de cultivos ilícitos del país.

Como se aprecia en el mapa, la tenencia de la tierra en Tumaco se distribuye entre 15 Consejos Comunitarios que poseen el 49%, los Resguardos Indígenas, dueños del 18%, y los pequeños, medianos y grandes propietarios con el 33%. Sin embargo, hoy su uso colectivo enfrenta la presión del capital (legal e ilegal) que se quiere apropiar de ella. Así, tal como lo afirma el periódico *El Espectador*, las comunidades afro, protegidas por la Ley 70 que no permite que sus tierras entren al mercado de oferta y demanda, se resisten a dos alternativas: la coca, que es ilegal, y la palma, que lleva al latifundismo (*ElEspectador.com*, 2009).

1 Canales de agua de baja profundidad provenientes del manglar y utilizados por la comunidad como medio fluvial de transporte.

Para la comunidad y los operadores de justicia consultados, existe un riesgo permanente de conflicto por la coacción que estos grupos de capital ejercen sobre los territorios colectivos, en parte a que existen problemas con su legalización. Hay tierras de indígenas y afro legalizadas con título colectivo o de resguardo, otras en trámite de aprobación o saneamiento, o legalizadas con falta de claridad entre linderos comunes, traslapo de unos títulos sobre otros e imprecisiones técnicas en la ubicación concreta de las áreas tituladas (Diócesis de Tumaco, 2011, pág. 19).

Mapa 1. Tenencia de tierra en Tumaco



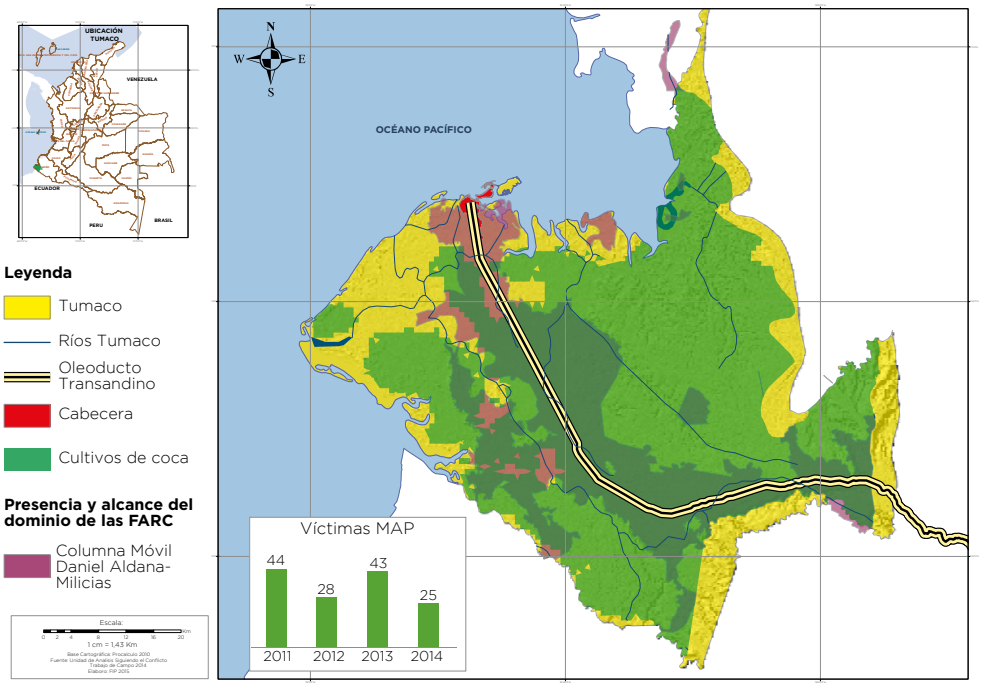
Fuente: Fundación Ideas para la Paz.

1.1. Grupos armados organizados

Tumaco, por su importancia y condiciones para el desarrollo y ampliación de las economías criminales, ha contado con la presencia histórica de dos frentes de la guerrilla de las FARC: la columna móvil Daniel Aldana (dedicada al narcotráfico y otros negocios ilícitos) y el frente 29 que opera al norte del departamento; el frente Comuneros del Sur del ELN; los bloques Libertadores del Sur y Central Bolívar de los paramilitares hasta 2005, y las bacrim Águilas Negras, Nueva Generación, Los

Rastrojos y el clan Úsuga. Todos se han disputado desde finales de los 90 el control y manejo del encadenamiento del mercado de la droga (siembra, producción y comercialización) y demás negocios ilícitos.

Mapa 2. Presencia y alcance del dominio de las FARC - 2014



Fuente: Fundación Ideas para la Paz.

Analistas y miembros de la comunidad entrevistados afirman que actualmente la política de consolidación, que en su primera etapa se ha concentrado en el incremento de la fuerza pública, no ha logrado la recuperación del territorio ni el fortalecimiento de la institucionalidad en razón a la compleja naturaleza del conflicto en la zona. De ahí que sea importante considerar que actualmente: i) el ELN y las FARC están aliadas; ii) operan con un bajo esfuerzo militar mediante actos terroristas contra la infraestructura o sabotajes, y con la siembra y activación de artefactos explosivos y minas antipersonales para defender el territorio, las rutas y proteger los cultivos ilícitos; iii) se mueven continuamente por las poblaciones en pequeños grupos; y iv) cuentan con una red de apoyo que les permite tener una base para realizar acciones de inteligencia y cometer atentados dinamiteros a estaciones de Policía y a los establecimientos comerciales que se niegan a pagar la extorsión.

Igualmente, la situación en los últimos años ha cambiado en relación con la mayor ocupación y dominio en el territorio por parte de los diferentes grupos armados organizados, ya que hoy pareciera que son las FARC las que predominan en la zona, como se describe más adelante.

1.1.1. Columna móvil Daniel Aldana

En Nariño, las FARC se encuentran asentadas desde la década de los 80 y en Tumaco su presencia se fortaleció a finales de los 90 con la columna móvil Daniel Aldana al mando de alias Rambo[2]. De acuerdo con la FIP (Fundación Ideas para la Paz, 2014), la permanencia del grupo en el territorio ha variado según diferentes dinámicas asociadas a un mayor o menor control y poder sobre este y los negocios ilícitos:

a) Entre 2003 y 2004 obtiene el control sobre un grupo de corregimientos estratégicos de acopio de droga y de comercialización de insumos y armamento, gana el apoyo de comunidades de la zona de influencia y se produce el fenómeno de bonanza cocalera. En ese mismo periodo llegan las AUC con los bloques Libertadores del Sur y Central Bolívar, quienes entran a disputarle a las FARC el negocio del narcotráfico y le ganan la pelea por el control y comercialización de la droga en un amplio territorio.

b) Entre 2006 y 2007 el despliegue de la fuerza pública mediante la Operación Troya obliga al frente 29 y a la columna móvil Daniel Aldana a replegarse hacia la zona de montaña, así como la confrontación con las estructuras armadas que se organizaron a partir de la desmovilización de las AUC (Nueva Generación, Águilas Negras y Los Rastrojos) por el control de los negocios ilícitos.

c) A partir de 2009 las FARC retoman la ofensiva para fortalecerse y recuperar territorio con la aplicación del Plan Renacer[3], que consistía en focalizar acciones en las zonas donde la agrupación concentraba intereses alrededor del narcotráfico y reabastecerse en armamento y municiones. Como parte del plan se da el cese de

2 De hecho, el nombre con el que por años fue referenciado (Gustavo González Sánchez) fue descartado luego de que un colombiano, que vivía en España, fuera capturado en el aeropuerto El Dorado cuando venía del país ibérico. Se estableció que el jefe guerrillero tomó su nombre. Ante eso, en los procesos que se siguen en su contra por homicidio, tráfico de estupefacientes, desplazamiento, secuestro, terrorismo, entre otros, figura con su alias (El Tiempo, 2015).

3 El Plan Renacer se basa en una estrategia de guerra que consiste en atacar en pequeños grupos, evitar los enfrentamientos con la fuerza pública y realizar acciones armadas que implican medio y bajo esfuerzo militar por parte de los guerrilleros.

hostilidades con el ELN y el establecimiento de acuerdos pactados para sumar fuerzas en la confrontación con la fuerza pública y el apoyo de la comunidad.

d) Para 2012 Los Rastrojos, que habían conseguido un dominio importante sobre el territorio, se debilitan (captura principales mandos, fortalecimiento de las FARC y asedio de la fuerza pública) y las FARC asumen el control hegemónico dejando sin cordillera y litoral a esta banda. Hoy, un pequeño reducto de estos trabaja para las FARC en funciones de apoyo.

A la fecha se presenta con fuerza una narcotización del conflicto mediante el accionar de la columna móvil Daniel Aldana, lo que ha desdibujado la ideología y generado una pérdida de legitimidad política de las FARC frente a la comunidad.

1.1.2. ¿Hegemonía territorial de las FARC?

A finales de 2013 se acaba la disputa por el control del territorio y el negocio del narcotráfico entre las FARC y Los Rastrojos y se presenta el 'encuadrillamiento' de algunos de sus miembros a las filas de la guerrilla, situación que termina a comienzos de 2014 con la desmovilización de 15 de ellos. Paralelo a esto, el comandante del Batallón Fluvial de Infantería de Marina afirmó que varios miembros de esta banda que retornaron a Tumaco ese mismo año se vincularon a la columna Daniel Aldana para trabajar como parte de su red de apoyo, por lo que por ahora no hay información para establecer que en el territorio haya miembros de las bacrim actuando independientemente.

Asimismo, para esta fuente, la percepción que tienen algunas personas sobre la entrada reciente del clan Úsuga, se debe a los enfrentamientos que hubo en el casco urbano entre marzo y abril de 2014, los que fueron confirmados por un trabajo de inteligencia con el que se determinó que se trataba de un pequeño grupo familiar de estos, que al no tener antecedentes, logró que sus integrantes no fueran judicializados y salieran del municipio.

Además, es difícil que miembros de bacrim entren al territorio sin que sus movimientos sean detectados por las redes de apoyo, gracias a que *"tienen tentáculos, de manera que logran filtrar cualquier movimiento"*. Si últimamente no se han presentado conflictos entre los grupos armados no es porque existan pactos de no agresión ni una distribución del territorio y los negocios ilícitos, sino porque pareciera que la hegemonía territorial la tienen las FARC.

No obstante, algunas personas de la comunidad no están de acuerdo con las razones antes expuestas. Insisten en que sí hay miembros del clan Úsuga trabajando independientemente en algunos barrios, percepción que es sustentada por el incremento de la seguridad: *"No roban, nadie le pega a un niño, el que entra allá y es desconocido no vuelve a salir porque esta es nuestra ley y ellos nos protegen"*. En el mismo sentido, fuentes como Insight Crime, el diario El País y Pastoral Social de Tumaco indican que el espacio dejado por Los Rastrojos eventualmente podría ser llenado por el clan Úsuga, que al parecer ya estaría en la zona a través de pequeños reductos.

La falta de claridad acerca de la presencia o no de bacrim en este municipio, obliga formular varias hipótesis:

a) Las FARC de manera intencional y para generar confusión entre las comunidades y autoridades, generan el rumor o actúan como si fueran miembros del clan Úsuga y como los milicianos no portan uniforme y se esconden entre la misma población, las personas terminan por no saber realmente quiénes son y para quién trabajan.

b) Los Rastrojos que están trabajando para las FARC como parte de su red de apoyo lo hacen con la segunda intención de tantear terreno en caso de un eventual postconflicto, para aprovechar de manera inmediata esa ventaja.

c) De acuerdo con esta misma lógica, el clan Úsuga estaría estacionado en la zona urbana con bajo perfil como observadores, analizando el territorio para actuar rápidamente en caso de un postconflicto.

d) El clan Úsuga que opera en Buenaventura está hoy concentrado en lograr control gradual sobre el Pacífico, y al tener el principal puerto del país dentro de su dominio (Buenaventura), Tumaco se convierte en el paso a seguir.

Para los expertos consultados, las FARC tienen la ventaja de su arraigo histórico en zonas pobladas de Tumaco donde se encuentran las familias farianas[4], que les ayudan a pasar inadvertidos y a evitar la presión de la fuerza pública. Algunos pobladores les cuidan el armamento (de corto y largo alcance) y los uniformes, y como operan vestidos de civil pueden, con la mayor facilidad, *"pasar de vender*

4 Por familias farianas se conoce a aquellas que por décadas han estado unidas a las FARC por lazos económicos, sociales, culturales y familiares. Fuentes militares señalan que desempeñan un papel importante en actividades de logística e inteligencia.

minutos en una esquina, a armar un hostigamiento en otra". Esta gran capacidad de camuflaje y de respuesta ha impedido el desarrollo de una ofensiva contrainsurgente de tipo tradicional por parte de la fuerza pública.

1.1.3. ¿Narcotizados - criminalizados?

La columna Daniel Aldana está dedicada al narcotráfico y otros negocios ilícitos por lo que entre sus tareas permanentes y prioritarias no está la conformación de una base social ni la oferta amplia del servicio de mediación y justicia para la solución de los conflictos entre la comunidad, para fortalecer su legitimidad política. Por el contrario, su misión más importante es conservar la hegemonía territorial para incrementar y ampliar las ganancias a través de varias economías ilegales y criminales como:

a) **Mercado de la droga.** En Tumaco, las FARC están en todo el encadenamiento productivo de la droga: siembra, producción y comercialización hacia mercados internacionales. No trabajan con intermediarios (impuesto al gramaje a los comerciantes de la pasta de coca o cuotas fijas para quienes operan los laboratorios de procesamiento) ni existen alianzas como en otros departamentos entre el grupo guerrillero con bacrim para el manejo del negocio, porque cuentan con toda la capacidad, conocimiento y dominio del territorio. Sí trabajan y tienen estrecha relación con el Cartel de Sinaloa de México para la comercialización de la droga entre el puerto y las zonas de control de esos carteles mexicanos (Fundación Ideas para la Paz, 2014, pág. 16).

b) **Extracción ilegal de hidrocarburos.** El incremento de la extracción ilegal está asociado directamente al conflicto armado, a la pelea por los territorios, a la producción de coca y al narcotráfico (Autolínez, 2014). A través de refinerías ilegales, se estima que la columna móvil Daniel Aldana extrae cerca de 38 mil galones diarios de petróleo en Tumaco (El Tiempo, 2014). El crudo, además de su venta en la frontera con Ecuador, le permite a la guerrilla reducir los costos de adquisición de gasolina para los requerimientos en la producción del clorhidrato de cocaína y la base de coca. Este delito se ha convertido en una fuente importante de ingreso para las familias que por encargo de las FARC se dedican a la extracción

y procesamiento del crudo en improvisadas refinerías artesanales[5] con consecuencias significativas en pérdidas humanas, ambientales, culturales y económicas que se han subvalorado en el análisis del impacto del conflicto.

c) **Contrabando de armas.** El municipio no solo es una salida de vital importancia de la droga por el Pacífico, sino también para el contrabando de armas, municiones y explosivos. La frontera con Ecuador es un corredor estratégico a través del cual las FARC se aprovisionan de municiones y armamento y pagan con cocaína, convirtiendo a la frontera en un espacio clave, como lo señala *La Hora*, para el contrabando de armamentos y droga (La Hora, 2014).

d) **Extorsión.** Aunque su mayor financiación proviene del narcotráfico, la extorsión como estrategia para incrementar los ingresos ocupa un lugar importante en la diversificación de los negocios ilícitos de este grupo. Este es un negocio especialmente lucrativo del que se encargan las milicias de la columna móvil Daniel Aldana y en el que todos pagan: grandes empresas, medianos y pequeños comerciantes, vendedores de chance y de minutos, mototaxistas, entre otros.

e) **Hurto de motos y motores fuera de borda.** El delito está asociado al transporte de armas, estupefacientes y contrabando.

A lo descrito anteriormente se suman otros crímenes como sicariato, reclutamiento, homicidios y porte ilegal de armas. Para un operador de justicia judicial, *"en la zona, la pluralidad de delitos es grande, se desarrolla todo el código penal"*. Esto reafirma el hecho de que la columna Daniel Aldana está más dedicada a los negocios ilícitos, por lo que su trabajo se enfoca en afianzar las condiciones de seguridad para garantizar la estabilidad y expansión de la criminalidad en las zonas de influencia y no para fortalecer la capacidad política de la guerrilla.

5 En una ofensiva contra el hurto de hidrocarburos, investigadores de la Dijín revelaron que la modalidad de hurto consiste en instalar válvulas ilícitas con amplias extensiones de manguera de alta presión y de diferente calibre, las cuales son llevadas a zonas selváticas y almacenadas en recipientes y piscinas artesanales para su posterior refinación. Para no ser detectados por las autoridades, extraen el hidrocarburo en pocas cantidades durante la noche (alrededor de 1500 y 3000 galones) en piscinas subterráneas para posteriormente refinarlo en hornos rústicos y destilarlo mediante evaporación por tuberías metálicas que son enfriadas por las quebradas que pasan por estos sectores para transformarla de gaseoso a líquido y así obtener un hidrocarburo con las características de la gasolina (Policía Nacional, 2012).

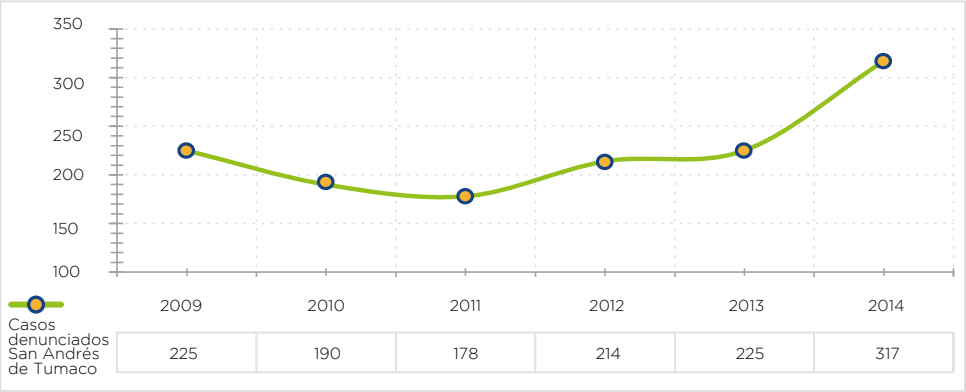
En el delito de lavado de activos no es clara la vinculación de las FARC. Según algunos operadores y expertos, este es un negocio de oportunidad aprovechado por el narcotráfico y absorbido en el municipio por una parte de la industria comercial y empresarial.

2. CONFLICTIVIDAD REPORTADA

De acuerdo con la información recogida en campo, en la justicia formal judicial los casos que más se tramitan son, en penal: homicidios, acceso carnal violento, VIF, lesiones personales, extorsión, porte ilegal de armas, y hurtos; en familia: inasistencia alimentaria, cambio de nombre y filiación; y en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente: porte ilegal de armas, homicidio, extorsión, tráfico de drogas y contrabando de hidrocarburos. En la justicia administrativa: medidas de protección por VIF, y fijación de cauciones por conflictos de pareja e inasistencia alimentaria.

2.1. Violencia intrafamiliar – VIF

Gráfica 1. Casos de VIF 2009-2014. Forensis[6]



Fuente: Forensis, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz.

Aunque en los últimos años organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos han hecho numerosos esfuerzos por visibilizar la afectación del conflicto armado colombiano sobre la vida de las mujeres –víctimas silenciosas de

6 Para facilitar la comprensión de la problemática se tomaron únicamente las cifras del Instituto Nacional de Ciencias Forenses, en la medida en que, para el caso de Violencia Intrafamiliar, es la institución que cuenta con información más completa. La diferencia en los datos de Forensis y la Policía Nacional corresponde a que en la segunda (Policía), la única manera de registrar los casos es que la víctima interponga la denuncia, pero generalmente las personas notifican el hecho violento o delito ante otras instituciones como comisaría de familia o personería, que luego remiten el caso a Medicina Legal para su respectivo examen.

este flagelo– y la vulneración a sus derechos, la violencia intrafamiliar es un fenómeno social que ha logrado ejercer un control sobre la vida cotidiana de la población, hasta el punto de reproducir actitudes intolerantes, filtrarse en la construcción cultural de las identidades y superponerse con otras expresiones políticas y sociales de violencia, y el caso de Tumaco no es la excepción.

El número de denuncias radicadas en Forensis y Policía difieren significativamente, lo que se puede deber en parte a que las personas no reportan o realizan la denuncia ante el comando de policía por el riesgo que esto significa, ya que al hacerlo se pueden convertir en objetivo militar para los grupos armados organizados. Si bien hay una tendencia en el aumento del número de casos, que pasan de 190 en 2010 a 317 en 2014, las cifras no reflejan la real magnitud del problema, que es declarado por Pastoral Social como un crimen "*invisibilizado e impune*".

La invisibilidad e impunidad de la VIF se debe a:

a) El miedo de las mujeres a ser reconocidas como denunciantes. Pareciera que la única protección es el anonimato, razón por la que de acuerdo con los operadores de justicia, las víctimas no presentan dirección con nomenclatura exacta o teléfonos reales donde puedan ser localizadas, impidiendo no solo el seguimiento del caso sino la aplicación de medidas de protección. Sumado a que en ocasiones niegan las denuncias por miedo a que "*el victimario arremeta contra ellas*".

b) La dificultad que representa poner una denuncia en la zona rural. La única forma que tiene la población de hacerlo es ante la estación de Policía más cercana, lo que restringe severamente el acceso de las víctimas por la amenaza de los grupos armados que tienen influencia en el territorio: "*Porque si los ven hablando con los policías o entrando a la estación, se convierten objetivo militar*".

c) Las amenazas continuas del victimario que terminan revictimizando a quien ha sido vulnerada: "*Si me denuncias ya sabes que te mando a los que sabemos*", por lo que se impone como única opción para la víctima conciliar con la pareja o retirar la denuncia.

d) La revictimización de la denunciante por parte de los diferentes despachos de justicia. Como lo manifestó una funcionaria "*el cuestionario empieza desde las porterías, Medicina Legal, Fiscalía, valoración psicológica… todos le hacen repetir la misma historia y nadie le soluciona nada*". Además, la ruta de denuncia de VIF no es clara en razón al desconocimiento o evasión de responsabilidades

de algunos operadores que no remiten a la víctima a las instancias pertinentes, y esta termina por realizar un recorrido sin encontrar una respuesta adecuada a su necesidad jurídica. Esta situación, según una funcionaria de justicia, es responsable, en gran parte, de que la demandante "*en el 95% de los casos abandone el proceso*".

e) La posibilidad de conciliación condescendida por la operadora de justicia encargada, al afirmar que *"conciliar es posible dependiendo del asunto y cuando la VIF se presenta por primera vez"*. Esta percepción banaliza la actitud del agresor y no beneficia ni protege realmente a la víctima, más bien puede exponerla a nuevos y mayores maltratos[7]. Otro tipo de violencia, materializado en el delito de inasistencia alimentaria, comporta la misma recomendación de algunos funcionarios de conciliar *"por menor precio"*, lo que otorga principio de oportunidad al victimario, no ofrece una garantía real de protección a la víctima y minimiza la actitud ilegal del agresor, a quien no se le imputan penas efectivas ante su actitud perjudicial.

Aunque se reconoce que el incremento de las denuncias por parte de la comunidad (20% con respecto de 2013) responde a la existencia de mejores mecanismos para que las respectivas autoridades tengan conocimiento sobre los hechos de violencia, preocupa que los casos denunciados se concentren en el maltrato físico contra la mujer, los menores de edad y la violencia intrafamiliar, de acuerdo con medicina legal.

7 Relacionado con el hecho de que no todos los conflictos pueden conciliarse, el filtro que limita la aplicación de la conciliación en todos los casos se conoce técnicamente como criterios de admisibilidad y conciliabilidad de casos en conciliación.

2.2. Abuso sexual

Gráfica 2. Casos de abuso sexual 2009-2014. Forensis[8]

Fuente: Forensis, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz.

Tumaco, en el marco del conflicto armado, no solo ha tenido que enfrentar niveles de violencia persistentemente altos y problemas asociados a la criminalidad e ilegalidad, sino también ligados al fenómeno del abuso y la violencia sexual, una problemática tradicionalmente ignorada de la que no se conocen cifras claras e ilustrativas. El escalamiento de la violencia contra las mujeres, jóvenes y niñas está eclipsado por otras formas de violencia (sicariato - riña - enfrentamiento entre grupos armados organizados) e intimidación lo que ha impedido, en parte, su visibilidad.

Otro obstáculo para la comprensión de la dimensión real de este problema, así como en VIF, es el subregistro. A pesar de la delicada situación, de acuerdo con un funcionario, "*la comunidad ha erigido un muro de desconfianza que impide la denuncia*" por las barreras que deben enfrentar las víctimas en el curso de los procesos judiciales, como "*la insensibilidad de algunos funcionarios*", su "*falta de preparación para el manejo de este delito*", la re-victimización y la estigmatización.

Estos vacíos en la información parecieran promover el desconocimiento de lineamientos para la atención diferencial a mujeres indígenas y afrodescendientes víctimas de la violencia sexual, que enfrentan una doble discriminación por su origen étnico y su género.

8 Para facilitar la comprensión de la problemática se tomaron únicamente las cifras del Instituto Nacional de Ciencias Forenses, en la medida en que, para el caso de Violencia Intrafamiliar, es la institución que cuenta con información más completa. La diferencia en los datos de Forensis y la Policía Nacional corresponde a que en la segunda (Policía), la única manera de registrar los casos es que la víctima interponga la denuncia, pero generalmente las personas notifican el hecho violento o delito ante otras instituciones como comisaría de familia o personería, que luego remiten el caso a Medicina Legal para su respectivo examen.

Para las víctimas, el sistema de justicia no ofrece garantías de atención ni protección, por lo que prefieren no denunciar, desistir durante el proceso o acudir a 'otros' en busca de soluciones radicales y efectivas que satisfagan la necesidad de venganza, tal como lo planteó un líder al indicar la razón de ser de la justicia paralela: "*La comunidad no quiere justicia, quiere venganza*." Lo más grave es que cuando los delitos como la violencia y el abuso sexual quedan impunes, los victimarios perciben que la probabilidad de que sean realmente denunciados, investigados y juzgados es bastante baja y que, por consiguiente, el crimen paga.

Según el informe de Human Rights Watch (Human Rights Watch, 2014), de las investigaciones sobre violencia sexual registradas en los últimos seis años en comunidades afrodescendientes, solo hay cuatro condenas y ocho procesos en juicio. No hay un solo fallo contra los miembros de las bandas criminales que surgieron luego de la desmovilización colectiva de las AUC y que hasta el 2013 manejaron la mayoría de los negocios ilícitos en el puerto sobre el Pacífico.

Para varios operadores consultados la primera amenaza de abuso, en su mayoría, se presenta en la intimidad del hogar y por personas cercanas a la víctima. La segunda de gran impacto corresponde, históricamente, a los jefes de las bacrim, situación reportada en 2013 por la revista *Semana* al describir el código interno según el cual cada integrante de la banda puede escoger como trofeo a una adolescente. "Después de abusar de ellas, las abandonan y salen a la 'caza' de nuevas esclavas sexuales" (Semana, 2013). Esta amenaza ha llevado a que las familias se tengan que desplazar o desplazar al menor para que no se convierta en víctima de abuso sexual por parte de grupos armados.

En Tumaco, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Fondo de Población de Naciones Unidas (Unfpa), empezaron a implementar el Sistema de Gestión de Datos de Violencias Basadas en Género (Gbvims) en el 2012. Este último es una iniciativa mundial aplicada en catorce países que les permite a los grupos humanitarios que proveen servicios médicos, judiciales y psicosociales a víctimas/sobrevivientes de VBG (Violencias Basadas en Género) recolectar, guardar y analizar datos de incidentes reportados, y a la vez permite un diseño más adecuado de los servicios. Además establece herramientas y definiciones estandarizadas para recolectar y compartir información sobre los incidentes de manera ética, segura y anónima.

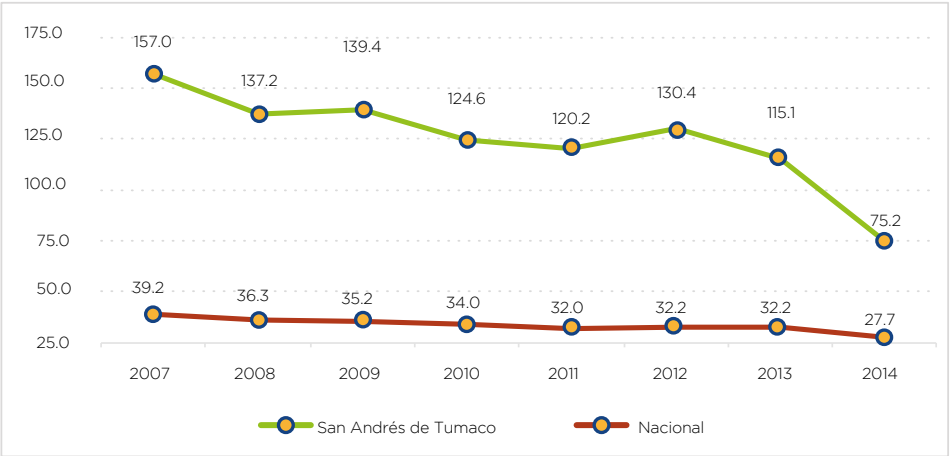
Sin embargo, la estrategia según una evaluación realizada por Acnur para la implementación del sistema, presenta varias dificultades entre las que se señalan: i) alta rotación de funcionarios; ii) falta de conocimiento de los sistemas de información y registro de las instituciones involucradas; iii) deficiente calidad en

la atención: desconocimiento del marco legal, falta de privacidad en la atención, no existen hogares de paso para las víctimas y de programas de restablecimiento socio-económico, barreras actitudinales para la atención de las diferentes violencias basadas en género; y iv) ausencia de rutas de atención integrales que tengan en cuenta a los operadores de justicia y a otros grupos del sistema (ACNUR, 2011-2012).

2.3. Homicidios

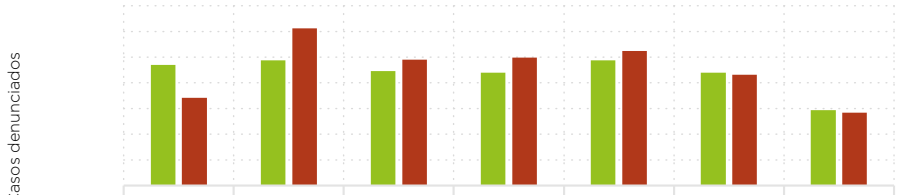
Dada la reconfiguración de la confrontación armada en la zona por la presencia estacionaria de grupos armados organizados, heredada en parte por el narcotráfico, las dinámicas del conflicto en la lucha por el poder son significativamente violentas. En el periodo 2000-2014 se presentaron 2.794 homicidios, lo que ubica a Tumaco como el municipio con mayor número de víctimas del departamento de Nariño y con la tasa más alta en relación con el país en todos los periodos registrados, particularmente en 2007 cuando se situó en 157 hpch (homicidios por cada cien mil habitantes), cifra cuatro veces mayor que la nacional (39,2). La situación se agrava por el hecho de que *"aproximadamente el 90% de los casos de homicidio no tiene un responsable identificado"* y por el gran subregistro que hay pese a la magnitud de las cifras en toda la región. Como lo declaró el periódico *El Tiempo*, "el riesgo de morir asesinado en el puerto de Tumaco es cinco veces mayor que el promedio nacional" (Lesmes, 2012).

Gráfica 3. Tasa de homicidio de Tumaco vs. nacional. 2007-2014



Fuente: Policía Nacional, base de datos SIEDCO, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz.

Gráfica No. 4. Homicidios Tumaco: Forensis vs. Policía Nacional



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Policía	235	244	223	220	244	220	147
Forensis	171	306	245	249	262	216	142

Fuente: Policía Nacional, base de datos Siedco, Forensis, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz.

Como se observa en las gráficas y de acuerdo con las cifras presentadas por Forensis y Policía para el periodo 2008 – 2014, cabe destacar que:

a) Entre 2008 y 2009 los homicidios se incrementaron en un 56,3% y en su mayoría estuvieron relacionados con enfrentamientos por control territorial y narcotráfico entre algunos exjefes de las autodefensas desmovilizados que se rearmaron (Universidad Nacional de Colombia, Observatorio de procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración - ODDR-, 2011, pág. 30), lo que aumentó el número de casos, especialmente en los alrededores de las zonas de cultivos ilícitos del municipio. En ese periodo sobresalen las masacres de: i) 17 indígenas Awá, en el Resguardo Awá Tortugaña-Telembí por las FARC; ii) seis vendedores en la carretera Tumaco-Pasto, atribuida a Los Rastrojos; iii) 12 indígenas Awá en el Resguardo El Gran Rosario por paramilitares comandados por alias Cucaracho; y iv) ocho personas afro del Consejo Comunitario Nuevo Renacer Campesino, cometida por las FARC (Diócesis de Tumaco, 2011, pág. 52). Posteriormente, entre 2009 y 2010 se registraron 12 masacres en las que murieron 95 personas, víctimas en su mayoría de Los Rastrojos y las FARC, aunque para la Diócesis hay un gran subregistro al respecto en toda la región (Molinares & Reyes, 2012, pág. 5).

b) Como se identifica en la gráfica, entre 2010 y 2011 las cifras variaron muy poco. Las disputas por el territorio y el control del negocio se concentraron entre las FARC y Los Rastrojos quienes hasta

comienzos de 2012 resultó ser la banda con mayor control sobre el municipio. Se destacan los 12 atentados con granadas cometidos en 2011 a comerciantes que no pagaban las extorsiones y que dejaron más de cinco víctimas mortales, y el asesinato de 10 docentes que se rehusaron a pagar 'vacunas' exigidas por Los Rastrojos (Pérez, 2012).

En relación con el 2011, el 2012 presenta un incremento del 19% de la violencia homicida. Tal resultado se explica por el aumento en las acciones de los grupos armados organizados en razón a: i) la reactivación de la guerrilla para recuperar territorio; ii) la llegada de más miembros de la fuerza pública; y iii) las acciones de las bacrim dentro de un escenario donde la capacidad de la guerrilla para tomarse los centros políticos y administrativos nacionales se había reducido. Según información de la Policía Nacional, el 71% (173) de los homicidios reportados estuvieron relacionados con hechos de sicariato, seguido por riñas y otras modalidades que representaron alrededor de un 8% cada una. Los homicidios de 2012 se registraron principalmente en los barrios de la cabecera municipal Nuevo Milenio, Buenos Aires, Obrero y Panamá a manos de desconocidos y de presuntos integrantes de Los Rastrojos y de las FARC. Asimismo, fueron reportados homicidios en los corregimientos La Guayacana y Llorente, que dejaron como resultado múltiples víctimas entre las que se encontraba un indígena Awá (Fundación Ideas para la Paz, 2013, pág. 28).

c) El 2013 reporta una disminución del 11,3% en comparación con el año anterior de los homicidios, condición que se mantiene en el primer trimestre de 2014 cuando se registra con respecto al mismo periodo de 2013 una reducción del 45,7%. Este resultado se asocia a dos elementos relevantes: i) el debilitamiento de Los Rastrojos por la captura de sus mandos principales; y ii) el fortalecimiento de las FARC, quienes asumen el control hegemónico con la columna móvil Daniel Aldana, finalizando de manera transitoria el enfrentamiento entre estos dos grupos.

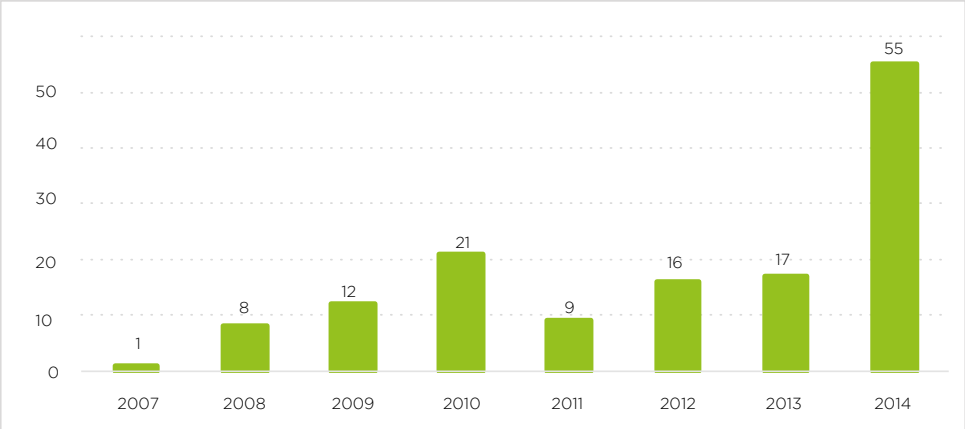
A pesar del desescalamiento del conflicto medido por el número de homicidios, Tumaco presenta constantes niveles de violencia que parecen resistirse a las estrategias y planes de contención ejecutados por la fuerza pública. Las complejas y difíciles condiciones del conflicto se adaptan todavía hoy a la frase expresada a mediados de 2009 por el coronel Ordóñez, comandante de la Policía, al proclamar que "estamos atajando un 'tsunami' con un paraguas" (Semana, 2009).

2.4. La extorsión: un delito silencioso y silenciado

A pesar de que en 2014 se registró un aumento de 38 casos, los datos consignados en la gráfica revelan cifras que no muestran, ni de lejos, la dimensión del fenómeno en el municipio porque, según los testimonios recogidos, los grupos armados organizados se apoyan cada vez más en la extorsión como medio para mejorar sus finanzas. En Tumaco todos pagan, desde comerciantes, grandes, medianas y pequeñas empresas, educadores, taxistas y mototaxistas, hasta vendedores de chance y de minutos, a quienes les cobran entre 5 y 10 mil pesos diarios. Las extorsiones que se presentan en el casco urbano y rural han motivado la salida y cierre de grandes empresas (Luker, Puerto Hondo y Fedecacao) y de múltiples negocios asociados a la pesca, a la producción de cacao, palma y camarón, con el consecuente impacto sobre el ingreso de aproximadamente 2.650 familias. Durante los últimos tres años, según el dirigente de Cordeagropaz, quien considera grave la situación, 1.400 establecimientos comerciales en Tumaco cerraron por el efecto de las extorsiones sistemáticas (Caracol, 2013).

Hoy, las extorsiones corren por cuenta de las FARC ('Oliver', cabecilla de la columna móvil Daniel Aldana, dado de baja en febrero de 2015, era quien las controlaba) y aunque los testimonios señalan que es un fenómeno generalizado, como lo muestra la gráfica, el escaso número de denuncias a lo largo del periodo analizado ratifica su condición de problema silencioso y silenciado. La situación para las víctimas se complejiza, en razón a que las amenazas sobre los que se resisten a pagar se cumplen, ya sea mediante atentados a la infraestructura de los negocios o con la muerte. En este sentido, no se puede minimizar la capacidad que tiene la guerrilla de persecución sobre las personas que intentan evadir el pago con la realización de acciones ejemplarizantes (atentados), que tienen como finalidad enviar un mensaje claro y atemorizante sobre la población.

Gráfica 5. Denuncias por extorsión de Tumaco. 2007-2014



Fuente: Policía Nacional, base de datos Siedco, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz.

De acuerdo con los operadores de justicia judicial, conocer la real dimensión del problema y establecer estrategias para promover la denuncia es difícil porque si no se denuncia el delito, no se visibiliza ante el sistema de administración de justicia ni ante la comunidad. Un problema central es que las estrategias aplicadas para enfrentar el fenómeno no han tenido en cuenta el hecho de que la actividad de comerciante se ha convertido, según los tumaqueños, en una profesión de muy alto riesgo. Un ejemplo de lo anterior lo constituye el trabajo adelantado en 2013 por el Gaula donde repartieron volantes que promovían la resistencia a la extorsión con el lema de "*yo no pago, yo denuncio*" y aplicaron una encuesta que incluía los siguientes items: ¿Nombre? ¿Cédula? ¿Ha sido víctima de extorsión? Marque con una X: Sí ( ) No ( ). La información requerida no consideró en ningún momento el riesgo al que sometían a las víctimas de este delito al solicitarles que se identificaran y en esa medida, era de esperarse que ninguna aceptara que pagaba la extorsión. Para los comerciantes es claro que si quieren sobrevivir, el lema es: *"Yo pago, no denuncio, no me arriesgo"* (Hincapié Serna, 2012).

2.5. Reclutamiento forzado: no hay vuelta atrás

Uno de los problemas más serios que enfrenta la comunidad tumaqueña es el reclutamiento de menores y adolescentes por parte de los grupos armados organizados, representados hoy en las FARC. Para los operadores y líderes de la comunidad consultados, el fenómeno "*no tiene fronteras, se presenta en la zona urbana y en la rural como estrategia para consolidar su poder y predominio territorial*" y representa un riesgo permanente especialmente para las comunidades

afro y el pueblo indígena Awá en diferentes modalidades: i) oferta de dinero que es difícil de rechazar por las condiciones de pobreza y falta de oportunidades: "*No hay alternativas, no hay posibilidades, no hay estudio*", por lo que los menores en principio son utilizados para cumplir con labores fáciles de vigilancia y mandados, y luego vinculados de lleno al grupo armado organizado; ii) estrategias de seducción sin presión ni amenaza donde les garantizan dinero fácil; iii) reclutamiento de menores que son miembros de familias que registran una historia de vínculos con estos grupos; amenaza de desplazamiento en caso de que el joven rechace la oferta: "*O se va o se va*"; y iv) tendencia de algunos jóvenes a conseguir poder y respeto por medio de las armas y el dinero fácil.

Toda vinculación voluntaria termina siempre en reclutamiento forzado, no hay vuelta atrás, porque como bien lo explicaba un operador de justicia, las FARC siempre buscan menores para que les hagan 'una vuelta o mandado' bien sea como informantes y campaneros en la red de apoyo (avisar movimientos en la zona), a través del microtráfico local o con la entrega de panfletos y amenazas (extorsión), que *"aunque son trabajos menores y esporádicos, quedan, indefectiblemente, reclutados, no se pueden salir".*

Para el gobernador de los Awá, el reclutamiento que de manera reiterada sigue realizando el Ejército a jóvenes indígenas, es un problema con efectos parecidos al de los grupos armados, porque es ilegal y, por tanto, forzado en razón a que por su condición de indígenas que habitan en territorio de resguardo (Ley 48 de 1993) están eximidos de la prestación del servicio militar.

Por otra parte, las jóvenes mujeres son altamente vulnerables al reclutamiento con efectos devastadores, ya que los grupos armados se aprovechan de su situación económica y las *"atraen con regalos y seducen, para luego utilizarlas para la comisión de delitos"*, situación que incluye también a los *"miembros de la fuerza pública que las seducen para conseguir información"*, convirtiéndolas en objetivo militar de los grupos armados organizados. Lo más inquietante es que dentro del escenario del conflicto armado, el fenómeno adquiere diferentes formas de violencia sexual, como lo explicaron, a su manera, líderes: *"Lo que pasa con las niñas es que las convierten en mujeres"*.

De acuerdo con una investigación de Oxfam y Coalico (Coalico, 2014), en Tumaco el reclutamiento forzado puede llevar a la prostitución forzada y a la explotación sexual comercial por parte de redes administradas por los grupos armados organizados, lo que es alarmante. En la zona rural hay una modalidad de explotación denominada 'chongos móviles', que consiste en llevar a las niñas de vereda en vereda explotándolas sexualmente con los grupos armados del lugar, legales e ilegales. Lo que genera preocupación es que por la presencia del puerto

y de los contratistas extranjeros –también sucede en otros municipios de la costa pacífica– y considerando la precaria situación socioeconómica de la población, este tipo de prácticas se ha normalizado tanto en niñas como en niños.

A pesar de la gravedad que reviste esta modalidad de reclutamiento, en el municipio no existe una ruta de acceso para la atención y reacción inmediata en caso de amenaza de reclutamiento, ni información que les permita a los jóvenes y familias en riesgo conocer cuáles son las autoridades competentes para demandar protección (Coalico, 2014).

3. BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA LOCAL

3.1. Un capital social precario

En Tumaco la presencia violenta e influencia de los grupos armados, desde finales de los 90, ha logrado debilitar el capital social de las comunidades de su zona de influencia e impedir la construcción de un tejido social cimentado en la confianza, la conciencia informada y comprensiva de derechos y deberes, la autorregulación y la idea de justicia en derecho.

El deterioro del sentido del deber ciudadano y de las redes sociales se ha constituido en una barrera de acceso a la justicia al fortalecer la ilegalidad, convertir la ley en un obstáculo que se debe saltar para el logro de fines personales, limitar seriamente en las personas la capacidad para conocer cuáles elecciones son correctas o no y, a su vez, debilitar la institucionalidad local para la aplicación de las leyes y normas de convivencia. La percepción que tiene la comunidad frente a lo público es que su autoridad es débil, por lo que se puede saltar la norma e incumplir la ley sin 'pagar' las consecuencias.

3.1.1. "*Estamos en Tumaco*": la justificación de lo injustificable

Las frases que más se repiten por parte de propios y foráneos para explicar, aclarar, disculpar o resaltar una actitud permisiva frente al no cumplimiento de la norma y la ley son: "*Estamos en Tumaco*" o "*esta es la República Independiente de Tumaco*". Lo anterior se ha convertido en un referente que ha terminado por promover un capital social perverso que ha hecho masa crítica, porque las personas terminan por asumir que no tienen que cumplir con las obligaciones ciudadanas si las demás no lo hacen y que no esperan tampoco el uso de recursos institucionales para la aplicación de sanciones a los que incumplen. Es importante recalcar que las personas estarían más dispuestas a establecer lazos de confianza y solidaridad entre sí, si confiaran

y creyeran en la capacidad del sistema de justicia y de la administración local para sancionar rápida y eficazmente los delitos y las transgresiones de la convivencia.

3.1.2. La ventaja oportunista de la desregulación

Lo que informan algunas personas consultadas es que habitualmente no se cumplen las normas, hay resistencia para acatarlas, algunos piensan que no es razonable someterse a ellas porque en Tumaco lo lógico es esperar que los demás actúen en desacuerdo con las reglas básicas de convivencia, comportamiento que particularmente se evidencia en los conductores de moto. Según la información suministrada por la Unidad Especial de Tránsito y Transporte, actualmente hay matriculadas 23.467 motos, la mayoría de conductores transita sin casco, sin papeles o en contravía, dentro de un espacio urbano que no tiene señalización ni semáforos, lo que convierte a la movilidad en un caos y a las calles en un riesgo notable para peatones y motorizados.

La actitud permisiva frente al incumplimiento de la ley, donde su violación no es generalmente mal vista, no genera sanción social ni es penalizada, ha terminado por convertirse en una ventaja oportunista utilizada por algunas personas para evadir, sin consecuencias, las obligaciones de un orden legal. Según líderes comunitarios, hay mototaxistas que se niegan a los controles para determinar si tienen los papeles en regla porque consideran que *"la norma les daña el trabajo"*, y que responden a estos con la amenaza de "*si nos piden los papeles, nos vamos para la guerrilla*", actitud a la que se le suma el hecho de que la mayoría de ellos "*no cuenta con seguro ni está regulada*".

El terreno para la regulación social es árido en términos de bajo capital social y, en esa medida, el incumplimiento de la administración local no es mal visto por los oportunistas de la desregulación. Así, aunque en enero de 2013 la administración anunció la instalación de semáforos en 25 intersecciones y de 200 señales de prevención vial junto con la recuperación de espacio público y cambio de sentido de algunas vías internas (HSB Noticias, 2013), el escenario a julio de 2014 es el mismo y, sorpresivamente, el incumplimiento no generó ningún tipo de protesta por parte de la comunidad.

Con el propósito de eludir obligaciones tributarias, algunos dueños de locales comerciales no tienen registro ante la Cámara de Comercio y varios establecimientos públicos no cumplen con la ley seca argumentando que: *"Estamos en Tumaco"* y que como *"república independiente"* (a conveniencia para no afectar los ingresos del negocio) este tipo de ley no tiene el mismo alcance o efecto de cumplimiento, y el riesgo de sanción es más bajo que en el resto del país. Comerciantes que

han invadido el espacio público al convertir el andén en la vitrina del negocio, lo que afecta seriamente al peatón que tiene que transitar sorteando una serie de obstáculos con un alto riesgo, por la falta de señalización y semáforos, y el abierto desacato de los conductores a las normas mínimas de tránsito, constituyen otro ejemplo del irrespeto a las reglas de convivencia.

"Estamos en Tumaco" sirve también para advertir acerca de las bajas expectativas que tienen las personas frente a las competencias de la administración local y los funcionarios públicos. Esto se ha convertido en un referente urgente de desmontar porque de manera peligrosa se ha consolidado como un elemento que naturaliza la ineficiencia al incluirla como un rasgo de su idiosincrasia. Para algunos empleados y miembros de la comunidad, por ser Tumaco, los funcionarios: *"Incumplen las citas", "llegan tarde, no cumplen el horario de trabajo",* y *"delegan su responsabilidad en subalternos que no tienen la formación y experiencia suficientes".*

En esa medida, lo que espera cualquier usuario es que sus requerimientos no sean respondidos o que el aparato administrativo obstaculice todo procedimiento: *"Pensar que hay que ir a tal dependencia, indispone a quienes quieran hacer cualquier tipo de trámite", "mover un archivo y conseguir un escritorio para una oficina puede tardar meses".* El que la administración "*lleve dos años sin responder por el requerimiento de arreglar la planta eléctrica de la casa de justicia"*, como afirma un usuario, afecta la prestación del servicio por los continuos apagones que se presentan, ya sea por culpa de atentados a las torres o fallas técnicas.

3.1.3. La ilegalidad: una alternativa difícil de eludir

La influencia que por décadas han tenido el narcotráfico y otros negocios ilícitos en las comunidades, sumada a los efectos del conflicto en la desregulación, la precariedad de las redes sociales, el desempleo, la pobreza, y la falta de presencia del Estado en una parte importante del territorio, han estimulado la ilegalidad y criminalidad. Un operador de justicia judicial se refería a esta situación como "*Tumaco es tierra prometida para la criminalidad*".

Para muchas familias formar parte de la cadena del negocio del narcotráfico o trabajar en la extracción, procesamiento y contrabando de hidrocarburos, son ofertas altamente atractivas y difíciles de sortear porque les ofrecen de forma rápida una mayor posibilidad de ingreso. Esa economía criminal que se expande a expensas de la necesidad y la pobreza, ha generado, a su vez, una serie de conflictos sociales como la prostitución de menores, el microtráfico, los juegos de azar, y la cultura del dinero fácil, así como aumentado la desconfianza entre las personas y las instituciones, quebrado el sentido de comunidad, promovido el no respeto por lo público y distorsionado el sentido de justicia.

¿Hasta dónde la presencia de la ilegalidad con la economía criminal se ha convertido en una oportunidad laboral y en una mejora determinante de los ingresos de las familias vinculadas a esta? La pregunta es relevante debido a que Tumaco ha conservado en 48% el NBI (Alcaldía de Tumaco, 2012) rural y urbano en los últimos tres años, ubicándose entre los municipios del departamento con más bajo porcentaje de NBI, a pesar de tener un 60% de desempleo (HSB Noticias, 2015). La anterior paradoja amerita el desarrollo de una investigación para conocer si el indicador (NBI) capta las distorsiones generadas por las economías criminales en este y otros municipios con características similares.

3.2. Impunidad, la preclusión como norma y no como excepción

Son múltiples los factores clave que fueron mencionados como generadores de la impunidad en el municipio:

a) **Miedo.** Las personas no se acercan a denunciar en razón a que han quedado marcadas por los ciclos de violencia característicos de la lucha por el control del territorio por parte de los diferentes grupos armados organizados. Así lo hacen saber algunos miembros de la comunidad: "*Hace 10 años que uno siente que tiene que hablar pasito*"; "*callar se ha convertido en un factor de supervivencia*"; "*por ejemplo, un homicidio todo el mundo lo vio, vaya y pregunte usted y va a ver que le dicen que no han visto nada*". Se presentan casos donde las víctimas, por temor a ser identificadas como denunciantes, *"no remiten dirección clara, la informan de manera errada así como el número de teléfono o terminan por negar la denuncia"*. Los indígenas tampoco escapan a esta condición. El jefe de un resguardo se refirió al silencio como medida de protección: "*A pesar de que somos autónomos, no podemos hablar, no podemos decir nada, tenemos miedo*". Un operador de justicia judicial planteaba que *"el temor generalizado ha producido el fenómeno de complicidad silenciosa: ellos pueden saber quiénes fueron, los identifican, los conocen, pero no hablan"*. Por esto, cuando la opción que tienen las personas de las veredas para presentar una denuncia es en el comando de Policía más cercano, desisten de plano *"porque se convierten en objetivo militar"* para la guerrilla.

b) **Desconfianza.** Los miembros de la comunidad no confían en la Policía ni en algunos operadores de la justicia judicial porque *"ha habido muchos infiltrados de la fuerza pública en los grupos armados organizados. La gente va a decirle* [al policía] *en tal parte vive fulano*

y de repente resulta muerta". Tampoco confían en la eficiencia de la administración de justicia, "*saben que difícilmente se va a castigar a los victimarios*", y por esto optan por no denunciar, ya que para ellos no se justifica correr un riesgo tan grande cuando el Estado, como lo ratificó un operador de justicia judicial, "*es incapaz de garantizar la protección*".

c) **Inseguridad.** La compleja situación de orden público en todo Tumaco, tanto en el área rural como en el casco urbano, ha estado caracterizada por una permanente situación de violencia y criminalidad generada por diferentes grupos armados a pesar de contar con dos fuerzas de tarea de la Armada y el Ejército, una Brigada de Infantería de Marina y una de Guardacostas del Pacífico. Aunque en los últimos años para enfrentar el problema de inseguridad en el municipio se elevó el pie de fuerza (Armada, Ejército, Policía), los resultados no muestran una disminución considerable de la tasa de homicidios. Según lo informado por varios operadores de justicia, el problema es que ni la fuerza pública ni los investigadores pueden entrar a ciertos barrios (Panamá, Viento Libre, Buenos Aires, Fátima, La Playita), por lo que la investigación no se puede adelantar y "*casi todos los homicidios quedan en la impunidad*". Hay "*un 90% sin victimario identificado*" y el problema es más complejo en la zona rural donde el crimen se queda sin investigar o sin reportar por la imposibilidad de acceder al material probatorio.

d) **Fallas en el procedimiento por ineficiencia.** Este factor fue mencionado de manera recurrente, y se presenta en el momento de la captura o durante la recolección de pruebas, por lo que el fiscal o el juez deben dejar libre al presunto imputado, enviando *"un mensaje de impunidad y desconfianza en la institución"*. La falta de un fiscal de infancia y adolescencia, que conozca el procedimiento con los menores, hace que con frecuencia los fiscales de turno dejen pasar el plazo de las 36 horas para hacer la solicitud de audiencia por lo que los jóvenes responsables quedan libres. En este sentido, Pastoral Social denuncia que son contados los casos donde realmente existen capturas de victimarios, que los pocos procesos penales que hay se estancan, que no se recoge el material probatorio adecuado y que muchos precluyen por vencimiento de términos (Diócesis de Tumaco, 2011, pág. 54). Así, "*no cogen a nadie*" es el común decir de la gente.

El temor a colaborar con la justicia por amenazas de los grupos armados organizados, la falta de garantías de protección a testigos por la poca presencia estatal, la desconfianza hacia las autoridades, y la afectación de la seguridad de los operadores de justicia, son elementos que de manera persistente afectan seriamente la administración de justicia y envían un mensaje a la comunidad de ineficiencia e impunidad como problemas recurrentes, especialmente con los delitos complejos y de mayor impacto.

Otros factores identificados se relacionan con: i) los costos de desplazamiento desde la zona rural por lo que las víctimas prefieren no denunciar o buscar *"la justicia que tienen más cerca, con las FARC"*; ii) la dificultad para contar con testigos, debido a que generalmente son trasladados (policías, funcionarios) y el delito termina por absolverse (esta situación, según un operador de justicia judicial, es muy frecuente en los casos del sistema de responsabilidad penal adolescente); iii) la topografía compleja, particularmente en las zonas de esteros que no permiten a la fuerza pública entrar; y iv) la falta de información sobre la ruta de acceso a los servicios de justicia, sumada a *"la ineficiencia y actitud discriminadora de algunos operadores para atender y orientar a la víctima, lo que hace que esta desista"*.

3.3. Justicia paralela: territorios colectivos coartados y permeados por el poder de las armas

La débil presencia del Estado y de las autoridades judiciales es sustituida por las FARC, quienes por infiltración o control social directo moldean los comportamientos de las comunidades y crean un nuevo orden para favorecer los intereses del grupo. La expedición de normas de conducta y la imposición de una justicia les permite controlar mejor, tanto a los habitantes locales como a los forasteros (CINEP - ODECOFI, 2008, pág. 154).

En Tumaco, los resguardos de los Awá, con derechos especiales y patrimonios colectivos, se han convertido en víctimas sistemáticas de los diferentes grupos del conflicto armado. Han sufrido problemas complejos y enfrentado presiones de todo tipo como: desplazamiento; minado en las vías de acceso a los resguardos para evitar la avanzada de la fuerza pública (por lo que están confinados); reclutamiento forzado de los jóvenes; masacres, y cultivos ilícitos que han expuesto a algunos de sus miembros a la vinculación para cumplir con diferentes oficios ligados a la cadena del negocio del narcotráfico y de la explotación ilegal de hidrocarburos. A esta situación se suma la presión y amenaza sobre la autoridad de los resguardos, que busca afectar y quebrar su cohesión comunitaria, su sentido de territorialidad y de prácticas culturales. Para el gobernador indígena, *"tanto en los núcleos familiares*

como en los territorios colectivos, se ha perdido la autonomía porque se ha perdido la tradición, la imposición se convierte en norma y la norma es más restrictiva que la tradición".

Un desafío enorme para los Awá es el poder conservar la autonomía en el ejercicio de la justicia propia. De acuerdo con esta misma fuente, *"gracias a la sangre que han derramado los otros pueblos y nuestros mismos pueblos indígenas, hemos logrado tener una cierta autonomía de territorio"*, por lo que cuando *"las FARC lo llaman a uno y le dicen que le dan ocho días para renunciar al cargo, uno no puede ceder, uno no se puede dejar doblegar, uno tiene que enfrentarlos"*. La posibilidad de contar con justicia propia (en cierto grado), les ha servido para bloquear la influencia de la imposición de un código de convivencia y de justicia ilegal en los resguardos, como ratifica el gobernador del resguardo: *"Nosotros tenemos nuestra propia autoridad, no nos dejamos imponer ninguna otra justicia por las FARC (...) hemos tenido que ser estrictos pidiendo y exigiendo respeto"*.

Para representantes de los consejos y de los resguardos, si bien cuando hay un solo grupo armado no se presentan disputas y enfrentamientos por el territorio y *"el pueblo sufre menos y es más tolerable el conflicto"*. El problema es que de manera cada vez más extendida *"siempre las FARC quieren presionar a la autoridad y empiezan a controlar el territorio* y *en la medida que controlan el territorio, buscan controlar la población* [mediante la apropiación de] *recursos*, el *desplazamiento* o la *muerte"*. *"Ellos imponen orden, ellos controlan la movilidad (no se puede salir de noche por el río Rosario, por toda la ribera del río)* y [bajo esas condiciones] *nosotros hemos tenido que convivir con ellos* [porque] *las FARC no son una organización ignorante, por eso aterrizan y escogen contra qué comunidad arremeter*".

Los consejos comunitarios, así como los resguardos, son víctimas sistemáticas de los grupos del conflicto armado, pero a diferencia de los últimos y a juicio de varios entrevistados, la integración y consolidación comunitaria se ha visto seriamente afectada. Según estos, ciertos consejos *"no tienen control institucional y están bajo el dominio de los grupos armados"*, *"son manoseados por la guerrilla"* y *"en algunos casos las FARC entraron arbitrariamente,* [o] *en otros la misma comunidad exigió su presencia como garantía a respuestas efectivas de aplicación de justicia"*, porque *"las comunidades no quieren justicia, quieren venganza"*.

También reconocen que ante las FARC, los consejos han perdido legitimidad como autoridades *"*que *tienen derecho a la justicia propia, pero no la pueden ejercer"* por lo que la comunidad *"ha tenido que reconocerlos como autoridad"* y *"ellos se presentan como comandantes de veredas e imponen la ley"*, impidiéndoles el acceso a la justicia administrativa. Son enfáticos en señalar que la *"comunidad ha perdido la posibilidad de autorregularse"* y que *"sus miembros se vuelven adeptos*

de quienes los ayuden a impartir ley efectiva y cercana" porque en *"la zona rural existe la hegemonía de la guerrilla que aplica la 'ley del monte', administra la justicia y soluciona los conflictos a su manera"*.

Muestra de esta justicia paralela es que los campesinos tengan que *"pagar la mina si la estallan"*, si no van a reuniones *"pagar con plata o trabajo comunitario"* o acatar *"la imposición de horarios para movilizarse de una vereda a otra"*. Para todos los participantes de los grupos focales la situación es grave: *"Entran estos señores e imponen una ley y comienzan a ejercer lo que ellos dicen"*, *"siempre hay que estar bajo la dirección de ellos, tenemos que pedir permiso para movilizarnos y para poder vivir, ¿por qué?"*. En la zona urbana *"si un desconocido va a entrar a un barrio, debe ser presentado por alguna persona del barrio o no sale vivo"*, porque *"en esos barrios está la ley de los milicianos"*.

La presión por parte de la guerrilla para tomarse los consejos y consolidar su predominio territorial es intensa y permanente, empleando la infiltración como técnica. Versiones recogidas señalan que *"las juntas de gobierno de algunos consejos han sido infiltradas"* por lo que *"han perdido autonomía para ejercer la justicia propia y mediar en los conflictos"*, y provocado que algunos de sus miembros salgan de los consejos. Sin embargo, un funcionario de la administración local cree que *"a pesar de los intentos de tomarse estos consejos con las juntas veredales, no las han podido permear"*, ni *"han podido restarles gobernabilidad a las juntas de gobierno de los consejos comunitarios"*. Otros se han referido a la conformación por parte de las FARC de organizaciones integradas, básicamente, por colonos, como es el caso de Asominuma (Asociación de los ríos Mira, Nulpe y Mataje), para deslegitimar y hacerles contrapeso a los consejos: *"Meter ruido y fragmentar a las organizaciones desde adentro"*.

Para los líderes y pobladores entrevistados, hasta 1995 en los territorios el conflicto no había impactado la organización y cohesión de las comunidades, *"estaban tranquilos, regulados por corregidores e inspectores, todo el mundo era correcto"*. En esa época *"la justicia era efectiva porque esta gente tenía sabiduría, sabía de justicia, no teníamos este tipo de inconvenientes",* pero hoy la *"cultura de la justicia paralela, auspicia la justicia paralela"*, por ejemplo, con la implantación de un modelo de ajusticiamiento de los pequeños delincuentes en el que la población encuentra seguridad al tener la certeza de que estos *"no corren el riesgo de ser capturados, corren el riesgo de muerte*". *"Las FARC dan de baja por robo estilo raponeo"* y también como mensaje de advertencia a *"quienes les queden mal en el negocio*", porque como lo describía un funcionario, *"la muerte les da representación y poder"*.

El problema de la justicia paralela fue mencionado por la mayoría de los operadores entrevistados como un fenómeno generado por el deseo que tienen las víctimas de obtener resultados inmediatos. Para ellos los demandantes a veces ejercen presión y amenazan con frases como *"si usted no me lo arregla, me voy para donde los otros"* porque de manera preocupante *"la justicia está monopolizada por la guerrilla"* hasta el punto de que solo dos funcionarios de la justicia judicial *"suponen que pasa, pero no la conocen"*.

3.4. Desconfianza: un fenómeno de doble vía

Como ya se señaló, el miedo a denunciar se fundamenta también en la desconfianza que les genera a las víctimas las actuaciones de algunos operadores de justicia y miembros de la fuerza pública. Noticias acerca de capturas por connivencia con los grupos armados organizados lo reafirman en varios casos: i) seis miembros de la Armada, entre ellos tres tenientes, fueron detenidos en la ciudad portuaria de Tumaco por recibir de Los Rastrojos hasta 5 millones de pesos mensuales en sobornos. A cambio de esto permitían el paso de los cargamentos de droga (Escobedo, 2014, pág. 35); ii) las capturas en el 2009 del director del DAS de Tumaco bajo la acusación de colaborar con las Águilas Negras y la del 14 de octubre de 2010 de tres oficiales, dos suboficiales y un infante de Marina por presunta colaboración con Los Rastrojos (Diócesis de Tumaco, 2011, pág. 51); y iii) la captura reciente (2014) de dos policías, uno ellos por pasar información a la guerrilla y el otro, por transporte de municiones.

Miembros de los consejos comunitarios fueron enfáticos en indicar que *"aunque tenemos problemas serios, nosotros no confiamos en nadie ni en el Estado, ni en quien venga"*. Para ellos, *"la información se filtra y eso no es un secreto, es una situación en donde uno no puede confiar en nadie"*, por eso *"no hay confianza, uno no sabe dónde trabaja el esposo de la compañera, el primo, el vecino, nada"*. Se preguntan a su vez *"¿cuál ha sido la certeza de la justicia ordinaria para capturar?"*, y van más allá al determinar a priori que las capturas *"podrían denominarse falsos positivos que atentan contra los derechos de nuestros territorios"*. De afirmaciones como esta se infiere que la comunidad no confía en las autoridades: *"Cuando menos uno piensa el policía tal estaba involucrado con tal"*, ellos *"venden armas e información"*, y resulta comprensible la tendencia percibida entre las comunidades afro e indígenas a sospechar de todo y de todos porque conocen la capacidad de los grupos armados para cooptar organizaciones, funcionarios y fuerza pública.

La desconfianza está igualmente motivada por la falta de capacidad que tiene la fuerza pública para proteger a quienes denuncian o quieren entregar información.

"La Policía no puede proteger, uno solo es el que tiene que mirar qué hace o simplemente darse al dolor o uno mismo solucionar". El recelo y la sospecha que despierta en las personas la institucionalidad son percibidos como una falla por ciertos operadores, ya que para ellos *"una forma de legitimar la institución es la confianza"* y la denuncia o el suministro de información son la mayor muestra de esta.

También la desconfianza se presenta como un fenómeno de doble vía, considerando que en algunos casos no es la comunidad la que desconfía del sistema judicial sino los operadores de este los que dudan de los pobladores, actitud que a su vez incrementa el escepticismo de los primeros sobre los segundos. Una situación que ilustra este problema fue lo sucedido en 2013 cuando habitantes de la comuna 4 capturaron a varios miembros de Los Rastrojos y los entregaron a la justicia con sus armas de dotación (pruebas). Esta actuación fue interpretada por operadores de justicia judicial como una estrategia urdida por los milicianos de las FARC para acabar con Los Rastrojos porque, según estos, si *"las autoridades policiales no habían podido capturarlos, no se podía creer que lo hiciera la comunidad sin apoyo"*. Lo lógico era pensar que *"la comunidad les permitió el acceso a los milicianos de las FARC para que hicieran una especie de limpieza"*. En este caso la desconfianza de la comunidad hacia el sistema judicial también se incrementó cuando, por errores procedimentales, la judicialización de los responsables no fue posible (El Mundo, 2013).

3.5. Baja capacidad y débil desempeño institucional

3.5.1. Sin legitimidad ni gobernabilidad para imponer la ley: *"todo vale"*

Si bien la política de consolidación con sus diferentes etapas tiene como objetivos centrales incidir en la gestión pública y, especialmente, en la justicia con el fortalecimiento de las capacidades locales, en el municipio hay limitados avances, no solo en lo relacionado con el control y recuperación del territorio (existen áreas estratégicas sin control y sin presencia institucional) y el monopolio legítimo de la fuerza, sino también en el mejoramiento del desempeño y presencia institucional para imponer el cumplimiento de la ley, garantizar la satisfacción de las necesidades jurídicas de la población y la protección de sus derechos.

Uno de los problemas que se observó en la mayoría de los municipios de consolidación, objeto del presente estudio, es que algunas de las administraciones han terminado por depender de las directrices establecidas por la PNCT y por tal razón no tienen claridad sobre sus responsabilidades. Han perdido parte de la

capacidad y autonomía para responder de acuerdo con las condiciones del contexto y no cuentan con capacitación ni programas de fortalecimiento institucional que los habiliten para actuar dentro de un entorno de alta complejidad.

Por consiguiente, en Tumaco este problema se agudiza por la falta de legitimidad y gobernabilidad asociada no solo a la incidencia del conflicto, sino también a la corrupción. Por años las diferentes administraciones han resultado investigadas por corrupción, ineficiencia (incumplimiento sistemático de la provisión de servicios a la población) y presuntas irregularidades en el manejo de los recursos públicos, situación que incluye al actual alcalde[9] y a varios funcionarios de su gabinete.

Los problemas de ineficiencia administrativa y de corrupción le han restado legitimidad a las diferentes administraciones locales para imponer la aplicación de la ley, y han promovido la expresión de valores y actitudes orientadas por el 'todo vale', lo que ha truncado el desarrollo de una cultura de la legalidad y del eficiente desempeño institucional. Un ejemplo es la incapacidad que han mostrado las administraciones para enfrentar los serios problemas de movilidad existentes por la falta de programas para regular el tráfico y de disposición de las personas para acatar las normas mínimas de convivencia.

En Tumaco las autoridades no esperan que la comunidad se autorregule y la comunidad, a su vez, no espera que las autoridades controlen y sancionen, ni que opere la justicia. Pero, como lo plantea DeJusticia, una justicia eficaz permite que la administración opere bajo criterios de legalidad, evitando la pérdida de recursos por corrupción y el mal manejo de los dineros públicos (García Villegas & Espinosa, 2014, pág. 43).

En relación con las políticas y estrategias para mejorar el acceso a la justicia, hay poca claridad en la definición y el cumplimiento de responsabilidades municipales. La administración de justicia en el municipio se ha concentrado en el manejo de los cargos de los operadores de justicia administrativa (comisario de familia, director de la casa de justicia, inspector de policía, funcionario del CRI), con el consecuente efecto de clientelización de la función pública.

9 Con radicación No. 2011-596-428375 al alcalde Víctor Gallo se le adelanta investigación por fraude procesal por parte de Planeación Municipal, al entregar un terreno de propiedad privada a una persona particular, existiendo escritura pública para la misma. De la misma manera, Diario del sur conoció que con radicación No. 2012-596-534956 se adelanta una investigación en la Procuraduría por presunto ejercicio ilegal de la profesión de ingeniería civil en el municipio de Tumaco, que afecta de manera directa al mandatario local. Con la radicación No. 2012-596-561685 la Procuraduría lo investiga por presuntas irregularidades en proceso de selección de mínima cuantía. Otro de los asuntos, objeto de las investigaciones por parte de esa entidad de carácter administrativo y radicado con el No. 2013-596-550340, está relacionado con temas de control y vigilancia de la Dirección Nacional de Regalías para que se adjunte al proceso contra la empresa Aquaseo, o se abra un proceso en busca de los responsables del giro de dos mil millones de pesos.

La debilidad institucional también se manifiesta en la poca coordinación y dispersión de grupos y programas de asistencia de cooperación, donde el liderazgo de la administración local ha perdido visibilidad y reconocimiento. Tumaco es un territorio con una gran presencia de cooperación internacional mediante programas de seguridad, convivencia, justicia, recuperación económica, reducción de indicadores de vulnerabilidad y fortalecimiento institucional y comunitario. Sin embargo, pareciera que estos no han tenido el impacto esperado y están estancados.

De otra parte, la sensación que transmiten ciudadanos y varios funcionarios es que son abandonados por el Gobierno nacional a pesar del Plan Estratégico Quinquenal de Tumaco 2015-2020, que contempla el desarrollo de programas de inversión en servicios públicos, infraestructura para la competitividad, reactivación agrícola y pesquera, programas sociales (vivienda, educación y salud), seguridad, justicia y fortalecimiento institucional, actualmente en curso. El Plan debería ser una oportunidad para que tanto la administración local como las organizaciones de la sociedad civil asuman la responsabilidad que les compete en la recuperación del territorio y su institucionalidad, y así evitar el riesgo de que se instrumentalice para fines poco transparentes o para favorecer los intereses de los grupos armados o del clientelismo local.

3.5.2. Sistema Local de Justicia sin una apuesta común

Para algunas fuentes consultadas garantizar el acceso a la justicia con un servicio confiable y eficiente es un reto difícil de cumplir, dada la complejidad de los problemas y conflictos y la falta de recursos humanos y de infraestructura propios de Tumaco. Efectivamente, la mayoría de operadores asociaron las restricciones para ejercer sus funciones con la sobrecarga de asuntos asignados y la escasez de recursos, ya que como afirman algunos: *"Somos pocos y es mucho el trabajo y como es mucho, se responde por lo menos"*.

Si bien no se niega la necesidad que tiene especialmente la justicia judicial de contar con mayor personal (se nombraron 11 nuevos fiscales permanentes (Verdad abierta, 2014)) para responder a una problemática de zona de frontera que soporta una pluralidad grande de delitos (un promedio de 25 capturados por semana según un investigador judicial), no hay que perder de vista que el factor decisivo está en las competencias que tengan y desarrollen los profesionales a cargo para conseguir una mejor administración de justicia, con capacidad real de identificar y atender las necesidades de los ciudadanos y garantizar su permanencia en el sistema, y no en extender la ineficiencia con 'más de lo mismo'.

Sobre este tema, unos pocos entrevistados comentaron que el problema de ineficiencia de la justicia administrativa sería superado si el funcionario respondiera por sus funciones y se hiciera responsable de la prestación del servicio, ya que *"con 10 minutos basta para reconocer y hacer efectivos los derechos de las víctimas"*. El problema para ellos es que algunos de los funcionarios están más dispuestos a evadir las responsabilidades que a cumplirlas y, por eso, como lo percibieron usuarios y líderes consultados *"las instituciones montan trabas para no hacer su trabajo"*.

Varios operadores determinaron como un factor importante que afecta seriamente el manejo de los casos la falta de conocimiento de ciertos funcionarios de justicia judicial *"que lleva a que no tengan una clara comprensión de las competencias, no saben que ellos pueden pedir protección de las personas, entonces no la solicitan* [sobre todo en VIF]*"*. Por esta misma razón hay problemas en la jurisprudencia: *"A los operadores de justicia judicial les da trabajo solicitar la medida de aseguramiento con fundamento constitucional en derecho, para determinar si el victimario representa un peligro para la comunidad"*, lo que retrasa el procedimiento.

De otra parte, varios fiscales señalaron como una seria dificultad la presión que reciben *"de todos los grupos, de todos los funcionarios, incluido el Ejército"* para proceder rápidamente. Para estos la presión ejercida por la falta de conocimiento sobre el debido proceso indica que hay cierta tendencia a ver las garantías constitucionales como un obstáculo para la administración de justicia: *"Lo que pasa es que ellos no entienden, ellos desconocen cuáles son las funciones de los demás funcionarios, por ejemplo, si uno va a legalizar a un integrante de las FARC, recibe la presión del Ejército, Policía, hasta de la misma comunidad"*.

Esta situación ha generado mutuas recriminaciones entre las diferentes instancias encargadas de la investigación del delito y de la procuración de justicia, por diluir las responsabilidades entre los operadores encargados y por entorpecer su coordinación y cooperación.

A lo largo de la investigación también se percibieron posturas de mano fuerte entre determinados operadores y ciudadanos como vía para mejorar la seguridad, la eficiencia y recuperar la confianza y legitimidad de la justicia formal. Esto porque para algunos las actuaciones laxas son las que envían el mensaje de "*una justicia débil, donde no hay una represión fuerte*", lo que ha llevado a que "*se incremente la impunidad, particularmente, con los menores que delinquen, situación que es aprovechada por los grupos armados ilegales"*. *"Le pago al menor $50.000 para que me haga la vuelta, lo capturan y luego lo sueltan* [y] *sigue delinquiendo porque aunque reincida, no es factor para incrementar la pena"*, además, como se sabe, *"a los menores no se los puede tocar"*.

Operadores y ciudadanos lamentan que la pena mínima contemplada en SRPA sea de seis años para extorsión, homicidio y porte ilegal, al considerar que la justicia penal es blanda. Contrario a esto, otros creen que el problema de *"endurecimiento de penas no ha reducido la criminalidad, especialmente para los casos de VIF e inasistencia alimentaria"*. Aquí es necesario recalcar que el miedo presente en la población no se puede manejar con mensajes que privilegien una justicia fuerte, basada en acciones ejemplarizantes y contundentes frente a los problemas de criminalidad y violencia; con esto, no solo se estarían legitimando la justicia por mano propia y la justicia paralela, sino que además se estarían encubriendo serias fallas correspondientes a la ineficiencia y falta de compromiso de algunos operadores.

3.5.3. Lo rural: una justicia que no llega

El sistema de justicia formal no cuenta con la capacidad ni la disposición para satisfacer las mínimas necesidades jurídicas de sus pobladores, debido a que no ha estado presente, aunque sea de manera esporádica, a través de programas organizados de justicia móvil o itinerante, o del desarrollo de MASC, con la figura de los conciliadores. Ni el sistema de justicia formal ni la administración local pueden evadir la responsabilidad que les compete en la formulación y desarrollo de estrategias para acercar el servicio, y tampoco pueden exigirles a las personas de la zona rural, mientras no haya garantías procesales ni una respuesta eficiente que compense los esfuerzos y el costo del desplazamiento, que se movilicen a la cabecera para buscar la justicia formal.

La debilidad institucional de la justicia es un factor determinante en el fortalecimiento de la justicia paralela y en la extensión de la criminalidad y la violencia. Cuando las comunidades rurales no tienen medios legales para resolver problemas y existe desconfianza en la eficiencia y transparencia de la justicia formal, hay un gran riesgo de que se desarrollen y establezcan hábitos de consumo de formas y medios ilegales para resolver la conflictividad. De ahí la facilidad que tienen hoy las FARC para reemplazar al Estado y actuar como la 'ley y el orden' en el territorio.

Si los pobladores de la zona quieren resolver las controversias por la vía legal no pueden hacerlo porque se les impone la otra justicia o porque es imposible acercarse a la única presencia institucional (relativamente cercana) que tienen para presentar la denuncia, en razón al riesgo que representa hablar con la policía cuando el que imparte la justicia en la zona es el grupo armado organizado. Miembros de la comunidad afirmaron que ellos no ingresan a la estación por temor: *"No nos podemos acercar allá, si nos ven hablando con los policías somos objetivo militar,* [allá] *ni la policía puede ni la víctima puede"*.

En Tumaco es tal la influencia del conflicto armado en la justicia formal, judicial y administrativa, que los operadores aceptan la imposibilidad de prestar el servicio y se acomodan a una baja exigencia por la poca demanda de casos que hay, la cual responde a que la conflictividad es resuelta 'allá'. Así el sistema permanece ajeno a la obligación de buscar los medios para brindar justicia a esta población.

Un serio problema que fue mencionado e identificado como crónico por operadores de justicia lo constituye la falta de documentos de identificación, especialmente en pobladores de la zona rural: *"Hay familias que hasta la cuarta generación no tienen documento de identidad alguno"*. No tener registro civil ni tarjeta de identidad ni cédula impide contar con una identidad jurídica para efectos civiles, políticos, administrativos y judiciales. En síntesis, es estar inhabilitado para recibir los beneficios y subsidios del Gobierno, para acudir al sistema de justicia para proteger los derechos fundamentales como, por ejemplo, el de filiación para los menores o realizar una transacción económica.

Esa es la primera y más importante barrera a desmontar, y aunque se presentó ya un intento en una jornada de justicia móvil, el objetivo no se pudo cumplir porque la registraduría se negó a prestar el servicio aduciendo problemas de inseguridad que correspondían al permiso que debían pedirles a los grupos armados para ingresar a la zona; práctica que es de conocimiento público: *"¿si tú vas para el infierno, con quién tienes que hablar?"*. En este caso y bajo un complejo contexto del conflicto armado, la justicia no puede actuar con el supuesto de que porque 'no se puede, no se debe', porque acá el deber ser radica en facilitar las condiciones para otorgarles identidad jurídica a las personas y así desmontar al menos la primera barrera de acceso a los derechos fundamentales.

3.5.4. Los consejos comunitarios: una oportunidad de justicia cercana desaprovechada

De manera reiterada, para operadores y líderes comunitarios la justicia propia de los consejos comunitarios está debilitada. Estos no están cumpliendo de manera sostenida con las funciones de mediación de conflictos domésticos ni como puente con la justicia formal para la remisión de los que la requieran. Además, de los 17 conciliadores registrados, solo tres están activos y realizan sus funciones en la cabecera municipal.

A través de la junta, los consejos comunitarios son la oportunidad para vincular a las personas en los procesos de solución de conflictos con mecanismos simples, de fácil comprensión, cercanos y eficientes para solucionar controversias domésticas y fortalecer el tejido social y el liderazgo comunitario. De ahí que sea fundamental rescatar, posicionar y fortalecer la justicia propia de estos con los

servicios de mediación, y desarrollar estrategias de articulación y coordinación con la justicia formal judicial y administrativa para que les brinden garantías y apoyo real y efectivo. Las figuras de los conciliadores, los consejos y los mediadores de las JAC, pueden cerrar la brecha que existe entre la justicia formal y los usuarios en las zonas de influencia del conflicto armado, pero si su presencia es marginal y su funcionamiento nulo o precario, esta labor es imposible; requieren del apoyo y reconocimiento efectivo y no limitado "*a la sola mención en el plan de desarrollo*" por parte de la administración local.

La administración de justicia no puede pasar por alto el hecho de que son las organizaciones comunitarias y sus líderes quienes conocen y entienden mejor los problemas de la comunidad y las condiciones del contexto para darle un manejo más cercano y en derecho a los conflictos.

4. HALLAZGOS MÁS RELEVANTES

En Tumaco, la permanencia desde finales de los 90 de los diferentes grupos armados organizados ha presentado dinámicas de reacomodamiento entre ellos, asociadas a la lucha por el control del territorio y de los negocios ilícitos hasta finales de 2013. Hoy son las FARC, con la columna móvil Daniel Aldana, las que permanecen y tienen la hegemonía en la zona, después de haber retomado el poder y cooptado espacios urbanos que tradicionalmente habían sido de Los Rastrojos. Sus pretensiones están más dirigidas a incrementar y ampliar las ganancias con el manejo de toda la cadena del negocio del narcotráfico y otras actividades criminales, que en ganarse políticamente a las comunidades y promover programas de beneficio comunitario. En este sentido, su interés se centra en cooptar e infiltrar a las organizaciones comunitarias con la estrategia de redes de apoyo para ampliar y mejorar las condiciones del funcionamiento de la economía criminal, consolidar su presencia e injerencia en la comunidad, insertarse en la vida local y, en general, imponer su influencia a través de la intimidación, la violencia y el miedo.

Aunque un posible efecto de la consolidación del dominio de las FARC es la disminución de la violencia homicida de manera sostenida hasta el 2015, no se puede descartar que se vuelvan a presentar los intensos ciclos de violencia y de actividad criminal que por décadas ha sufrido la comunidad, si surgen otra vez disputas por el control del territorio con miembros de las bacrim.

Un problema que hay que atender de manera prioritaria es la precariedad del capital social que lleva a que la comunidad incumpla las normas básicas de convivencia, cimentada en el absurdo de que no es razonable someterse a ellas. La falta de autorregulación y la tendencia de las personas a no asumir la responsabilidad

y los efectos de los comportamientos incorrectos o ilegales, ha tenido un efecto negativo en el desarrollo de una mayor conciencia ciudadana y en el desempeño de las instituciones. Los problemas de ineficiencia administrativa y de corrupción les han restado legitimidad a las diferentes administraciones locales para imponer la aplicación de la ley, y promovido la expresión de valores y actitudes orientadas por el 'todo vale', lo que ha truncado el desarrollo de una cultura de la legalidad y socavado el desempeño institucional.

Por tanto, es prioritario empezar a desmontar el lema *"estamos en Tumaco"* con el desarrollo de un pacto colectivo entre la comunidad, las autoridades locales y el sistema de justicia concebido como lo que se conoce como un proyecto movilizador, es decir, un proceso basado en ejercicios participativos donde la consecución de un fin común incentiva a las autoridades y organizaciones sociales y comunitarias a participar (Fundación Ideas para la Paz, 2011, pág. 48).

De otra parte, hay que insistir en que el fortalecimiento institucional del sistema judicial y administrativo no solo requiere personal suficiente, sino también las competencias que exige el ejercicio de las funciones. La evidente necesidad, expresada por algunos despachos judiciales, de contar con un mayor número de funcionarios para descongestionar los procesos no se puede excusar bajo la premisa de que calidad es cantidad, ya que esta fórmula no siempre se cumple y puede más bien extender la inoperancia del sistema si otros factores que restringen el acceso a la justicia y que se analizan en el presente documento, son desatendidos.

El sistema de justicia debe considerar los serios obstáculos que tienen las mujeres para encontrar una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas, lo que explica los bajos niveles de denuncia de VIF, abuso y violencia sexual, y los altos niveles de desistimiento de las víctimas por no encontrar la atención eficiente y adecuada. No obstante, nos encontramos ante un marco institucional debilitado y con serias falencias para atender la conflictividad con enfoque de género, hacer efectivas las medidas de protección en los procesos judiciales y darle la valoración correcta al delito y al riesgo que corre la mujer como víctima. Otra tarea que no debe ser aplazada, es la de identificar y esclarecer las razones por las que en un 90% de los casos (de acuerdo con información suministrada por un operador de justicia administrativa) donde es la mujer la que demanda, esta termina por desistir.

La necesidad de contar con estrategias e iniciativas que permitan cerrar la distancia de la justicia formal administrativa, judicial y comunitaria con la población rural, no fue referida como un problema por parte de la mayoría de los operadores consultados, lo que resulta preocupante. Las comunidades no solo tienen que soportar el dominio de los grupos armados organizados en su territorio, sino también la imposición de un código de regulación y justicia paralela que ha fracturado la

funcionalidad de los consejos comunitarios, razones suficientes para que la justicia formal trabaje por acceder a esas zonas.

El CJL es el espacio que ofrecería mayores posibilidades para actuar en varios frentes: i) articular y organizar la oferta de la justicia formal judicial, administrativa y comunitaria, con estrategias e iniciativas que permitan cerrar la distancia entre estas con la población urbana y rural; ii) restablecer y fortalecer la justicia comunitaria como un mecanismo para que las comunidades rurales puedan contar con medios legales para resolver los problemas de convivencia a través del apoyo y formación de los miembros de las juntas de los consejos comunitarios, para que puedan comenzar un proceso de recuperación de la autoridad que les ha sido arrebatada y suplantada por medios violentos y de infiltración; y iii) gestionar ante las autoridades locales, la atención y apoyo a los conciliadores en equidad y los mediadores de las juntas de acción comunal, cuyo trabajo ha recibido un alto reconocimiento por parte de operadores y líderes de la comunidad.

Resolver el serio problema de documentación presente en el municipio amerita la creación de una campaña dedicada a ese propósito, considerando que el sistema judicial funciona con base en procedimientos que exigen la identificación legal de los usuarios. Esto obliga una gran cooperación y coordinación entre las entidades responsables para que los límites jurisdiccionales y territoriales dejen de jugar en contra de la comunidad y la invisibilicen, cada vez más, en materia legal.

5. BIBLIOGRAFÍA

ACNUR. (2011-2012). *Implementación del sistema de gestión de datos sobre violencias basadas en el género - GBVIMS en Colombia. UNFPA - UNHCR.* Bogotá: ACNUR.

Alcaldía de Tumaco. (Octubre de 2012). *Alcaldía de Tumaco.* Obtenido de Alcaldía de Tumaco: http://www.tumaco-narino.gov.co/indicadores.shtml

Autolínez, D. S. (5 de Junio de 2014). *El Espectador.* Obtenido de El Espectador: http://www.elespectador.com/noticias/nacional/cultura-resistencia-tumaco-articulo-496507

Caracol. (15 de Julio de 2013). *Caracol Radio.* Obtenido de Caracol Radio: http://caracol.com.co/programa/2013/07/15/6am_hoy_por_hoy/1373875680_932826.html

CINEP - ODECOFI. (2008). *Hacia la reconstrucción del país: territorio, desarrollo y política en regiones afectadas por el conflicto armado.* Bogotá: Ántropos.

Coalico. (2014). *¡Que dejen de cazar a las niñas y a los niños!: informe sobre violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado.* Bogotá.

Diócesis de Tumaco. (2011). *¡Que nadie diga que no pasa nada!: una mirada desde la Región del Pacífico Nariñense.* Diócesis de Tumaco, Nariño. Tumaco: Kimpres.

Diócesis de Tumaco. (2014). *¡Que nadie diga que no pasa nada!: Una mirada desde la Región al Pacífico Nariñense.* Diócesis de Tumaco, Nariño. Tumaco: Kimpres.

El Mundo. (19 de Octubre de 2013). *El Mundo.* Obtenido de El Mundo: http://www.elmundo.com/portal/noticias/poblacion/diocesis_alerta_sobre_drama_por_violencia_de_tumaco.php#.VjprYNIvfIU

El Tiempo. (10 de Enero de 2014). *El Tiempo.* Obtenido de El Tiempo: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13350976

El Tiempo. (19 de Agosto de 2015). *El Tiempo.* Obtenido de El Tiempo: http://www.eltiempo.com/politica/justicia/trafico-de-drogas-en-el-pacifico-alias-rambo/16253076

ElEspectador.com. (13 de Mayo de 2009). *El Espectador.* Obtenido de El Espectador: http://www.elespectador.com/opinion/editorial/articulo140699-mala-hora-de-tumaco

Escobedo, R. (2014). *La crisis de Buenaventura la vive todo el pacífico. Fundación Ideas para la Paz,* Bogotá.

Fundación Ideas para la Paz. (2011). *Balance de la política nacional de consolidación territorial.* Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Fundación Ideas para la Paz. (2013). *Dinámicas del conflicto armado en Tolima y su impacto humanitario*. Bogotá: FIP/USAID.

Fundación Ideas para la Paz. (2014). *Dinámicas del conflicto armado en Tumaco y su impacto humanitario.* Fundación Ideas para la Paz, Bogotá.

García Villegas, M., & Espinosa, J. R. (2014). *El derecho al Estado: los efectos legales del apartheid institucional en Colombia.* Bogotá: DeJusticia.

Hincapié Serna, L. M. (15 de Octubre de 2012). *El País.* Obtenido de El País: http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/tumaco-pueblo-decidio-silenciarse

HSB Noticias. (28 de Enero de 2013). *HSB Noticias.* Obtenido de HSB Noticias: http://hsbnoticias.com/mejorar%C3%A1n-la-movilidad-en-el-municipio-de-tumaco-27023

HSB Noticias. (14 de Enero de 2015). *HSB Noticias.* Obtenido de HSB Noticias: http://hsbnoticias.com/noticias/nacional/en-tumaco-afirman-que-este-a%C3%B1o-se-reducir%C3%A1-el-desempleo-121342

Human Rights Watch. (2014). *Colombia: Zonas afrocolombianas asoladas por las FARC.* Washington DC: Human Rights Watch.

La Hora. (2014). *La Hora.* Obtenido de La Hora: http://www.lahora.com.ec/index.php/movil/noticia/1101365166/Ecuador%3A_mercado_de__armas_de_insurgentes_.html

Lesmes, Á. (27 de Agosto de 2012). *El Tiempo.* Obtenido de El Tiempo: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12166213

Molinares, C., & Reyes, E. (2012). *Proyecto de instituciones ad hoc para municipios en Colombia: pobreza, debilidad institucional, cultivos ilícitos, tráfico de drogas en Buenaventura y Tumaco.* Bogotá: FESCOL - IDEA.

Pérez, D. S. (6 de Febrero de 2012). *El País.* Obtenido de El País: http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/obispo-y-oficiales-hablan-sobre-violencia-en-tumaco

Policía Nacional. (2012). *Policía Nacional.* Obtenido de Policía Nacional: http://www.policia.gov.co/portal/pls/portal/JOHN.NOTICIAS_NUEVAS_DETALLADAS.SHOW?p_arg_names=identificador&p_arg_values=283672

Semana. (16 de Mayo de 2009). *Semana.* Obtenido de Semana: http://www.semana.com/nacion/articulo/el-tsunami-tumaco/103168-3

Semana. (19 de Octubre de 2013). *Semana.* Obtenido de Semana: http://www.semana.com/nacion/articulo/violencia-mujeres-tumaco/361575-3

Universidad Nacional de Colombia, Observatorio de procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración - ODDR-. (2011). *Caracterización del Departamento*. Bogotá: .

Verdad abierta. (2014). *Verdad abierta.* Obtenido de Verdad abierta: http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/desplazados/5397-violencia-impunidad-y-silencio-impera-en-tumaco.

Región del sur del Tolima

Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco

TABLA DE CONTENIDO

1. Contexto 291
1.1. Presencia de grupos armados organizados 291
1.1.1. FARC 291
1.1.2. Paramilitares 294
1.1.3. Bacrim 295

2. Conflictividad reportada 295
2.1. Violencia intrafamiliar 296
2.2. Abuso sexual 299
2.3. Homicidios 300
2.4. Extorsión: nadie escapa 302
2.5. Reclutamiento forzado: entre la ideología y la 'bandolerización' 304

3. Barreras de acceso a la justicia social 305
3.1. Justicia paralela: ante el comandante 305
3.2. Ante Dios y la justicia por mano propia 307
3.3. Y ahora, ¿quién podrá regularnos? 309
3.4. Desconfianza 310
3.4.1. Fuerza pública como fuerza de ocupación 310
3.4.2. Justicia formal, percibida como ineficiente y discriminadora 311
3.5. Impunidad: el hueco negro 313
3.6. Lo rural: justicia supeditada al "juzgado 21" 315
3.6.1. Los conciliadores en equidad, bajo la observación y aval impuesto por el frente 21 316
3.6.2. Justicia móvil, una respuesta a medias 317

4. Hallazgos más relevantes 318

5. Bibliografía 321

1. CONTEXTO

En su conjunto, el Tolima se considera una subregión estratégica por su ubicación. Posibilita la conexión entre el centro y el occidente del país a través de su zona norte; la del Eje Cafetero con el puerto de Buenaventura por su área central, y la de las cordilleras central y oriental con el Huila, Caquetá y Meta desde el sur. Adicionalmente, el Cañón de las Hermosas, ubicado en el suroccidente del departamento, es un corredor natural entre el Pacífico, el Cauca y Nariño con el centro del país (Rocha, 2013, pág. 2).

Estas condiciones hacen de este un territorio atractivo para los grupos armados organizados, especialmente para la guerrilla de las FARC que además de utilizarla hoy como zona de repliegue y abastecimiento, representa su hito fundacional. Adicionalmente, durante la década de los 90, la zona se posicionó como uno de los centros productores de amapola en el país, aunque en años recientes, por la caída de los cultivos ilícitos, su importancia ha disminuido para nuevos grupos armados como las bacrim.

La subregión del sur del Tolima la componen los municipios de Rovira, Roncesvalles, San Antonio, Chaparral, Rioblanco, Planadas, Ataco, Natagaima, Coyaima, Ortega, San Luis, Valle de San Juan, Saldaña, Flandes, Guamo, Espinal y Coello (Misión de Observación Electoral; Corporación Nuevo Arco Iris, 2008, pág. 3), teniendo como eje el Cañón de las Hermosas. Por otra parte, Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco, pertenecen al Plan Nacional de Consolidación Territorial y al plan Espada de Honor del ministerio de Defensa.

La economía de la subregión se basa en actividades agropecuarias (tenencia de ganado y cultivo de arroz, plátano, sorgo, maní, algodón, fríjol, entre otros), actividades industriales y, recientemente, en el desarrollo de proyectos mineros e hidroeléctricos como los de Isagén y Epsa. Adicionalmente, allí se ubican los resguardos de las etnias Coyaima y Nasa.

1.1. Presencia de grupos armados organizados

1.1.1. FARC

Los movimientos guerrilleros han desempeñado un papel protagónico en el departamento del Tolima. Desde mediados del siglo XX con la violencia bipartidista, las guerrillas liberales y las autodefensas campesinas –de corte comunista, y lideradas por Pedro Antonio Marín, alias Manuel Marulanda Vélez o Tiro Fijo– tuvieron asiento en esta subregión. Dos amnistías, una dura ofensiva militar del Estado y múltiples

tensiones entre liberales y liberales comunistas (o liberales limpios y comunes) se necesitaron para que estas estructuras aceptaran, en 1959, defender el campo en armas desde la vida civil y ya no en contra del Estado. Sin embargo, la aparición de organizaciones paramilitares motivó la reactivación del trabajo político de las guerrillas, que fue abanderado principalmente por Manuel Marulanda, quien se concentró en Marquetalia, parte del corregimiento La Gaitania, municipio de Planadas. Así fue como las guerrillas comunistas se fortalecieron en la zona.

En 1964, tras años de combates de mediana escala, el Gobierno, con apoyo estadounidense, dio inicio a la operación Maquetalia, a través de la cual el Estado logró recuperar la zona de acuartelamiento de las guerrillas (Semana, 2012). Los sobrevivientes se agruparon en septiembre del mismo año en Riochiquito (Cauca) y realizaron la Primera Conferencia guerrillera. En esta, además de hacer la planeación estratégica y militar de la organización, se le dio el nombre de *Bloque Sur* (por ubicarse en el sur del Tolima) a la estructura armada y se constituyó el primer Estado Mayor Conjunto, integrado por los líderes 'Ciro Trujillo', 'Manuel Marulanda' y 'Jacobo Arenas' (Verdad Abierta, 2012).

Estos hechos hicieron del departamento, y especialmente de su zona sur, un bastión de las FARC. El arraigo de esta agrupación guerrillera, fundamentado principalmente en una fuerte base social movida por la lucha agraria, le permitió tener control de corredores estratégicos que unen el centro con el suroccidente del país. Asimismo, entre los 80 y los 90, la subregión adquirió mayor importancia para las dinámicas del conflicto con el surgimiento y expansión de los cultivos de amapola, característica que atrajo también la atención de los grupos paramilitares que comenzaban a tener incidencia en el departamento.

El valor fundacional que representa la subregión para el conjunto de la organización hizo de esta el área de injerencia del Comando Conjunto Central (CCC), una de las estructuras con mayor poder de decisión por estar compuesta por los más antiguos e importantes jefes de las guerrilla. El CCC lo componen el frente 21 que opera en el sur del departamento, y las columnas móviles Miller Salcedo, Jacobo Prías y Héroes de Marquetalia, y el frente 66 con la columna Joselo Lozada (Rocha, 2013, pág. 8).

A comienzos de la década de 2000, momento de mayor poderío de las FARC por la existencia de la ZD, las estructuras con injerencia en el territorio aumentaron las acciones armadas con la plena intención de continuar con su proyecto expansionista y de toma del poder. En este marco, una de las acciones que mayor impacto causó en la población fue la toma de Puerto Saldaña, centro poblado del municipio de Rioblanco considerado lugar de asiento de grupos paramilitares.

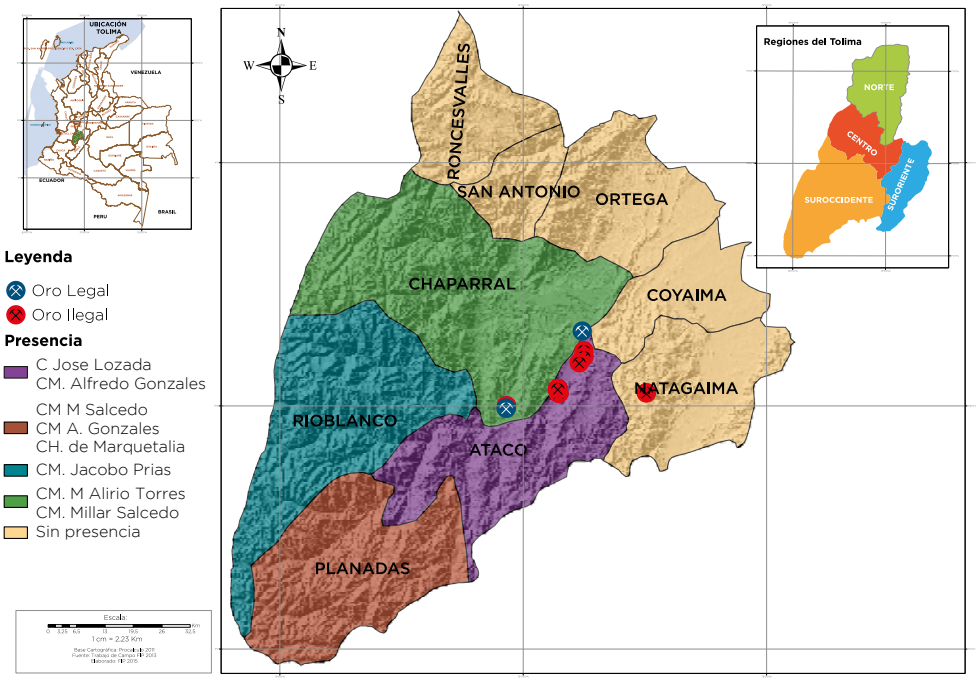
La acción, planeada en el 2000 en la vereda San Miguel, Planadas, estuvo liderada por Guillermo León Sáenz Vargas alias Alfonso Cano, miembro del Secretariado de las FARC desde 1990 y quien reemplazó a Marulanda como jefe de la misma instancia. Antes de tomarse Puerto Saldaña, según los planes, la guerrilla debía hacer lo mismo con el corregimiento de Santiago Pérez en Ataco, ya que este poblado era utilizado por los paramilitares como corredor entre Puerto Saldaña y la vía Panamericana. Antes del primero de abril, las FARC habían ocupado las veredas conexas a Puerto Saldaña en los municipios de Ataco, Planadas y Rioblanco, cercando así el centro poblado para evitar la entrada de la fuerza pública y la salida de los paramilitares (Verdad Abierta, 2013).

Esta toma, iniciada el primero de abril, duró 32 horas y contó con la participación de, por lo menos, 450 hombres en armas, provenientes no solo de los frentes con injerencia en la región, sino también de aquellos que actuaban en los departamentos vecinos. La llegada de la fuerza pública logró la retirada de la guerrilla, pero esta se resguardó en las veredas cercanas y después de los dos días que duró la toma, y tras la retirada del Ejército, continuaron los asesinatos a manos de las FARC. En total se estima que esta acción dejó un saldo de 29 víctimas mortales, 394 desplazados y 38 casas destruidas; 145 dañadas y 24 incineradas (Verdad Abierta, 2013).

Tras el rompimiento de las negociaciones entre el gobierno y las FARC y el consecuente fin de la ZD, las acciones de la fuerza pública no solo en el Meta, sino también en el sur del Tolima arreciaron. Con la puesta en marcha de la política de seguridad democrática durante el mandato de Uribe Vélez, en la subregión se incrementaron los combates y bombardeos. Se dio inicio al Plan Patriota y con él las operaciones Libertad I y II, a través de las cuales se buscó recuperar los territorios comprendidos por los municipios de Alpujarra, Dolores, Purificación, Icononzo, Ataco, Rioblanco y Chaparral. En 2005 (operación Libertad II), se intensificaron las acciones militares en Chaparral y Planadas buscando llegar a Marquetalia y derribar el hito fundacional de las FARC (Rocha, 2013, pág. 9).

A partir de 2008 la estrategia del gobierno se concentró en derribar los objetivos, considerados de alto valor, es decir, miembros del secretariado, comandantes de bloque y comandantes de frente, compañías y columnas móviles. Bajo esta lógica, el Ejército cercó los corredores de la zona alrededor del Cañón de las Hermosas para reducir la capacidad de movilidad de los miembros del CCC. En 2011 se instalaron varios batallones de alta montaña. Con esta estrategia se logró dar de baja a varios de los miembros de la cúpula del Bloque Central, y en noviembre del mismo año, con la Operación Odiseo, a alias Alfonso Cano en límites entre Cauca y Tolima, a donde había huido por los intensos bombardeos en el Cañón de las Hermosas (Rocha, 2013, pág. 9).

Mapa 1. Presencia activa de las FARC en el sur del Tolima y minería de oro 2012



Fuente: Fundación Ideas para la Paz.

1.1.2. Paramilitares

La historia de la presencia de agrupaciones paramilitares en el Tolima no dista mucho de la de las FARC. La violencia bipartidista no solo fue la predecesora de las guerrillas comunistas, sino también de las liberales, que con el apoyo del Ejército se armaron para combatir a las primeras, dando origen a las primeras estructuras paramilitares del país, denominadas Rojo Atá y comandadas por alias Mariachi.

A finales de los 80 y durante toda la década de los 90, el soporte ideológico de lucha contra las guerrillas comunistas de esta agrupación se desdibujó con la aparición del narcotráfico y de los cultivos de amapola que se expandieron con rapidez, especialmente al sur del departamento. Así comenzaron las disputas por el territorio entre paramilitares y guerrilla, con especial énfasis en Chaparral y Planadas.

Dentro del proyecto de unificación y expansión paramilitar entre 1997 y 2002, la injerencia paramilitar en la región aumentó. Las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio Antioqueño (ACMM), comandadas por Ramón Isaza, hicieron

presencia en el Tolima a través del frente Omar Isaza. Asimismo, el Bloque Centauros de las AUC entró a financiar la creación del Bloque Tolima (Rocha, 2013, pág. 15). A pesar de los conflictos que se presentaron entre estas dos facciones paramilitares, la mediación de Carlos Castaño ayudó a consolidar al Bloque Tolima en el departamento (Verdad Abierta, 2014).

Este bloque tuvo injerencia principalmente en el norte del departamento, no obstante, la existencia de cultivos de amapola en el sur generó enfrentamientos con la guerrilla en Chaparral, Planadas, Rioblanco y Ataco. Su actividad también se concentró en el cobro de extorsiones indiscriminado que afectaba desde grandes ganaderos hasta población del común, a quienes les cobraban por la prestación de servicio de seguridad. Esta agrupación, además de la comisión de masacres en el departamento que a su vez generaron desplazamientos, se vio involucrada en asesinatos bajo la modalidad de sicariato y se relacionaba con narcotraficantes, especialmente del norte del Valle, y autoridades político administrativas de la región. También estableció importantes nexos con oficiales del Ejército y la Policía.

Su desmovilización se produjo el 22 de octubre de 2005 en Ambalema (Tolima), con un total de 207 hombres entre quienes estaba su comandante Diego Martínez Goyeneche alias Daniel, un teniente retirado del Ejército quien fue posteriormente envenenado (2009) por revelar la participación de políticos y miembros de la fuerza pública con la estructura paramilitar. Detrás de esta desmovilización existen versiones que indican cómo este fue un acto amansado por diferentes intereses (Redacción el Nuevo Día, 2012).

1.1.3. Bacrim

En lo que tiene que ver con bandas criminales no es clara su presencia en la zona posterior a la desmovilización de los grupos paramilitares, presuntamente por la caída de los cultivos de amapola (Rocha, 2013), pero también por la marcada y fuerte presencia de las FARC.

2. CONFLICTIVIDAD REPORTADA

Según la información recogida en campo, la conflictividad más frecuente en la justicia formal judicial se concentra en los delitos sexuales, inasistencia alimentaria, violencia intrafamiliar y lesiones personales. En justicia administrativa, los casos más recurrentes están relacionados con deudas, conflictos de pareja (separación de bienes principalmente), VIF y linderos.

La necesidad jurídica más reconocida por las mujeres víctimas de una situación de conflicto por la que acuden a la administración de justicia es la inasistencia alimentaria. En todas las subregiones estudiadas este es el problema más reportado en los juzgados de familia, comisarías de familia y fiscalías. En el sur del Tolima, para los operadores de justicia formal y administrativa, es fundamental agotar todos los recursos para resolver los casos por la vía de la conciliación, y lograr que el denunciado acepte anticipadamente su responsabilidad, evitando que los padres –que deben la pensión alimentaria de sus hijos de manera injustificada– vayan a la cárcel.

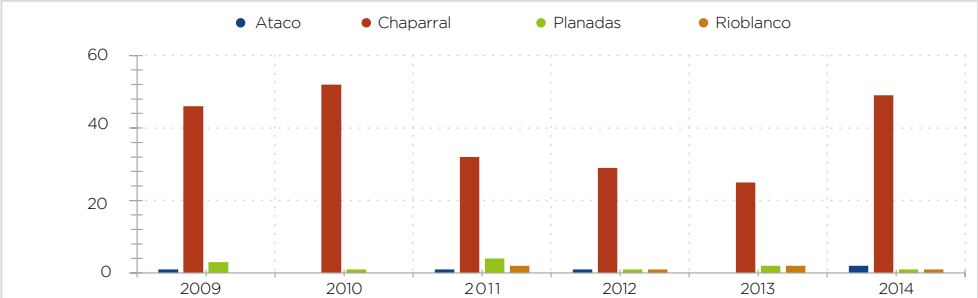
La inasistencia alimentaria es un fenómeno social de amplia magnitud que ha generado, según los fiscales, una gran congestión en sus despachos. Por ejemplo, un fiscal seccional reportó que el 70% de las denuncias es por esta causa, lo que aumenta, significativamente, la carga laboral para atender, investigar, conciliar o sancionar.

En cuanto a los conflictos familiares, también se reportan la reglamentación del régimen de visitas a menores, disolución y liquidación de sociedad conyugal, y certificado de paternidad. Por otro lado, en la zona rural, aunque los conciliadores refieren un aumento en la denuncia por estos problemas, parece haber persistencia de la comunidad de buscar a la justicia paralela representada en el frente 21 de las FARC.

2.1. Violencia intrafamiliar

En relación con el delito de VIF, Chaparral es el municipio que más casos presenta, con una diferencia marcada con respecto a los otros que podría estar determinada porque: i) cuenta con medicina legal y las denuncias son reportadas directamente a esta institución por otras entidades (hospitales, comisarías de familia, fiscalía, entre otras); ii) las cifras incluyen víctimas de los otros municipios que son remitidas para valoración y atención; y iii) existen iniciativas ciudadanas registradas desde 2012 cuyo propósito es prevenir este tipo de violencia y dar a conocer las rutas de atención.

Gráfica 1. Casos de VIF municipal, 2009-2014. Forensis[1]



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ataco	0	1	1	1	0	0
Chaparral	145	151	168	172	94	147
Planadas	0	2	2	2	1	1
Rioblanco	0	0	1	3	5	1

Fuente: Forensis, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz.

Los operadores de justicia formal, administrativa y comunitaria consultados aseguraron que hay una fuerte problemática de VIF en la subregión, pero que a pesar de esto, son muy pocos los casos tramitados por la justicia formal. La invisibilización de este fenómeno ante la administración de justicia es explicada por varios factores:

a) **Miedo.** La *"comunidad no puede hablar"* y por eso *"muchos hechos victimizantes se desconocen"*, afirmaron pobladores. En síntesis, la gente tiene temor de denunciar al agresor y en este sentido varios entrevistados aseguraron que "*hay una fuerte incidencia del conflicto armado, por eso las personas no denuncian, por miedo, los casos de violencia intrafamiliar*". Para varios operadores el miedo es una barrera que no se puede desestimar por ser la responsable de la dramática falta de denuncia; sobre esto una juez indicó con preocupación que *"en lo corrido del año* [julio 2013] *no ha llegado ninguna denuncia a mi despacho"*.

b) **Poco interés y compromiso de los funcionarios.** De acuerdo con algunos operadores, la falta de articulación, coordinación y apoyo entre los diferentes despachos hace más 'engorroso el trabajo'

1 Para facilitar la comprensión de la problemática se tomaron únicamente las cifras de Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en la medida en que, para el caso de Violencia Intrafamiliar, es la institución que cuenta con información más completa. La diferencia en los datos de Forensis y la Policía Nacional corresponde a que en la segunda (Policía), la única manera de registrar los casos es que la víctima interponga la denuncia, pero generalmente las personas notifican el hecho violento o delito ante otras instituciones como comisaría de familia o personería, que luego remiten el caso a Medicina Legal para su respectivo examen.

para atender de manera oportuna esta conflictividad. Igualmente, para estos, la imposibilidad de proteger a la víctima fue uno de los ejemplos más mencionado al asegurar que *"para la Policía los casos de VIF no son relevantes"*, que en general *"no atienden los oficios que se envían donde se solicita protección"* y que, por tal razón, *"no pueden brindarle a la víctima las medidas adecuadas para su seguridad"*. A lo anterior se suma la falta de información y asesoría legal a la víctima, y el no establecimiento de una ruta de acceso clara y efectiva para los usuarios: *"Rebotan a las personas de Rioblanco para Chaparral y de Chaparral los reenvían a Rioblanco",* y *"de Planadas los envían a Espinal"* o, como lo planteaban algunas mujeres *"la asesoría legal se resume a la sugerencia de conciliación por parte de algunos funcionarios"*. Hay intención en las mujeres de denunciar, pero cuando lo hacen *"no encuentran una respuesta eficiente de la justicia formal"*; esta situación fue referida de manera insistente en los grupos focales realizados con la comunidad urbana y rural, donde las participantes informaron cómo *"las mujeres consideran que no sirve acudir a la justicia formal para resolver sus conflictos"* porque además *"es engorroso"*, *"toma mucho tiempo el proceso a partir de la denuncia"*, y en muchos casos *"uno deja de insistir, es muy maluco rogar la justicia"*, por lo que prefieren hacer *"otro acuerdo"* con la justicia paralela, que para ellas es *"más efectiva"*.

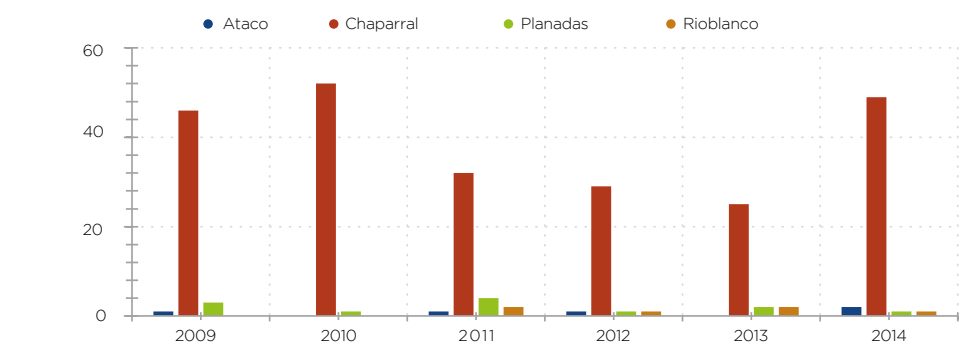
Otro elemento informado fue la falta de espacios adecuados para la recepción y trámite de denuncias para que la víctima cuente con la privacidad requerida por este tipo de casos. Una queja recurrente de las mujeres entrevistadas se refiere a que *"la información que debe ser confidencial no es respetada por algunos operadores"*; para ellas *"hay poca reserva* [porque] *en los pueblos pequeños todo se sabe"*, fenómeno que las lleva a desconfiar de la profesionalidad con la que este tipo de asuntos van a ser tramitados y por eso prefieren abstenerse.

c) **Cultural.** Para operadores y líderes, particularmente de la zona rural, *"algunas mujeres asumen la violencia contra ellas como algo normal que no merece ser denunciado"*. Esto en razón a que especialmente la mujer campesina de la zona tiene serias dificultades para reconocer el abuso y, por tanto, para identificar los casos de VIF como un delito que se debe denunciar ante la justicia para su resolución.

No obstante, a pesar de las campañas y los programas de prevención que se adelantan, como el convenio con Profamilia y el Comité Internacional de la Cruz Roja, implementado especialmente en los municipios de Chaparral, Rioblanco, Planadas y Ataco, el cual desde el 2008 asiste sin ningún costo a las víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual, persisten los problemas de ineficiencia y compromiso de los operadores para atender de acuerdo con la jurisprudencia de género.

2.2. Abuso sexual

Gráfica 2. Casos de abuso sexual municipal, 2009-2014. Forensis[2]



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ataco	1	0	1	1	0	2
Chaparral	46	52	32	29	25	49
Planadas	3	1	4	1	2	1
Rioblanco	0	0	2	1	2	1

Fuente: Forensis, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz.

Los delitos sexuales fueron mencionados como un fenómeno recurrente por los entrevistados. Chaparral es el municipio que más casos registra por su capacidad institucional. Es muy difícil obtener información concreta que permita conocer hasta dónde las mujeres asumen la violencia y el abuso sexual contra ellas como un asunto que no merece la intervención del sistema de justicia local para su solución, no la denuncian por temor o por falta de confianza en la eficiencia de la justicia en la protección de sus derechos.

2 Para facilitar la comprensión de la problemática se tomaron únicamente las cifras de Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en la medida en que, para el caso de Violencia Intrafamiliar, es la institución que cuenta con información más completa. La diferencia en los datos de Forensis y la Policía Nacional corresponde a que en la segunda (Policía), la única manera de registrar los casos es que la víctima interponga la denuncia, pero generalmente las personas notifican el hecho violento o delito ante otras instituciones como comisaría de familia o personería, que luego remiten el caso a Medicina Legal para su respectivo examen.

La Defensoría del Pueblo del Tolima asegura que la violencia sexual en la zona es ejercida por "los actores armados ilegales con la intención de intimidar y ejercer un control sobre los pobladores y el territorio" (Torres, 2010), lo que se ha convertido en una causa de desplazamiento forzado. Sin embargo, una funcionaria y líder comunitaria señaló *"que el abuso sexual no se presenta en la zona de influencia de la guerrilla"*. Asimismo, operadores de justicia formal afirmaron que es más frecuente, de lo que se cree, el abuso sexual por miembros de la propia familia. Según un juez *"acá los padres se sienten dueños de sus hijas"* o por conocidos de la víctima. Vale la pena considerar la insistencia en la denuncia de personas de la comunidad y algunos funcionarios de las conductas sexuales hostiles y el *"trato grosero hacia las jóvenes de la región"*, por miembros del Ejército.

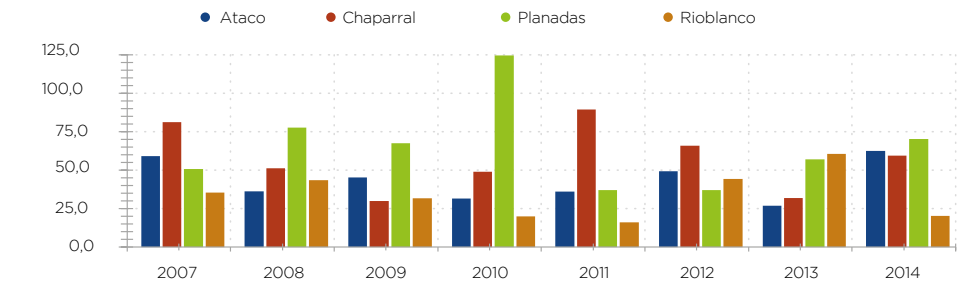
Según varios operadores de justicia formal y comunitaria, el fenómeno de subregistro de este delito se puede deber a factores como: i) la dificultad para investigar por la falta de capacitación del personal médico y de herramientas de medicina forense para recoger material probatorio; ii) la existencia de una *'ley del silencio'* en el interior de la comunidad que lleva a que no se denuncie por temor: *"Muchas personas a las que les pegan o machetean no denuncian porque infortunadamente no existe colaboración de los testigos para afirmar lo visto"*, *"les da miedo y se corren"*. En general, los testigos y las víctimas *"no creen en quienes administran justicia"* y *"no existe alguien que la haga valer"*. Así, los pocos casos que se denuncian *"se frustran porque la justicia no actúa"*; iii) el uso recurrente de la justicia por mano propia que permite en la zona rural que el victimario y la familia de la víctima arreglen *'a su manera'* el conflicto y *'subsanen'* el daño con el pago en especie (vacas o dinero); iv) la ineficiencia en la asignación a tiempo de un defensor para la víctima por medio de la Fiscalía, por lo que esta no tiene garantizada su representación; v) la revictimización que debe sufrir la denunciante por la comparecencia ante diferentes instancias sin obtener una respuesta; vi) la vergüenza y el temor al señalamiento que siente la afectada producto de la poca privacidad y confidencialidad que hay en algunos despachos donde la información se filtra; y vii) la ausencia de información sobre el sistema de justicia formal y el acceso a él, dado que muchas víctimas viven a menudo en zonas remotas y afectadas por el conflicto.

2.3. Homicidios

Esta subregión es la que presenta la tasa de homicidios más alta de todo el departamento. La mayoría se debe al conflicto armado, especialmente al accionar de las FARC; "lo anterior es claro en municipios como Chaparral y Ataco, en donde cerca del 50% de los casos son responsabilidad de grupos subversivos,

especialmente en la zona rural, lo que es indicador de la elevada incidencia que tiene el conflicto en la violencia homicida y que estaría relacionada con la necesidad de la guerrilla de garantizar el control y apoyo de la población frente los avances de las *FFMM*[3]" (Rocha, 2013).

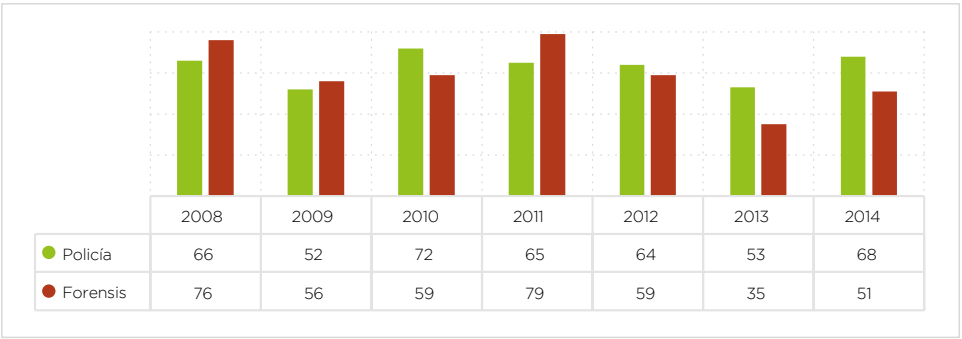
Gráfica 3. Tasa de homicidio por municipio 2007-2014



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ataco	59	36	45	32	36	49	26.8	62
Chaparral	81	51	30	49	89	66	31.9	59
Planadas	51	78	67	125	37	37	57.0	70
Rioblanco	35	43	32	20	16	44	60.6	20

Fuente: Policía Nacional, base de datos Siedco, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz.

Gráfica 4. Homicidios sur del Tolima: Forensis vs. Policía Nacional



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Policía	66	52	72	65	64	53	68
Forensis	76	56	59	79	59	35	51

Fuente: Policía Nacional, base de datos Siedco, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz.

Llama la atención el fuerte aumento de la tasa de homicidios en Planadas en 2010. Particularmente, el equipo de la FIP llevó a cabo una revisión de prensa que explicara tal incremento y lo único que constató es que puede coincidir con la

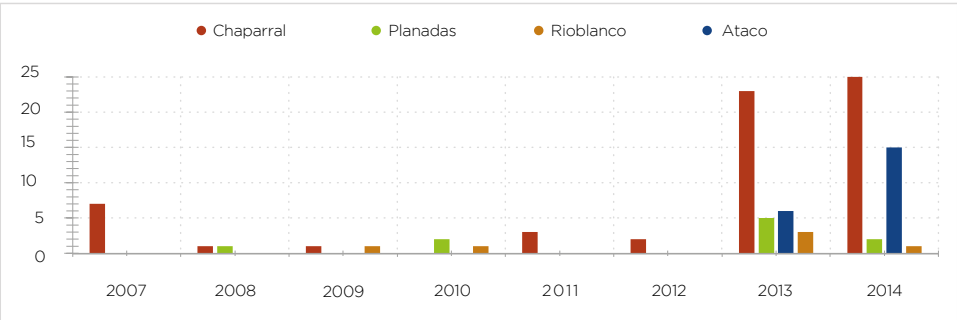
3 Según información de la Policía Nacional, los motivos del homicidio son: Atacados por subversión, enfrentamientos entre ejército y subversión, enfrentamientos entre subversivos y acciones de terrorismo.

reactivación de las milicias urbanas de las FARC, por la pérdida de financiamiento del bloque 21 y a la muerte en un bombardeo del esposo de alias Mayerly, quien como represalia mandó a asesinar a 16 presidentes de JAC y algunos civiles (Duncan & Velasco, 2013).

A finales de 2012 y comienzos de 2013, en este mismo municipio se presentaron diez casos de homicidio; según un funcionario, el incremento en la cifra se podría deber, en gran parte, a homicidios selectivos llevados a cabo por la guerrilla para defender el negocio de la extorsión de grupos de delincuencia común. En 2014 se registró un aumento de la violencia homicida en Planadas, Ataco y Chaparral, del 19, 10 y 21% respectivamente, en relación con el año anterior. El 70% de los casos denunciados se presentaron en la zona rural, donde las riñas (40%) y el sicariato (25%), ocuparon los primeros lugares en cuanto a modalidad. Según el comandante de Policía del Tolima, *"lo que alarma a la policía es que de 10 personas asesinadas en el Tolima en el 2014, seis de ellas vivían en corregimientos y veredas lejos de la presencia de las autoridades"* (El Nuevo Día, 2014). Bajo esta lógica, se cabe preguntar: *¿qué tanto de esa violencia homicida generada por riñas en la zona rural, está asociada a la no presencia de las FARC como ente regulador debido a su repliegue por acciones de la fuerza* pública?

2.4. Extorsión: nadie escapa

Gráfica 5. Denuncias por extorsión sur del Tolima, 2007 - 2014



Fuente: Policía Nacional, base de datos Siedco, gráfica elaborada por la Fundación Ideas para la Paz.

Como se puede observar en la gráfica, en todos los municipios los casos de extorsión no superan las dos denuncias por año, y aunque el delito fue mencionado por algunos operadores como un problema generalizado, persiste la 'ley del silencio'. Un entrevistado aseguró que *"la gente se reserva cuando es extorsionada, porque trata de proteger su vida"*. La extensión de la extorsión en estos municipios forma parte de la estrategia del frente 21 para *"sustituir los recursos de la droga provenientes*

de otros frentes y serían los pobres sectores productivos locales quienes sostendrían la carga económica de la guerra. Efectivamente, este frente –que opera en el sur de Tolima– es pobre económicamente, porque no tiene cultivos de coca ni corredores estratégicos ni recursos minerales. Pero a pesar de su pobreza, en esta región se concentra mucha 'riqueza simbólica': aquí nacieron las FARC como autodefensa campesina" (Duncan & Velasco, 2013).

Por ejemplo, en el municipio de Planadas, las milicias urbanas extorsionan mensualmente a todos los sectores económicos, incluso a los vendedores de minutos (Duncan & Velasco, 2013). Para Duncan y Velasco, es tal la institucionalización de la extorsión que su efecto es la 'bandolerización' de las FARC. El frente 21, para poder sustituir los recursos de la droga provenientes de otros frentes, extendió la extorsión y ahora serían los sectores productivos locales quienes sostendrían su carga económica. Para los operadores y miembros de la comunidad consultados, el fenómeno es preocupante porque ha puesto en riesgo a comerciantes y campesinos bajo la exigencia de un pago de acuerdo con el sector económico al que pertenezcan, como se registra en la gráfica, la que está respaldada por dos amenazas: desplazamiento o utilización de artefactos explosivos.

Sector económico	Tarifa cobrada
– Carniceros	$700.000
– Camión de café	$1.000.000
– Droguerías	$200.000
– Cafeteros (cobro por hectárea de café)	$20.000
– Comerciante de combustible (cobro por bomba de gasolina)	$5.000.000
– Jornalero	$15.000
– Vendedor de minutos	$5.000

Fuente: (Duncan & Velasco, 2013)

Algunos funcionarios entrevistados señalaron que grandes empresas como Comcel (hoy Claro), Movistar y Electro-Tolima pagan 'vacuna'. Igualmente, han observado la realización de extorsiones a contratistas involucrados en el desarrollo de megaproyectos como las hidroeléctricas de Isagén y Epsa en la zona suroccidental, y los proyectos de explotación de oro llevados a cabo por la multinacional Anglogold Ashanti en Cajamarca, Mineros S.A. en Ataco, y Sector Resources en Santa Isabel. Como la Compañía Energética del Tolima –Enertolima– dejó de pagar la extorsión (2013), la prestación del servicio se vio seriamente afectada, dado que los técnicos no podían ingresar a las veredas y los usuarios debían recoger los recibos en la oficina del casco urbano.

La comunidad rural no escapa a este delito. Según información recogida entre pobladores rurales, funcionarios y conciliadores, tanto los pequeños como los grandes agricultores se encuentran extorsionados. Las víctimas pagan dependiendo de los recursos económicos que tengan y el tamaño de su finca; por ejemplo, *"si tiene más de 14 cabezas de ganado paga vacuna y los jornaleros no escapan, deben entregar 10 mil pesos por mes"*. El miedo a denunciar es grande y oculta la dimensión del drama que este delito conlleva. Una pareja de campesinos que reportó ser extorsionada a pesar de no contar con los recursos indicó que "*nadie escapa y nadie denuncia*", en sus palabras, acá la orden es: "*O pagan o desocupan*".

Adicionalmente, un aumento reportado de la extracción de plata en Chaparral y Ataco estaría atrayendo grupos armados organizados diferentes a la guerrilla con el interés de realizar cobros extorsivos equivalentes al 10% de la producción (Fundación Ideas para la Paz, Defensoría del Pueblo, 2012). Al respecto, uno de los operadores afirmó que hoy *"hay delincuencia común que ha tratado de quitarles a las Farc el negocio de la extorsión, se llaman los 'Churucos', que están en Coyaima, Planadas y Ataco"* en el mismo sentido se pronunciaron algunas personas de la comunidad consultadas.

2.5. Reclutamiento forzado: entre la ideología y la 'bandolerización'

El reclutamiento forzado es otro de los flagelos que confluye en toda esta subregión. Se produce tanto en menores como en jóvenes, con un promedio de edad de 13 años, quienes son vinculados a la guerrilla para desempeñar varias funciones. Según el ICBF, este fenómeno está muy presente en este territorio (el departamento estaría ubicado en el quinto lugar nacional (2013) en cuanto a mayor número de menores retirados de las armas en los últimos 14 años). Los municipios más afectados son Planadas, Ibagué, Rioblanco y Chaparral. Aunque se cuenta con algunas cifras que denotan la dinámica del problema, por ejemplo, una disminución sostenida del fenómeno a partir de 2006 hasta 2011 con el registro en este último año de 25 víctimas de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, estas son apenas un indicio y no el reflejo de la situación real debido a que son pocas las denuncias y, en esa medida, como sucede en el resto de las regiones estudiadas, el problema se conoce y solo se puede registrar cuando el menor es capturado por el Ejército, se desmoviliza, o la familia se desplaza y presenta la denuncia.

Para algunos de los pobladores consultados, el frente 21 de las FARC *"quiere cambiar la cosmovisión de los jóvenes, recuperar los espacios perdidos que tiene en el municipio"* y el medio que utiliza es el reclutamiento *"para que hagan en los centros urbanos las tareas de vigilancia y cobro de extorsiones"*. Para Duncan y Velásquez el cambio de cosmovisión al que alude la comunidad no es más que

la configuración de una 'bandolerización' que se refleja no solo en una lógica de extorsión mafiosa, sino también en la imitación de métodos de reclutamiento del narco. Milicianos en la vereda Paujil de Ataco y en el corregimiento La Marina en Chaparral reclutan menores de edad ofreciendo motos y bienes de consumo. De ahí que los milicianos en Chaparral y Ataco se distingan por ostentar collares, camisas y tenis de marca. Para los autores es claro que el atractivo para reclutar nuevos miembros ya no reposa en una ideología revolucionaria ni en los espacios de socialización en la camaradería comunista; por el contrario, prima la misma oferta utilizada por el narcotráfico para reclutar vendedores de droga y sicarios.

Con el reclutamiento forzado en la zona rural la guerrilla busca principalmente la fidelización de las familias hacia el grupo armado. Los jóvenes son reclutados para cumplir con funciones como la siembra de minas, la elaboración de artefactos explosivos, tareas de vigilancia, mandados, actuar como estafetas y ayudar a cubrir en acciones de combate a los jefes guerrilleros. Además, por ser de la zona se convierten 'en prenda de garantía' para que los padres de familia no delaten los sitios de ubicación de los campamentos porque de hacerlo serían sus propios hijos quienes correrían el riesgo de ser dados de baja por el Ejército. Asimismo, son obligados a 'colaborar' en las actividades de conseguir y hacer llegar los suministros a la guerrilla (Duncan & Velasco, 2013). Como lo planteaban algunos operadores, mientras las FARC necesiten conservar su dominio y control históricos en esta subregión, la amenaza de reclutamiento (que genera el desplazamiento de la familia como única opción para proteger a sus hijos) y la presión sobre las comunidades para que entreguen a los jóvenes a la organización continuará.

3. BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA LOCAL

3.1. Justicia paralela: se hace justicia con *"los de arriba"*

Para los operadores de justicia y la comunidad es clara la existencia de una justicia paralela en la zona, ejercida por aquellos que ellos denominan *"los de arriba",* inmediata, bajo amenaza y que resulta 'más efectiva' porque *"es de una vez, y no hay que esperar"*. Varias son las razones que apoyan esta afirmación: i) en la zona rural de su influencia, el poder coactivo para imponer el orden, ofrecer seguridad y ejercer de juez lo tienen las FARC, no el Estado; ii) hay poca denuncia ante la justicia formal, ya sea porque las personas acuden a la guerrilla o porque lo arreglan 'a su manera'; iii) para poder trabajar en la zona, los conciliadores deben mediar con los grupos armados organizados y ejercer sus funciones bajo el amparo y reglas de estos. Por ejemplo, cuando no se logra un arreglo entre las personas afectadas por un conflicto doméstico con el conciliador o no se cumple lo acordado en el acta, se

impone la intervención del jefe guerrillero, quien establece la sanción o arreglo bajo coacción o amenaza, la orden es: *"Si no lo arreglan, nos los mandan, que aquí los obligamos"*; iv) si la gente no queda conforme con lo conciliado, *"eleva la queja ante el comandante"* y este es, en últimas, quien decide, *"no bajo normas jurídicas sino de acuerdo con su parecer"*; v) el frente 21 les hace seguimiento y control a las actas de conciliación realizadas en los despachos de la justicia administrativa *"para ver si están de acuerdo con lo pactado"*; vi) cuando la justicia administrativa cita a alguna persona de la zona rural es común que esta pregunte: *"¿Por qué me citan si ya me llamaron los de arriba*?*"*; y vii) algunos funcionarios de la justicia formal expresaron sentirse *"maniatados"* y *"presionados para tomar decisiones"* porque las personas (víctimas o victimarios) los amenazan con *"los de arriba"* o *"el juzgado 21"* si no están de acuerdo con la decisión judicial.

Es tal la naturalización de la justicia paralela en la subregión que uno de los pobladores afirmó: *"Uno echa mano de una ley o de otra"*. En general, la justicia formal no cuenta con las condiciones suficientes para hacerle contrapeso a esa otra 'institucionalidad' liderada por las FARC, que presta el servicio con mayor efectividad y mantiene un flujo permanente de demandas de la comunidad para la solución de conflictos.

Allí es tan generalizada la aplicación de esa 'justicia' que hace unos años un operador de justicia administrativa les decía a las personas que le consultaban por conflictividad doméstica: "*Vayan a donde los de arriba"*. La comunidad rural de la zona de influencia se habituó *"a la justicia con amenaza y con palo"*; *"nos acostumbramos al: VA o VA"*. Esta situación la ilustraron de manera clara algunos participantes de los grupos focales: *"Cuando hay deudas y no se cumplen los acuerdos que hacemos, vamos a la guerrilla para que* [los responsables] *paguen como sea"*. "*Pagan o pagan, lo mejor es que esa justicia sí es efectiva, la ley no, pero aquella sí"*. Solo uno de los entrevistados se refirió a las consecuencias de buscar ese tipo de justicia, que se traducen en la adquisición ineludible de un compromiso con ese grupo. Sin embargo, añadió: "*Pero si va a la justicia formal, esta no funciona, por eso hay que colaborar de una forma u otra: 'vayan al pueblo y si no se lo resuelven, vengan'*".

El control amplio, permanente e intenso de las FARC cubre además:

a) La entrada y salida de la población en su territorio de influencia. Ningún desconocido puede entrar a la zona si no es identificado por el presidente de la JAC; de lo contrario, *"no sale vivo"*. Pobladores narraron cómo en 2013 la guerrilla *"mató a un muchacho porque no era conocido, cuando era un simple jornalero"*, y en ese mismo año

"a dos señores que pasaban por una finca, solo por no conocer la zona y preguntar para dónde iba el camino, los encontraron muertos más arriba". El comandante es el que decide quién, cuándo y para qué ingresa a determinada zona. De ahí que *"los conciliadores, para poder ejercer su trabajo, se deben presentar y dar a conocer ante el comandante*".

b) La regulación de los comportamientos y la aplicación de un estricto y arbitrario código de convivencia. Las poblaciones sobre las que las FARC han ejercido y ejercen dominio, aunque han sufrido serias limitaciones en sus derechos, han terminado por asumir y percibir los constreñimientos a su libertad como aspectos naturales de la convivencia con estos grupos armados organizados. Evidentemente, el poder de estos es extenso y efectivo en la imposición de códigos de conducta que afectan y lesionan los derechos básicos de las comunidades, tanto urbanas como rurales. Las personas y funcionarios que allí viven no pueden mostrar simpatía alguna (ni el saludo) hacia el Ejército o la Policía porque inmediatamente se convierten en objetivo militar. A las mujeres que se atreven a tener una relación sentimental con algún miembro de la fuerza pública las llaman 'chuleras' *y* si las descubren *"deben salir del municipio o las matan"*. Igualmente, el grupo armado regula su comportamiento sexual; si les parece que alguna es promiscua, la identifican con el mote de 'bandida' y *"le imponen como castigo el trabajo de abrir caminos"* y si no 'hace caso', debe desplazarse. A las jóvenes les tienen prohibido la entrada a sitios de rumba, por lo que si incumplen *"las ponen a trabajar de 'rancheras' durante varios días en sus campamentos"*. En algunas veredas las FARC impusieron el 'botalón', un palo que instalan durante los bazares para amarrar allí a los borrachos conflictivos hasta que se les pase la embriaguez y paguen los daños que ocasionaron.

3.2. Ante Dios y la justicia por mano propia

En uno de los grupos focales, a la pregunta sobre a cuál entidad de la justicia formal acudirían en caso de tener un conflicto, la respuesta fue unánime y contundente: *"Ante ninguna"*, y añadieron *"es mejor acudir ante Dios o a la justicia por mano propia para que hagan justicia"*. Una explicación de este fenómeno podría estar en la gran desconfianza que tienen las personas en la justicia formal y su desempeño para

satisfacer las necesidades jurídicas. Los líderes y pobladores consultados perciben que algunos de los operadores de justicia formal y administrativa se han acomodado a las condiciones del conflicto para responder por lo mínimo: *"Con poco esfuerzo, bajo riesgo, limitada dedicación y ausencia de rendición de cuentas"*.

Para la comunidad, la justicia formal fue calificada, sin excepción, como ineficiente, discriminatoria –*"dependiendo del poder económico y social se hace justicia, justicia estratificada"*–, poco transparente –*"ellos* [los operadores] *se aprovechan de la ignorancia de la gente y no atienden las solicitudes"*–, lenta, engorrosa, y que genera impunidad por falta de investigación y denuncia. En otras palabras, *"lo que se ha visto es que muchas personas de la comunidad, cuando otra las afecta, hacen justicia por sus propias manos o buscan a otra persona para que les haga la vuelta. Le dicen: "o paga o lo mato" porque creen que es más rápido y efectivo a través de la coacción y la amenaza"*. Para algunas de las personas de la comunidad, ante un problema de seguridad y justicia no se consulta a las autoridades legales porque no hay confianza en ellas. De ahí, testimonios como: *"Se hizo limpieza hace 5 años en el municipio, eso lo hicimos los ganaderos porque nos robaban y nos cansamos (...) el problema se está retomando* [porque] *cuando la justicia formal no cumple le quedan a uno ganas de venganza"*. En las veredas es más recurrente resolver los problemas acudiendo a la guerrilla, *"lo mejor es que esa justicia sí es efectiva, la Ley no"* y *"donde la guerrilla ya no está para garantizar la seguridad, se administra la justicia por mano propia"*.

Otro factor asociado a la preferencia por la justicia por mano propia o a la paralela es la cercanía y facilidad de acceso que tiene la comunidad rural con la comandancia del frente 21, características que no se cumplen con la administración de justicia formal. Como lo manifestaron varios pobladores *"es mucho el tiempo y el dinero que debemos invertir para llegar a los juzgados y casas de justicia"*, a lo que se suman los múltiples trámites burocráticos que exigen el formalismo de la ley (autenticaciones, notificaciones, búsqueda de documentos), *"sin contar con los intentos fallidos para obtener el servicio por la falta de información y claridad de una ruta de acceso"*.

En la subregión es común que estas comunidades tiendan a percibir la violencia y el castigo como herramientas suficientes para el logro de justicia, así no compartan ni legitimen algunas violencias impartidas por las FARC. La justicia por mano propia y la paralela, como modelos autoritarios y arbitrarios de resolución de conflictos que funcionan con el uso de la fuerza y el miedo, pueden llevar a que las víctimas prefieran y encuentren la satisfacción de sus necesidades jurídicas o la reparación del daño sufrido solo con la aplicación de esa justicia 'eficiente' y no necesariamente justa.

En principio, se pensaría que la comunidad quiere una justicia como la que contempla el ordenamiento jurídico, que obedezca a los planteamientos del Estado Social de Derecho donde las actuaciones del Estado están basadas en el principio de legalidad, y que se complemente con el debido proceso, la presunción de inocencia y de favorabilidad (art. 28 CN y siguientes). Sin embargo, el trabajo de campo evidencia una escisión muy marcada entre lo que la norma estatuye que *debería ser* y lo que *es*. Es así como, lo que se manifiesta en la realidad, es una concepción de justicia rápida, coactiva, visible y ejemplarizante, centrada en proteger a la víctima y 'hacer pagar' al victimario al que no hay que reconocerle garantías legales –las que se perciben como *"mera alcahuetería"* o *"ineficiencia del sistema"*.

De lo anterior surgen, entonces, varias preguntas: ¿qué implicaciones tiene sobre la justicia, en un Estado Social de Derecho, el que miembros de las diferentes comunidades rurales y urbanas expresen su apoyo a los que toman la ley por mano propia o aplican la justicia paralela? Cuando la comunidad se refiere a una justicia ideal, de qué justicia está hablando: ¿Una justicia en derecho o intimidante y coactiva? O ¿Una que solo busca proteger los derechos de la víctima y no los del victimario? [4]

3.3. *"Y ahora, ¿quién podrá regularnos?"*

En los últimos años las FARC no solo han disminuido su presencia en el territorio, sino también la población y territorio bajo su dominio e influencia directa en el control de regulación social, debido principalmente a los avances del Ejército con el programa Espada de Honor y a la Política Nacional de Consolidación Territorial.

Es evidente que la conflictividad social de las comunidades bajo su control se disminuía de manera significativa por la intimidación armada y el temor al castigo, mas no por la comprensión y el cumplimiento informado de normas de autorregulación y convivencia. Por esta razón, cuando las FARC se replegaron y perdieron algunas funciones de autoridad coactiva y forzosa para regular estos conflictos rutinarios, la comunidad se sintió huérfana, sin capacidad alguna para promover la autorregulación y comenzó a percibir que *"en la actualidad ha empeorado todo en el municipio porque no existe control social, en cambio la guerrilla hacía justicia efectiva, sí la hacían y se cumplía"*. A lo largo del trabajo de campo, se alcanzó a notar una percepción positiva hacia este grupo por el compromiso que tenía para resolver los problemas de la población y exigir el cumplimiento de

4 Cabe decir que el documento no pretende dar respuesta a las anteriores preguntas, solo busca señalar la importancia de indagar hasta dónde las concepciones de justicia han sido configuradas por las dinámicas del conflicto.

"principios morales incuestionables" y con el impacto suficiente para moldear a la fuerza los comportamientos por temor a la severidad de la sanción. En general, como lo planteaban algunos operadores de justicia, *"hay más orden si hay control del 21", "la presencia del Ejército ha disminuido el control que la guerrilla tenía sobre la población por eso 'los malos comportamientos' se han desbordado".*

En miembros de la comunidad rural se percibió una fuerte añoranza por el tipo de control que la guerrilla ejercía en épocas anteriores –*"cuando empezó, la guerrilla nos enamoró, nos cuidaba, hasta que se corrompió y nacieron los milicianos"*– o recientemente porque 'libraba' a los padres de familia del ejercicio de la autoridad y la educación de los hijos. El repliegue forzado de la guerrilla por el Ejército, con la consecuente retirada hacia zonas más apartadas, provocó para muchos de los participantes *"la aparición de nuevos conflictos porque no hay quién imponga orden"*. Por ejemplo, los padres reclaman a sus hijos respeto y acatamiento de autoridad sin saber cómo hacerlo; así lo manifestaron algunos pobladores: *"La drogadicción se da porque no existe control"*, *"no hay quién trabaje por la juventud"*. Para la población es preocupante no contar con la guerrilla para controlar la vida sexual de las mujeres porque *"desde que entró el Ejército no existe nadie que resuelva los problemas de la prostitución en las jóvenes. Antes la guerrilla no permitía que entraran a sitios de rumba, se fue la guerrilla y ya no se saben comportar"*; por eso hay *"descomposición social"* y sienten que la autoridad se les salió de las manos, que no cuentan con la capacidad intimidatoria para conseguir el orden y desarrollar formas sólidas de regulación y autorregulación social, ni tampoco para asumir la responsabilidad que les compete. Efectivamente, la estrategia del miedo utilizada por la guerrilla socavó seriamente los lazos sociales y la cooperación que la comunidad buscaba quedó condicionada a una obediencia impuesta por la amenaza.

3.4. Desconfianza

3.4.1. Fuerza pública como fuerza de ocupación

En relación con la fuerza pública, en Rioblanco la ocupación del espacio urbano por parte del Ejército y la Policía (contradiciendo las normas contempladas en el derecho internacional humanitario por el riesgo que corren los civiles en caso de un ataque) y el incremento en el número de 'ollas' (por el alto consumo de drogas que hay entre algunos miembros de la fuerza pública y la consecuente extensión de este en la población joven), han generado una extendida animadversión y desconfianza de la comunidad hacia esta institución. Los pobladores no se sienten protegidos ni apoyados por el Ejército y afirman que los soldados generalmente *"llegan a las malas"*; los perciben como intrusos, una mala influencia en el comportamiento de

los jóvenes y un factor de riesgo de abuso y violencia sexual para las adolescentes. Sobre esto último, una funcionaria recalcó: *"No hay abuso si hay guerrilla, con el Ejército sí* [además para la comunidad] *es preocupante que miembros de la fuerza pública tomen trago con el uniforme y armados".*

En Planadas, por ejemplo, el puesto de policía está situado al frente de la Alcaldía, justo en pleno parque principal y en medio de viviendas. Por otra parte, la base militar se encuentra en una zona densamente poblada que corresponde al barrio Aeropuerto, lo que le ha causado muchos problemas de seguridad a la comunidad (las personas sienten que *"son ellas las que están protegiendo a los miembros del Ejército y no al contrario*"*).* La percepción de la población consultada es que la fuerza pública *"llegó a las malas,* [que] *sus miembros son imponentes, hostiles* [que los] *tachan de cobardes si no denuncia*[n] *o colabora*[n]*"*, y que *"muchos policías llegan a estas zonas con la concepción de cumplir un castigo"*. Además, para algunos habitantes, el problema de capturas por sospecha de supuesta colaboración con la guerrilla es preocupante: *"Muchos de los investigados son inocentes"* y eso ha incrementado la desconfianza de las personas en la fuerza pública; de ahí que *"no hablen por su seguridad"*. Esta situación también afecta a los funcionarios encargados de investigar casos de terrorismo, ya que se sienten en riesgo porque *"personas de la comunidad tienen relación con el frente 21 como colaboradores o milicianos"*.

3.4.2. Justicia formal, percibida como ineficiente y discriminadora

Respecto a la justicia formal, el fenómeno de la desconfianza que limita severamente la demanda de su servicio, es amplio. Algunos consultados indicaron que la administración de justicia *"ha empezado a llegar, pero que el problema es que no cumple"* con las expectativas de los usuarios por varias razones: i) falta de imparcialidad y neutralidad, particularmente las mujeres perciben que las *"decisiones favorecen más a los hombres y a personas influyentes"* y algunos pobladores informaron que hay fallos de operadores que abiertamente *"han beneficiado al victimario cuando este es conocido y cercano"*; ii) sensación de que no se respeta la confidencialidad de la información y que no hay reserva por parte de algunos funcionarios, lo que afecta seriamente la confianza del usuario, quien siente violentada su intimidad. Acá, el problema más grave es que las víctimas y familiares de estas se han encontrado con el hecho de que *"la denuncia puede generar señalamientos y comentarios entre la comunidad"* y puede, igualmente, acarrear *"riesgo para el denunciante por la falta de discreción del funcionario"*; iii) dudas de la comunidad frente a la efectividad de la justicia producto de *"la falta de investigación y seguimiento de los casos por parte de la Fiscalía"*. Al respecto, varios conciliadores comentaron que para que las personas no pierdan la confianza, ellos deben hacerles

un seguimiento informal a los casos para compensar el incumplimiento de la justicia en cabeza de la Fiscalía. La eficiencia de esta institución fue varias veces cuestionada en términos de su falta de disposición para recibir y atender las denuncias: *"No es diligente"*, las personas prefieren remitir los casos a Chaparral, y *"como las víctimas no tienen cómo ir, entonces se aburren y dejan eso quieto"*. Con algunos juzgados pasa lo mismo. Las personas acuden *"pero* [los funcionarios] *no hacen nada ante las solicitudes que se elevan y "quien tiene que responder se aprovecha de la necesidad y hace lo más fácil que es remitirlo a otro municipio, por ejemplo, hemos visto muchas demandas por alimentos que se presentan para que den solución y resultan enviándolas a Chaparral"*.

Para varios operadores, la facilidad con la que los despachos evaden la responsabilidad está asociada a la falta de compromiso de los funcionarios y la imposibilidad de concertar con estos una ruta de atención efectiva para la recepción y trámite de denuncias. La falta de interés que expresan algunos operadores es muy sentida por los usuarios al indicar que *"el problema que uno tiene es bien importante, pero para uno, ese es el problema"*, y entre los diferentes despachos que forman parte del sistema de justicia *"hay un tema muy fuerte de deshumanización y falta de sensibilización, el problema se vuelve un número".*

Por otra parte, el fenómeno de la ineficiencia en la atención hace que las personas desistan de utilizar los servicios de justicia porque no confían en el 'buen hacer' ni en la disposición de los funcionarios para solucionar sus problemas, como lo expresaba de manera drástica un líder: "*Tenemos una justicia inoperante, somos víctimas de ella*". En uno de los grupos focales los participantes comentaron que el horario de algunos despachos *"está más adecuado al funcionario que al ciudadano"*, ya que estos no solo incumplen las citas sino que *"el tiempo de espera para su asignación es largo"*, es decir, no hay consideración alguna con el usuario: *"Ahí no hay ley"*. El problema, según unos operadores, se agrava con los juzgados que laboran de martes a jueves de 9 de la mañana a 4 de la tarde, factor que incrementa de manera exagerada la demora en el trámite y decisión de los procesos judiciales y disminuye la posibilidad de contar con la agilidad requerida para responder a las necesidades jurídicas de las personas.

En el sur del Tolima la tendencia en la administración de justicia entre algunos de los responsables es la de *"operar como islas"*, *"cada quien por su lado"*, no la de buscar la eficiencia. *"Todos sacan el cuerpo porque es mejor evadir las responsabilidades"*, pues en el fondo *"lo que algunos quieren es competir para ver quién tiene más poder"*. En palabras de un conciliador: *"Es la justicia la que debe ir al ciudadano, no el ciudadano a la justicia"*, como ocurre en este caso.

3.5. Impunidad: el hueco negro

Para la comunidad, muchos de los delitos denunciados *"caen en un gran hueco negro"*, los procesos no son visibles en autos judiciales ni en acciones de investigación. Del lado de los operadores de justicia judicial, el problema es la limitada capacidad que rebasa las posibilidades propias del sistema para responder al tamaño del reto que supone prestar el servicio de justicia en esta subregión, lo que lleva al problema de impunidad.

Entre los factores señalados tanto por la comunidad como por los operadores de justicia que promueven de manera sostenida esta barrera, se encuentran:

a) **Miedo a la denuncia.** Como bien lo decían algunos pobladores de zona rural *"hay que ser ciego, sordo y mudo"* porque para ellos *"cuando en la comunidad no hay conciliadores de confianza es mejor quedarse callado y actuar bajo la ley del silencio"* como única forma para asegurar su supervivencia. Esto hace que muchos hechos victimizantes se desconozcan y generen un alto subregistro, especialmente en extorsión, VIF, violencia y abuso sexual, y homicidio. Cuando se trata de conseguir testigos la situación es más problemática porque *"no se presentan ni actúan por temor"* por causa de que tanto víctimas como testigos no cuentan con protección ni garantías judiciales para su seguridad durante el proceso.

b) **Situación de orden público.** Las condiciones de inseguridad de la zona impiden el desplazamiento de la policía judicial para recoger pruebas. Por ejemplo, cuando se trata de un homicidio en la zona rural *"las JAC son las que hacen el levantamiento del cuerpo, elaboran el acta donde establecen cómo lo encontraron y qué tenía, se desplazan a la cabecera municipal para entregarlo a la Fiscalía, lo llevan allá"*. Para los miembros de la comunidad que fueron consultados la situación es muy compleja, no hay cómo investigar y nadie habla: *"Relatan el caso de un señor al que mataron, las personas vieron quién lo mató; según cuentan los que estaban, el que lo hizo era menor de edad, nadie subió a hacer el levantamiento, se lo llevó la familia que expresó que haría justicia por mano propia"*. Sin embargo, para otras personas de la zona rural, el factor de riesgo para los operadores no es tan extremo y *"se ha convertido en una disculpa para no ir allá"*; hicieron referencia al

caso de *"un muchacho que fue asesinado en la zona rural y que a pesar de haberse denunciado el hecho, la Policía no llegó, la familia tuvo que enterrar el cadáver y hacer justicia por sí misma"*. Las dos situaciones antes descritas terminan por justificar la utilización de la justicia por mano propia.

c) **Falta de laboratorios y personal de investigación.** Este problema, de acuerdo con los operadores, afecta el SPOA, porque no se puede reunir el acervo probatorio necesario ni proteger de manera efectiva la cadena de custodia: *"no hay incentivos institucionales ni recursos suficientes para apoyar la labor de fiscales e investigadores"*. Así exista una alta operatividad en la captura, emerge un hueco negro durante el proceso de investigación por la falta de pruebas, lo que se traduce en una investigación insuficiente. Un elemento que fue reportado de manera insistente por las personas fue el no reconocimiento de los denunciados de las notificaciones que les llegan de la justicia formal. Varios manifestaron que estos *"las rompen y como nadie de la Policía y Fiscalía sale del casco urbano, entonces no se hace nada"*. Esta situación lleva a que los procesos ni siquiera se inicien y a que simultáneamente se configure el preocupante mensaje de que el no acatamiento por parte del demandado no genera sanción alguna, hecho que se presenta, generalmente, en los casos de inasistencia alimentaria. Asimismo, los consultados informaron sobre la prohibición impuesta por la guerrilla a los presidentes de las JAC de llevar los oficios de citación de la Fiscalía para impedir de manera expresa la acción de la justicia judicial.

d) **Rotación excesiva de operadores y falta de profesionalismo.** La rotación del personal afecta directamente los procesos, pues los funcionarios que han dado un certamen se van y se pierde no solo la valoración realizada por ellos, sino también la posibilidad de que actúen como testigos. Esta situación la identificaron como una consecuencia del problema de clientelismo presente en el manejo de los cargos de la justicia administrativa que son responsabilidad de la administración local. Igualmente, varios operadores identificaron como una limitante la falta de capacitación de funcionarios y de perfiles acordes con las funciones que deben desempeñar: *"Se ven contadores haciendo investigación"*. La impunidad es generada, igualmente, por la ineficiencia de las entidades responsables que

hacen más engorroso y lento el trabajo, y con esto le dan razones a la víctima para no proceder con la denuncia, responder con la ley del silencio o desistir.

e) **Presión a la justicia formal por acciones ejemplarizantes.** La demanda y presión sobre la justicia formal de soluciones ejemplarizantes son una exigencia recurrente al interior de la comunidad. A los jueces y fiscales los perciben como funcionarios que entorpecen, con sus formalismos y el respeto por el debido proceso, la celeridad de la investigación y el fallo o sentencia. Tal presión ha generado una respuesta reactiva de las autoridades judiciales responsables y con esto ha incrementado el riesgo de errores en la captura por fallas en el reconocimiento de los derechos del presunto implicado, lo que lleva a que el proceso se caiga cuando llega al juez de conocimiento y garantías con la consecuente anulación del caso.

3.6. Lo rural: justicia supeditada a *"el juzgado 21"*

La zona rural de los municipios del sur del Tolima es extensa, con accidentada topografía, grandes distancias entre los centros poblados, baja densidad de población, vías de comunicación y medios de transporte precarios que se suman a la escasa información que tiene la población respecto a la ruta de acceso a la justicia formal. En estos territorios se concentran el conflicto armado y la mayor parte de las víctimas; ahí las FARC son las que imponen las reglas de regulación social y convivencia y aplican justicia (pobladores y funcionarios se refieren a ellos como el *'juzgado 21'*). Las comunidades rurales no cuentan con los servicios de justicia formal, y la justicia comunitaria es aplicada por los conciliadores en equidad y los mediadores de las JAC –que trabajan bajo condiciones de alta precariedad.

Entre los operadores de justicia y funcionarios entrevistados no se percibió la necesidad de crear programas y estrategias para mejorar el acceso a la justicia de la población rural –que es históricamente excluida– aparte de los MASC. Sin embargo, estos mecanismos terminan por ser una estrategia *"que funciona más en beneficio de los operadores de la justicia formal que de los usuarios, ya que en lugar de fortalecer el sistema judicial para que tramite adecuadamente los conflictos, la estrategia pareciera excluir los conflictos de los pobres del acceso a los jueces"* (Uprimny & García, 2004). En efecto, para acceder a la justicia en condiciones de igualdad, el usuario de la zona rural debe no solo asumir un alto costo económico y en tiempo para franquear la barrera geográfica y *'llegar a la justicia'* sino también

mantenerse en un proceso que no le brinda garantías de efectividad e imparcialidad y sí de lentitud, inoperancia e incertidumbre con respecto al resultado. Lo anterior ha configurado la tendencia, como lo mencionaron algunos de los miembros de las comunidades rurales, a *"preferir más bien buscar a los de arriba"*, a que *"en las veredas sea más recurrente resolver los problemas acudiendo a la guerrilla"*, o a *"abstenerse de denunciar"*.

3.6.1. Los conciliadores en equidad, bajo la observación y el aval impuesto por el frente 21

El sur del Tolima cuenta con una alta tradición de trabajo comunitario a través de las JAC, de ahí que la mayoría de los conciliadores activos en la zona hayan pasado primero por la experiencia de trabajar como mediadores en estas juntas.

Aunque el trabajo de los conciliadores es de vital importancia en la zona rural como medio para hacer llegar la justicia comunitaria, estos presentan un limitado desarrollo en tres de los cuatro municipios (a 2014, Planadas no contaba con el programa), porque su implementación ha estado supeditada a la poca voluntad de apoyo de las administraciones locales y a la escasa oportunidad de articulación y vinculación dentro de las casas de justicia. Todos, sin excepción, denunciaron que no cuentan con el reconocimiento de la administración local por varias razones: i) la influencia de la 'politiquería' que concentra la ayuda en los que forman parte del grupo político del alcalde; ii) el incumplimiento reiterado en las ofertas de equipo y oficina; por ejemplo, en Ataco, hasta finales de 2013, las conciliaciones las tenían que hacer en la calle porque no les habían asignado un espacio en la casa de justicia; iii) cero recursos para movilización y minutos de celular para comunicarse con los usuarios y hacerles seguimiento a los casos; y iv) ninguna oferta de capacitación. Todos estos factores han generado una alta deserción, porque los conciliadores se sienten, en su mayoría, limitados por la falta de apoyo y coordinación, particularmente, con jueces y fiscales; en palabras de uno de ellos: *"Cuando hay acuerdos de conciliación y no se cumplen debemos acudir a las autoridades de justicia formal y ellos no hacen nada. Luego las personas se van en contra de nosotros porque no dimos solución"*.

En la zona rural apartada, el poder coactivo y de regulación no lo tiene el Estado sino el frente 21, y de manera hegemónica, lo que ha complejizado las relaciones e influencia de estos grupos armados organizados sobre las comunidades. De ahí que las condiciones para poder ejercer como conciliadores las impongan las FARC: i) sin excepción, los conciliadores se deben presentar ante el comandante quien autoriza su labor en la comunidad, indaga sobre sus funciones y las de la casa de justicia a la que perciben como una entidad que condena y sanciona; ii) ejercen como observadores de su trabajo, revisan las actas de conciliación para *"ver si están*

de acuerdo con ellas"; iii) se convierten en la última palabra cuando no se logra conciliar y lo hacen bajo coacción y amenaza; iv) indagan si el conciliador cobra por la labor; v) obligan la presencia de un guerrillero para que oficie como testigo; y vi) hay veredas donde todavía no se les permite la entrada para realizar conciliaciones.

Para gran parte de los conciliadores es un reto complejo ganarse la confianza de las comunidades que han vivido por décadas bajo el control y gobierno de la guerrilla. Ella es la que influye en la comunidad y por eso los habitantes *"no creen en la justicia formal ni comunitaria"* y *"no es mucha la conciliación que pueden hacer* [porque] *las personas prefieren ir para los delitos mayores a donde los de arriba"*. Allí *"es de una vez y no hay que esperar"* y en esa medida hay que tener en cuenta que *"es más fácil que los conciliadores lleguen a la comunidad a que la comunidad llegue a ellos"*. Para algunos, vencer la resistencia de los pobladores es un proceso que exige mucho trabajo porque aún existe temor frente a la labor que cumplen; por eso *"cuando invitan a una charla informativa en las veredas la asistencia es casi nula"*. Finalmente, los conciliadores afirmaron tener una buena articulación con los mediadores de las JAC, a los que consideran como la puerta de entrada a las zonas y veredas donde no son conocidos, y reconocen que, como ellos, los mediadores de las JAC deben atender los dictados y trabajar bajo el amparo de la guerrilla.

3.6.2. Justicia móvil, una respuesta a medias

Como lo anotamos anteriormente, la población residente en territorio rural apartado se encuentra desprotegida de sus derechos individuales entre los que se encuentra el acceso a la justicia. No cuenta con operadores de justicia formal para atender las necesidades jurídicas, aparte de los conciliadores en equidad y de los mediadores de las JAC, lo que equivale a decir que la eficacia y eficiencia del sistema de justicia son completamente precarias en los contextos de ruralidad. La comunidad no posee información acerca de la oferta de justicia existente ni de la ruta de acceso de acuerdo con el tipo de demanda y, lo que es más sustancial, no tiene información básica sobre cuáles son sus derechos y cuándo éstos son vulnerados, por lo que en gran parte el objetivo de empoderamiento legal de las comunidades rurales no se está consiguiendo.

En medio de esa precariedad judicial, una vía de acceso a la justicia formal la constituye el programa de justicia móvil. Para superar las barreras de acceso y acercar la justicia, los municipios de la subregión han comenzado a desarrollar este programa, sin embargo su implementación ha sido intermitente y su desarrollo a medias, por varias razones: i) es selectivo, solo asisten los operadores de justicia administrativa que son los que *"menos riesgo tienen"* en materia de orden público; ii) no está muy claro el procedimiento en tiempo de respuesta y responsables

después de radicarse la demanda ante la entidad competente en la cabecera municipal; y iii) el programa no cuenta con una unidad que garantice el seguimiento y entrega de información al usuario sobre el estado de la disputa, lo que según los conciliadores y algunos operadores, desanima y genera desconfianza en su eficiencia. Evidentemente, algunos usuarios relataron cómo en una jornada de justicia móvil que se hizo en Planadas, a finales de 2012, los usuarios aprovecharon para pedir asesoría a los funcionarios de la Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, estos los atendieron y les entregaron un número de celular para que en un mes los contactaran para conocer el estado de sus demandas. Dos años después y luego de muchas llamadas no han obtenido respuesta alguna: *"Nos sacaron del paso fácilmente, perdimos el tiempo y nos sentimos maltratados"*.

Que la institucionalidad llegue a la zona rural por medio de la justicia móvil no es una condición suficiente para que las personas la soliciten. Es necesario que los miembros de la comunidad se acostumbren a demandar ante la justicia formal la solución a los conflictos y esto solo se consigue si la justicia móvil se convierte en fuente de confianza y credibilidad respecto a la efectividad del sistema, así como en un paso definitivo para que la comunidad rural no perciba la justicia formal como una barrera para la satisfacción de sus necesidades jurídicas.

4. HALLAZGOS MÁS RELEVANTES

Es preocupante la tendencia encontrada entre la comunidad a percibir a la fuerza pública como un ejército de ocupación que ha llegado 'a las malas' a invadir su espacio y que ha traído más problemas (consumo de droga, actitud hostil y arbitraria hacia la comunidad asociada a actividades para ubicar apoyos sociales de la guerrilla, comportamientos irrespetuosos con las jóvenes) que beneficios y generado una significativa desconfianza hacia las acciones de esta institución.

A los anteriores problemas se suma el papel protagónico que ha cumplido el sur del Tolima en la historia de la guerrilla, por ser uno de los territorios donde esta nació, se asentó y fortaleció (hito fundacional) bajo el liderazgo de Manuel Marulanda, quien se concentró en Marquetalia, parte del corregimiento La Gaitania (Planadas). Ahí el grupo armado comenzó con un discurso marxista unido a una labor de entrega hacia la causa revolucionaria y de reivindicación de derechos que combinaba lo ideológico y político con lo militar, se asentó y se configuró como 'otra institucionalidad' para apoyar luchas sociales asociadas directamente a la tenencia de la tierra, y fortaleció su influencia a través de una relación compleja con la población. De ahí que a hoy persista, aunque con menos fuerza, la construcción social de una imagen más positiva que negativa de este grupo armado: *"La comunidad todavía respeta la guerrilla"*, *"cuando empezó, la guerrilla nos enamoró"*.

Y aunque en algunas poblaciones que han estado unidas al frente 21 por décadas, bien sea por habitar en su zona de injerencia o por lazos familiares, no se pueda determinar cuáles son al día de hoy la dimensión y características de su influencia, sí se puede establecer que identifican más a este frente como fuente de autoridad y gobierno que a la fuerza pública. Se necesita en esta subregión el desarrollo de un proceso de legitimación del monopolio del uso de la fuerza ante las comunidades que son dominadas por las FARC para el fortalecimiento de la institucionalidad local y el sistema de justicia.

La zona rural de los municipios que forman parte de la subregión ha contado con el servicio de seguridad y justicia brindado por las FARC. Las comunidades buscan al 'juzgado 21' para que actúe como garante de los acuerdos por conflictividad doméstica y para que en delitos mayores les satisfaga la necesidad de que el victimario reciba el castigo de manera rápida y contundente. Las personas prefieren ir donde 'los de arriba' o establecer arreglos con 'otros' para garantizar más que la justicia, la retaliación. Lo que se observó en estas comunidades es que tienden a percibir la violencia y el castigo como herramientas únicas para el logro de justicia, así no compartan ni legitimen algunas violencias impartidas por este grupo armado.

Algunos miembros de comunidades consultadas reclaman la presencia de las FARC para que actúen como aseguradoras de un orden *"hay descomposición social"* y de una seguridad que sienten perdida *"no hay castigo ni justicia efectiva"* persiste un sentimiento de añoranza por sus acciones de control y regulación de la convivencia ejecutadas bajo un código estricto y de aplicación contundente, debido a que esta ha sido desplazada a zonas más apartadas como consecuencia de varias acciones: i) la política de seguridad democrática que se concentró en el sur del Tolima con la puesta en marcha de las operaciones Libertar I y II (en 2003 y 2005 respectivamente); y parte del Plan Patriota, con las que se buscó recuperar el territorio y llegar a Marquetalia por considerarse el bastión de las FARC; ii) la intensificación de las operaciones para dar de baja a 'Pablo Catatumbo' y 'Alfonso Cano', refugiados en el Cañón de las Hermosas; y iii) la instalación en 2011 de batallones de alta montaña en el Cañón de las Hermosas para bloquear los corredores de movilidad de la guerrilla y de hecho los de la población. La justificación de la justicia por mano propia es otro elemento que sale con fuerza entre miembros de la comunidad para poder contrarrestar las condiciones de seguridad perdidas y combatir el delito bajo los mismos métodos arbitrarios y violentos de la guerrilla.

Lo anterior ha generado un círculo vicioso donde la justicia formal se ve amenazada por la existencia del conflicto armado, y a su vez la falta de eficiencia y garantía de acceso a la justicia formal para la satisfacción de las necesidades jurídicas o de reparación del daño sufrido, no ofrece contrapesos para evitar el desarrollo y

justificación de esa justicia paralela o por mano propia. En esa medida, durante décadas las diferentes concepciones de justicia son configuradas en la comunidad por las dinámicas del conflicto armado, por lo que muchas veces los estándares de justicia *"efectiva, inmediata y contundente"* que solicitan y exigen las personas ante la justicia formal, no corresponden con los de una justicia en derecho.

En general, la comunidad (urbana y rural) desconfía de la justicia y a su vez, los operadores no dan señales efectivas para recuperar esa confianza en términos de mejorar la eficiencia y calidad del servicio. Como lo indicaban varios miembros de la comunidad, *"acá es el usuario el que debe acercarse a la justicia, mientras la justicia no hace lo propio para acercarse al ciudadano"*. Además, la desconfianza de las personas en el sistema afecta severamente las condiciones de convivencia en la medida en que, como se analiza a lo largo del documento, esta termina por generar problemas como el de la justicia por mano propia, fenómenos de 'limpieza social', baja denuncia y uso recurrente de la violencia para resolver conflictos.

Otro elemento que configura una barrera importante de acceso a la justicia es la impunidad causada por la precariedad de recursos investigativos, los problemas de orden público que afectan directamente la seguridad de funcionarios judiciales, y la falta de garantías institucionales de protección de colaboradores dentro de un sistema donde la prueba testimonial es central.

Los avances en la conformación e implementación de los CLJ en esta región, son una ventaja para mover las políticas de justicia local en dos frentes: una transformación cultural para construir estándares de justicia comunitaria que correspondan a un Estado Social de Derecho y, por el otro, un sistema de justicia formal y comunitario donde los operadores respondan con la eficacia, el esfuerzo y la responsabilidad que exige la aplicación de dichos estándares (orientación sobre toda la oferta de servicios existente, las rutas legales para resolución de conflictos y una asesoría clara, responsable y oportuna a lo largo del proceso). La política de justicia debe incrementar las probabilidades de demanda del servicio y disminuir la deserción y desistimiento de las personas por falta de respuesta efectiva.

Finalmente, la condición marginal de la justicia formal en la zona rural es una problemática urgente de atender. La institucionalidad está soportada, en gran parte, por los conciliadores en equidad y los mediadores de las JAC que ayudan a complementar las funciones de la justicia bajo condiciones de alta precariedad y poco reconocimiento de las administraciones locales y de algunos operadores que no han asumido el compromiso que se requiere para posicionar el sistema de justicia en la comunidad. Debido a que los conciliadores necesitan el permiso y aval del frente 21 para operar, siempre bajo su observación y supervisión, el proceso para acercar la justicia comunitaria y en derecho a la población es complejo pero no imposible.

5. BIBLIOGRAFÍA

Duncan, G., & Velasco, J. (6 de junio de 2013). Razón Pública. Obtenido de http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/6888-revolucionarios-pasados-por-coca-legado-comunista-y-narcotrafico-en-las-farc.html

El Nuevo Día. (5 de marzo de 2014). http://www.elnuevodia.com.co/. Obtenido de http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/actualidad/judicial/211903-homicidios-aumentaron-en-las-zonas-rurales-del-tolima

Fundación Ideas para la Paz, Defensoría del Pueblo. (2012). Informe de riesgo N. 017-12 Tolima: Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco. Bogotá: Sistema de Alertas Tempranas-FIP.

Misión de Observación Electoral; Corporación Nuevo Arco Iris. (2008). Monografía político electoral departamento de Tolima. Bogotá: MOE.

Redacción el Nuevo Día. (3 de Septiembre de 2012). Ex 'para' insiste en que desmovilización del Bloque Tolima fue una farsa. El Nuevo Día, págs. http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/especiales/sucesos/157988-ex-para-insiste-en-que-desmovilizacion-del-bloque-tolima-fue-una-farsa.

Rocha, C. (Julio de 2013). Fundación Ideas para la Paz. Obtenido de http://archive.ideaspaz.org/images/DocumentoMonitoreo_ConflictoArmado_Tolima_Julio2013.pdf

Semana. (19 de Noviembre de 2012). Revista Semana. Obtenido de http://www.semana.com/politica/articulo/la-historia-farc/268079-3

Torres, R. (18 de febrero de 2010). El Tiempo. Obtenido de http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7245848

Uprimny, R., & García, M. (2004). Entre el protagonismo y la rutina: análisis sociojurpidico de la rutina en Colombia. En L. Friedman, & R. Pérez, Legal Culture in the Age of Globalization: Latin Europe and Latin America. Stanford: UNAM.

Verdad Abierta. (12 de Noviembre de 2012). Verdad Abierta. Obtenido de http://www.verdadabierta.com/la-historia/243-la-historia/farc/4297-las-conferencias-de-la-creacion-1964-1969

Verdad Abierta. (10 de Julio de 2013). Verdad Abierta. Obtenido de http://www.verdadabierta.com/bloques-de-las-farc/4661-asi-se-vivio-el-horror-de-la-tomas-guerrilleras-a-saldana

Verdad Abierta. (3 de Febrero de 2014). Verdad Abierta. Obtenido de http://www.verdadabierta.com/imputaciones/555-bloque-tolima/5193-guerra-entre-paramilitares-por-el-tolima

Enfoque de género

Entre la ineficiencia calculada y la actitud prejuiciosa

TABLA DE CONTENIDO

1. La jurisprudencia, a la espera de una real y efectiva aplicación 326

2. Limitada comprensión para la aplicación de la jurisprudencia 328

2.1. Desconocimiento del enfoque basado en el género 329

2.2. Las víctimas sin información ni asistencia jurídica 330

2.3. Actitud prejuiciosa y discriminadora 330

2.4. Ineficiencia y desinterés 331

3. Conciliar lo no conciliable y la ineficiencia calculada 332

3.1. Abuso y volencia sexual 339

4. Impacto del conflicto en la instrumentalización del cuerpo de la mujer 340

5. Bibliografía 342

ENFOQUE DE GÉNERO:
Entre la ineficiencia calculada y la actitud prejuiciosa

Para el diagnóstico de barreras de acceso a la justicia fue de gran importancia indagar con los operadores de la justicia formal judicial y administrativa si conocían la jurisprudencia y los mecanismos institucionales para aplicar el enfoque de género, si estaban de acuerdo con este ordenamiento jurídico que incorpora medidas legales de compensación para las mujeres, si se sentían preparados para garantizar los derechos y el acceso oportuno de esta población en igualdad de condiciones, y consultar con líderes y personas de la comunidad rural y urbana sobre cuáles eran las barreras que debían sortear las mujeres al demandar el servicio de justicia.

La información recogida permitió identificar cómo las mujeres presentan mayores barreras para reconocer y satisfacer sus necesidades jurídicas. El primero y más persistente obstáculo identificado fue el de la falta de información sobre sus derechos y la baja capacidad que tienen para reconocer cuando estos son vulnerados, para poder convertirlos en una necesidad jurídica que pueda ser demanda ante la justicia formal. Por ejemplo, en caso de que la mujer cuente con la información, debe sortear muchas veces el problema de la falta de rutas de atención definidas, particularmente, para los casos de VIF, inasistencia alimentaria y violencia y abuso sexual. Si logra poner la demanda en el despacho responsable, se puede enfrentar a la falta de información (apoyo y orientación jurídica durante el proceso para que pueda tomar decisiones de manera comprensiva, libre e informada) o a una actitud a veces hostil y discriminadora por parte de algunos operadores, que de manera prejuiciosa pueden desestimar la causa de su denuncia y de la violencia de la que ha sido víctima, donde el ejemplo más relevante lo constituye la preferencia entre algunos operadores a utilizar el mecanismo de la conciliación para casos donde no aplica como VIF, en contravía de la protección de sus derechos. Las necesidades jurídicas son satisfechas cuando, de entrada, el sistema responde de manera efectiva y oportuna, la decisión jurídica no está condicionada por estereotipos de género o resistencias del operador en la aplicación de la jurisprudencia, y las mujeres víctimas tienen garantizadas las medidas de protección para atender sus necesidades en un enfoque diferencial.

Lo anteriormente expuesto revela cómo, a pesar de contar con una jurisprudencia amplia para la protección de los derechos de las mujeres, los logros en la aplicación de la política de género y del ordenamiento jurídico en la administración de justicia, son todavía precarios. Aunque la jurisprudencia por sí sola no genera la

capacidad institucional, ni el interés y compromiso de los operadores de justicia, si debe ser considerada como un elemento esencial y de primera línea para poder responder al desafío que implica atender las necesidades jurídicas y generar mecanismos de protección de sus derechos. En un contexto de conflicto armado, la administración de justicia no puede evadir la responsabilidad de asegurar una respuesta en equidad a las mujeres víctimas de diferentes tipos de violencias, abuso sexual y desplazamiento, y menos aún, puede exacerbar los problemas de exclusión, discriminación y de prevalencia de patrones machistas en el manejo de la conflictividad. En la misma línea, DeJusticia (Guzmán & Prieto, 2013) plantea que, bajo estas mismas condiciones, las mujeres presentan mayores riesgos de ser víctimas de violencia física, abuso y violencia sexual, y de sufrir un control y amplia regulación, invasivo y abiertamente sexista sobre su vida social, afectiva y sexual, a través de los grupos armados organizados.

1. LA JURISPRUDENCIA, A LA ESPERA DE UNA REAL Y EFECTIVA APLICACIÓN

Aunque en los últimos años se han verificado significativos avances normativos (como se registra en el siguiente cuadro) que permiten visibilizar, prevenir y enfrentar la violencia contra las mujeres en razón del género, y reconocer a las víctimas como titulares de derechos, existe una enorme brecha entre esos avances normativos y la realidad de las mujeres (Guzmán & Prieto, 2013, pág. 9).

Ley 1257 de 2008	Define la violencia contra la mujer como "cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado" (art. 2). Establece, de manera clara, los derechos de la mujer y la responsabilidad que tienen las diferentes instituciones para garantizar su protección, así la Ley 1257 de 2008, manifiesta en el artículo 8 que: "Toda víctima de alguna de las formas de violencia previstas en la presente ley, además de lo considerado en el artículo 11 de la Ley 906 de 2004, y el artículo 15 de la Ley 360 de 1997, tiene derecho a (...) (b) Recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad. Se podrá ordenar que el agresor asuma los costos de esta atención y asistencia. Corresponde al Estado garantizar este derecho realizando las acciones correspondientes frente al agresor y en todo caso garantizará la prestación de este servicio a través de la defensoría pública".
Ley 1542 de 2012	Su objetivo es el de fortalecer los mecanismos de protección a los derechos de las mujeres, y así suprimir el carácter querellable y desistible a los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria y establecer la investigación oficiosa de estos. Esto significa que ahora, para que en estos eventos actúe la Fiscalía, no es necesaria la denuncia de la persona maltratada o del progenitor que no recibe los alimentos para sus hijos, debido a que cualquier persona conocedora de su comisión puede dar cuenta de la noticia criminal.
Decreto 4799 (Ley 1257)	Tiene por objeto reglamentar las competencias de las Comisarías de Familia, la Fiscalía General de la Nación, las/los Jueces Civiles Municipales, Promiscuos Municipales y de Control de Garantías, de manera que se garantice el efectivo acceso de las mujeres a los mecanismos que establece la Ley para su protección. La reforma del Código de Procedimiento Penal y la Ley 294 de 1996 donde se incorporan disposiciones que buscan mejorar la atención de las violencias contra las mujeres y se define por primera vez la violencia de género como violación a los derechos humanos.

Acuerdo PSAA08-4552	Promulgado en el 2008 por el Consejo Superior de la Judicatura, define, en la aplicación en equidad de género, las siguientes líneas de acción: 1) Promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la no discriminación por género en las decisiones judiciales, en el servicio público de la administración de justicia, y en el funcionamiento interno de la Rama Judicial. 2) Integrar a la misión, la visión y los objetivos institucionales así como a los procesos de planificación estratégica y los planes anuales operativos, la perspectiva de género y el principio de la no discriminación. 3) Implementar acciones con el fin de eliminar las desigualdades existentes entre los servidores y las servidoras judiciales.
Ley 1719 de 2014	Adopta medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, especialmente la violencia sexual con ocasión del conflicto armado.
Ley 1761 de 2015	La presente ley tiene por objeto tipificar el feminicidio como un delito autónomo, para garantizar la investigación y sanción de las violencias contra las mujeres por motivos de género y discriminación, así como prevenir y erradicar dichas violencias y adoptar estrategias de sensibilización de la sociedad colombiana, en orden de garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencias que favorezca su desarrollo integral y su bienestar de acuerdo con los principios de igualdad y no discriminación.

2. LIMITADA COMPRENSIÓN Y DISPOSICIÓN PARA LA APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

En el caso de género, la norma general –y particularmente con los operadores judiciales en todos los municipios– fue la de no negar su importancia, pero sin mostrar un mayor interés sobre el enfoque como condición para garantizar la protección de los derechos y la satisfacción de las necesidades jurídicas de las mujeres. En ese sentido, persiste entre la mayoría de los operadores de justicia local una cierta resistencia a aplicar la jurisprudencia, lo que incrementa de manera significativa los obstáculos que deben enfrentar las mujeres para acceder a la justicia en condiciones de equidad y con respuestas mínimamente satisfactorias, por varias razones:

2.1. Desconocimiento del enfoque basado en el género

Algunos de los operadores de justicia judicial no tienen información acerca de los avances de la jurisprudencia del país, afirmaron que *"solo aplican lo que para ellos está en el código"*, lo que los lleva de manera determinante a tener un criterio estrecho y poco conectado con la realidad. No hacen mención ni tienen en cuenta, por ejemplo, el acuerdo que promulgó el CSJ[1] para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y la no discriminación por género en las decisiones judiciales, en el servicio público de la administración de justicia y en el funcionamiento interno de la rama judicial, para poder atender los conflictos que de manera amplia, afectan especialmente a las mujeres, como la inasistencia alimentaria, la violencia intrafamiliar y la violencia sexual.

Como bien lo hicieron saber varios miembros de la comunidad *"los funcionarios vulneran los derechos de las víctimas mujeres porque ni ellos mismos los conocen"*. En este sentido, la ignorancia y falta de compromiso de los operadores de justicia judicial y administrativa se expresa de varias maneras: i) *"no estar de acuerdo en generar diferenciaciones para que tengan mayores pretensiones* [y que] *como juez les doy a todos un trato similar porque aquí ha hecho carrera el hecho de pensar que el operador de justicia actúa en defensa de su género"*; ii) referirse a este enfoque no en términos de reconocimiento de derechos, sino en tener *"un trato más delicado hacia las mujeres";* iii) no entender la discriminación positiva al afirmar que *"a todas las personas se las trata por igual en las denuncias y la única restricción que se percibe es el miedo"*, "*las mujeres cuentan con el mismo nivel de atención que los hombres"*, que *"no hay mayor restricción de la justicia"*, y no se presentan "*diferencias en la atención entre los grupos poblacionales"*, por lo que no hay necesidad de aplicar una jurisprudencia especial *"solo aplican lo que está en el código"*. La resistencia para entender, aceptar y aplicar el ordenamiento jurídico y así compensar las mayores desventajas en procura de una supuesta 'igualdad ante la ley', termina por reforzar su condición de vulnerabilidad y hacer mucho más complejo su acceso a la justicia en condiciones de equidad; y iv) creer y partir en sus actuaciones del principio de que las mujeres no tienen que sortear más obstáculos "*no hay restricciones para mujeres y población vulnerable* [porque] *si las mujeres acuden a la justicia, la justicia lo hace bien"*, y que *"si no acceden a ella no es porque la misma justicia no las proteja, sino por razones externas"*. Si el conocimiento de la jurisprudencia es precario, el operador está en riesgo de subestimar las necesidades de la víctima, no dar una atención adecuada (investigación, juzgamiento y sanción al victimario) y de actuar bajo patrones machistas que no garantizan la protección de los derechos.

1 Acuerdo PSAA08-4552 de 2008.

Contrariamente, otros de los operadores consultados estuvieron de acuerdo en que son las mujeres las que tienen mayores restricciones para acceder a los servicios de justicia, debido a que no solo *"son discriminadas al exponer su caso, sino sufren por la tardanza en los procedimientos y la revictimización"* de la que son objeto. Al respecto conviene decir que son afectadas, frecuentemente, por las demoras en la atención y los trámites, "*la mujer llega y espera sin obtener respuesta y termina doblemente maltratada:* [por el victimario y el sistema]*".* Lo expuesto se convierte en factor de alto riesgo para la víctima frente al victimario y, por tanto, en motivo de disentimiento.

2.2. Las víctimas sin información ni asistencia jurídica

Si las mujeres no cuentan con información acerca de sus derechos y cómo buscar su protección, es muy difícil que acudan al sistema para satisfacer una necesidad jurídica que desconocen. Esta barrera está soportada y fortalecida por tres grandes limitaciones. La primera, relacionada con el poco empeño y voluntad de las administraciones locales y de justicia para difundir, aplicar y controlar el cumplimiento de las leyes vigentes de violencia contra la mujer, y la desinformación por parte de las usuarias acerca de la ruta de atención de acuerdo con el tipo de conflictividad. Una segunda limitación que amplía y profundiza las desventajas al momento de tomar decisiones, es la falta de acompañamiento y asesoría jurídica durante el proceso (los casos más comunes son inasistencia alimentaria y VIF). Algunos operadores judiciales, para evitar en primera instancia el inicio de un proceso, utilizan el mecanismo de informar a la víctima sobre las consecuencias de su denuncia, lo que en principio está bien, no obstante, el esfuerzo del operador está más enfocado, en palabras de uno de ellos, en *"pintársela negra",* que en darle una orientación jurídica imparcial y objetiva a la usuaria. Asimismo, y como lo denunciaba un funcionario de justicia administrativa, hay fiscales que "*para no empapelarse, les complican tanto a las víctimas la situación, que estas terminan por desistir"* o consideran la VIF *"como un delito de bagatela, que no comporta riesgo y se puede resolver solo con orientación psicosocial a la pareja".*

2.3. Actitud prejuiciosa y discriminadora

Los estereotipos de género, construidos y afianzados culturalmente y exacerbados por el conflicto armado, pueden promover, desde la justicia, acciones y omisiones que terminan, como lo planteaba un operador, *"por naturalizar el maltrato"* y promover *"el desequilibrio de poder entre los sexos"*. Las acciones de la justicia no pueden ser orientadas por la idea prejuiciosa que tiene un operador de que las mujeres víctimas *"se acostumbran a eso, justifican la violencia y les hace*

falta el maltrato", o que no hay que perder el tiempo iniciando un proceso cuando *"siempre, después de la pelea, hay reconciliación"*, porque ellas "*creen que si la pareja no las aporrea no las quiere".* En síntesis, creen que la culpa de la violencia es de *"la mujer que permite que el hombre sea machista"* y *"solo cuando los hijos la presionan, pone la denuncia"*. Algunos operadores llegaron a calificar la justicia que exigen las mujeres no como un derecho, sino como una acción irracional al indicar que *"ellas no acuden a la justicia con la intención de arreglar el conflicto",* sino *"movidas por la venganza"... "lo quiero en la cárcel"*, y al catalogar la denuncia como una acción movida generalmente por *"celos"*, que "*busca solo asustar al victimario"* y por eso piden que *"lo dejen un día preso"* e ignoran además, *"las consecuencias de la denuncia"*. En el mismo sentido, otros consideraron que los casos de homicidio en las mujeres se presentan *"porque se meten con ellos",* al referirse a miembros de bandas criminales. Las situaciones mencionadas le quitan imparcialidad al manejo de los casos y llevan a que el operador no aborde con eficiencia y prontitud el proceso, desestime la violencia y no inicie ninguna acción judicial porque 'supone' que hay una gran probabilidad de desistimiento por parte de la víctima.

2.4. Ineficiencia y desinterés

La débil e inadecuada respuesta institucional no solo está relacionada con la falta de preparación y de conocimientos básicos de la jurisprudencia en temas de género y con las posturas no garantistas de los derechos, sino también con la incapacidad del sistema para garantizar la protección a las víctimas cuando lo requieren, vigilar y monitorear el efectivo cumplimiento de las medidas de protección otorgadas, tal como lo exige la Ley 1257 de 2008. Entre los problemas mencionado por los operadores se encuentran, la no garantía de protección a las mujeres víctimas por parte de la Policía por problemas de seguridad, debido a la situación de orden público, particularmente en la zona rural, o la dificultad que tiene la administración de justicia para declarar las medidas de protección en los procesos judiciales que faciliten de manera oportuna el alejamiento del victimario. Otro problema es la baja capacidad de las instituciones *"para exigir el cumplimiento de las obligaciones por parte del denunciado"*, donde los casos de inasistencia alimentaria son los más comunes y le generan, por esta razón, ventajas al victimario (bajo riesgo de sanción) y no a la víctima, como debe ser en derecho. Otros elementos de especial relevancia que fueron mencionados, de manera insistente, por las mujeres para no presentar la denuncia ante la justicia formal, se relacionan con: i) el no cumplimiento de la regla de confidencialidad por parte de los operadores, en razón a que los casos son comentados por fuera de los despachos; ii) la falta de información y apoyo a las víctimas de casos de violencia para que puedan decidir si en la audiencia de indagación pueden o no, ser confrontadas con el agresor; iii) el desinterés por

atender a las mujeres víctimas de diversas formas de violencia, de manera ajustada a la ley y que fue evidenciado por un operador al señalar que *"si la mujer quiere renunciar a su derecho dentro de una relación violenta, ya no se puede hacer nada"*, lo que contradice de manera alarmante la Ley 1761 de 2015 en su artículo 8 al indicar que "el retiro de una denuncia por parte de una presunta víctima no se constituirá en elemento determinante para el archivo del proceso"; y iv) la discriminación que sienten por parte de la administración de justicia debido a que favorece a las "*personas de más influencia* [y a] *los hombres en los casos de demanda de alimentos"*, que "*entre los funcionarios se tapan todo"* y que por eso los casos donde la mujer es víctima *"no son tramitados como deberían serlo".*

En general, fueron pocos los operadores de justicia judicial y administrativa que indicaron, de manera comprensiva e informada, lo complicado que resulta atender las necesidades jurídicas de las mujeres (VIF, Inasistencia alimentaria, abuso y violencia sexual) por la presencia y presión de otros factores como: la falta de autonomía económica, las diferentes violencias a las que están expuestas en las zonas de influencia del conflicto, la poca denuncia por el desconocimiento de los derechos, y el miedo y existencia de una cultura patriarcal basada en la agresión, la amenaza y la culpabilidad. De ahí que mostrar un buen nivel de conocimiento, aceptación y comprensión frente al enfoque de género, aplicar el interés superior y consultar los tratados internacionales para tomar decisiones en pro de la protección adecuada y oportuna de los derechos de las víctimas, es un objetivo que pocos de los operadores consultados logran.

3. CONCILIAR LO NO CONCILIABLE Y LA INEFICIENCIA CALCULADA

Si bien el Estado ha establecido un conjunto de reformas normativas que permiten la negociación y crean mecanismos de acción para la protección de los derechos humanos, tanto en el ámbito privado como en el público, la normatividad presenta algunas limitaciones en la aplicación de los mecanismos de protección, en razón a que muchas veces termina en negociación, por recomendación de operadores de justicia, argumentando el peso de factores de dependencia económica y de subsistencia por parte de la víctima (que es la que presenta menor poder de negociación). Para entender mejor la dimensión de este problema, vale la pena citar el propósito de la Ley 1542 de 2012: "Acabar con la impunidad de estas conductas al obligar al ente investigador y a los jueces a agotar todo el procedimiento en contra del presunto responsable hasta proferir la sentencia, a menos, claro está, que este acepte anticipadamente su responsabilidad". Así, el objetivo de la nueva disposición

es el de enviar a la cárcel a los maltratadores de la familia y a los padres que deben alimentos a sus hijos de manera injustificada, retirándoles a estos comportamientos la condición de delitos querellables[2] y dejándolos como objeto de investigación oficiosa.

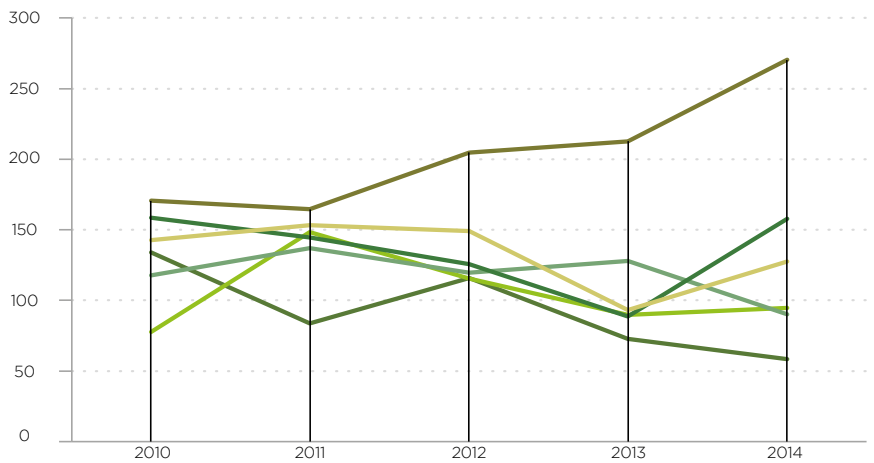
Lo central es que la justicia no está fallando en la satisfacción y protección de los derechos de las mujeres víctimas de la violencia y no lo está haciendo, porque ciertos operadores no están cumpliendo con esas funciones a pesar de la normatividad y de la advertencia que en 2013 les hizo a los funcionarios judiciales, especialmente a los comisarios de familia, la ministra de Justicia de la época, Ruth Stella Correa, donde les recuerda la obligación ineludible que tienen de "cumplir a cabalidad sus funciones jurisdiccionales, que pueden ir desde desalojar al agresor de la casa hasta multarlo y pedirle a un juez su arresto si incumple las medidas de protección" (Ámbito Jurídico, 2013).

La mayoría de los operadores entrevistados cuando se les preguntó por el tipo de conflictividad que más se presentaba en su entorno, señalaron la gravedad y extensión de la VIF y la dificultad para conocer, de manera aproximada, su dimensión por el amplio subregistro que supera, de acuerdo con estos, el 90 %. Esta situación la asociaron, principalmente, a la falta de denuncia por la influencia del poder machista, de las armas en estas regiones y de la presencia de la justicia paralela. Sin embargo, esta cifra negra[3] también tiene su explicación en la precaria respuesta de las autoridades locales y la administración de justicia para atender de manera adecuada, oportuna y sin dilaciones a las víctimas y ganar confianza, credibilidad e incrementar la prevención y la denuncia sobre este fenómeno.

2 Son delitos considerados de menor gravedad, que exigen que la persona afectada interponga una denuncia para iniciar la investigación, a diferencia de los demás delitos en los que cualquier persona que tenga conocimiento del mismo puede interponer la denuncia o la Fiscalía misma puede actuar sin necesidad de denuncia.

3 Es la cantidad de delitos que no están registrados en la estadística oficial.

Gráfica 1. Tasa específica[4] de VIF regional 2010-2014. Forensis[5]



	2010	2011	2012	2013	2014
La Macarena	158.7	144.4	125.6	88.5	58.5
Bajo Cauca	142.7	153.1	149.1	93.4	94.8
Montes de María	170.6	164.7	204.7	212.7	90.1
Norte y nordeste antioqueños	158.7	144.4	125.6	88.5	158.0
Sur del Tolima	142.7	153.1	149.1	93.4	127.5
San Andrés de Tumaco	170.6	164.7	204.7	212.7	270.4

Fuente: Forensis. Gráfico elaborado por la Fundación Ideas para la Paz, 2015.

En efecto, al investigar el problema de violencia intrafamiliar en estas regiones, para el periodo 2010-2014, se observó que todas conservaron una tasa específica[6] de VIF superior a 90, lo que indica que más del 70% de las situaciones de violencia intrafamiliar registradas, afectaron directamente a la mujer. Se confirma que la causa más importante de victimización es la violencia en su contra dentro del ámbito

4 Tasa por 100000 habitantes según el sexo de la víctima.

5 Para facilitar la comprensión de la problemática se tomaron únicamente las cifras de Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en la medida en que, para el caso de Violencia Intrafamiliar, es la institución que cuenta con información más completa. La diferencia en los datos de Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Policía Nacional corresponde a que en la segunda (Policía), la única manera de registrar los casos es que la víctima interponga la denuncia, pero generalmente las personas notifican el hecho violento o delito ante otras instituciones como comisaría de familia o personería, que luego remiten el caso a Medicina Legal para su respectivo examen.

6 Tasa por 100000 habitantes según el sexo de la víctima.

familiar. En relación con las denuncias, el municipio de Tumaco es el que concentra el mayor número de casos en todo el periodo (4 años) (1,124), seguido por la región del Bajo Cauca antioqueño (880), sur del Tolima (611), Montes de María (582) y norte y nordeste antioqueños (205). Lo que el sistema no permite conocer es ¿qué tantos de estos casos fueron efectivamente atendidos, es decir, iniciaron proceso ajustado a la jurisprudencia con asistencia jurídica y garantía de protección de la víctima? Y de estos, ¿en cuántos el sistema de justicia adoptó una decisión mínimamente satisfactoria, oportuna y a la que se le hizo seguimiento para conocer si se cumplió?

La debilidad institucional reflejada en una atención deficiente, la aplicación de la conciliación sobre los delitos no conciliables, la no garantía de protección a la víctima y la ausencia de mecanismos de seguimiento y control de los casos de violencia contra la mujer, amplían la dimensión del riesgo de violencia homicida. El fenómeno es más preocupante en la medida en que la información disponible por Forensis y Policía, no permite conocer qué tanto de los homicidios, cuya víctima es mujer, pueden ser calificados como feminicidio, entendido como el asesinato de mujeres por el hecho de serlo. Asimismo, no es posible determinar si la víctima fue asesinada por su pareja, ex pareja, ni conocer en cuáles de estos casos de violencia homicida, había un antecedente de abuso y violencia, denunciado o no.

Para poder dimensionar, entender y abordar el fenómeno, los sistemas de información[7] deberían contar con variables que permitan identificar, de manera confiable, ¿qué porcentaje de estos homicidios reúne las características de feminicidio?, y de este, ¿cuántas muertes están relacionadas al conflicto armado, bien sea por pertenencia a un grupo armado, por el no sometimiento a las reglas impuestas por el mismo o por cohabitar en su zona de influencia, o a la violencia de pareja?

¿Por qué algunos fiscales y operadores de justicia administrativa concilian lo no conciliable?

Algunos operadores justifican la vulneración de los derechos de las víctimas mujeres invocando la vigencia, en nuestro ordenamiento procesal penal, del numeral 3° del artículo 37 de la Ley 906 del 2004, por el que resulta posible tratar de solucionar este tipo de conflictos por la vía de la conciliación y acudir también al desistimiento en estos casos, pero desconociendo abiertamente un claro mandato de la Corte Constitucional. El problema es que algunos se amparan en dicho numeral para evitar todo el trámite que implica un proceso judicial y le sugieren a la

7 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Policía Nacional: Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo (Siedco).

mujer que acepte un arreglo desventajoso, por ejemplo, en el caso de inasistencia alimentaria, o la lleven a conciliar con el agresor en el caso de VIF, pasando por alto la situación de riesgo a la que está sometida. En este sentido, operadores consultados manifestaron su preocupación con respecto a ciertas actuaciones de funcionarios que *"están trabajando más como consejeros matrimoniales que como operadores de justicia"* porque les parece mejor y menos complicado, buscar un acuerdo que atender las necesidades jurídicas de las víctimas, o evaden su responsabilidad y *"dejan solas a las mujeres, les vulneran sus derechos y no les informan sobre el poder de sus decisiones"* y en la mayoría de los casos, *"la víctima termina por aceptar lo que hay"* no lo que por derecho merece.

Al preguntarle a los operadores de justicia judicial sobre el tipo de atención que le dan a las denuncias por VIF, la mayoría indicó que concilian motivados por:

a) Un argumento 'jurídico' fundamentado en una versión desactualizada del artículo 74 del Código de Procedimiento Penal, el cual fue reformado por la Ley 1542 de 2012[8], que indica que la investigación de esos delitos será oficiosa y la etapa de juzgamiento se agotará en su integridad, a no ser que exista allanamiento a cargos, sin que sean factibles la conciliación y el desistimiento previstos en el Código de Procedimiento Penal. De ahí que sus actuaciones las centren en brindarle a la víctima una orientación jurídica más enfocada en la conciliación o el desistimiento, que en información clara sobre los derechos que la asisten, las condiciones del proceso y el apoyo que el sistema le ofrece. Según denunciaba un operador, con este procedimiento, en el 60% de los casos las víctimas de VIF terminan por acogerse a la conciliación con la esperanza de que, *"no se presenten más agresiones físicas, psicológicas, sexuales y patrimoniales"*. Otro factor de relevancia, es la creencia equivocada entre algunos fiscales de asignarle la responsabilidad del tratamiento de los casos *"a la Comisaría de Familia, que según estos debe ofrecer un tratamiento terapéutico y de seguimiento"* y no de la Fiscalía, que solo *"actuaría cuando el victimario reincida en la conducta violenta, la víctima lo denuncie y la Comisaría, por oficio, remita el caso"*.

8 La reciente Ley 1542 de 2012, que pretende acabar con la impunidad en los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria, eliminó para estas conductas punibles el carácter de querellables. Esto significa que ahora, para que en estos eventos actúe la Fiscalía, no es necesaria la denuncia de la persona maltratada o del progenitor (a) que no recibe los alimentos para sus hijos, debido a que cualquier persona conocedora de su comisión puede dar cuenta de la noticia criminal.

b) La aplicación del principio de oportunidad por el que se rigen ciertos operadores, con el argumento de que *"la VIF es conciliable dependiendo del asunto"*, por ejemplo, *"cuando se presenta por primera vez, sí es conciliable"*. ¿Cómo un operador puede cumplir con la función de proteger el derecho de las mujeres víctimas de la violencia, si actúa bajo este precepto? El principio de oportunidad permite resolver los conflictos de manera rápida y segura teniendo en cuenta varias consideraciones, entre las que sobresale, la escasa relevancia social que supone la comisión del delito, por lo que en este caso la pregunta obvia es: ¿desde cuándo la violencia tiene tan poca relevancia como delito para que un operador justifique su actuación y promueva la aplicación de este principio? O se trata más bien, ¿de una estrategia para resolver el caso de manera rápida, sin atender ni hacer cumplir las medidas de protección a las que tiene derecho la víctima mujer?[9]

c) El incremento de la carga laboral por los casos de inasistencia alimentaria y VIF, que constituyen una proporción importante del total de ingresos en las Fiscalías seccionales y locales y la necesidad de descongestionar los despachos, ha llevado a que algunos de sus funcionarios apliquen o recomienden, para casos de VIF, la conciliación (generalmente, con dinero para resarcir los daños), argumentando el peso de factores de dependencia económica y de subsistencia por parte de la víctima (que es la que presenta menor poder de negociación), además, para muchos, la judicialización por VIF solo es posible si es en flagrancia (para evitar el trámite que implica abrir un proceso) y no *"atiborrarse de trabajo"*. En los casos de inasistencia alimentaria, le sugieren a la demandante que acepte un acuerdo desventajoso o insisten en un arreglo en audiencia de conciliación para que el demandado responda con el pago de los alimentos adeudados, aunque exista historia de incumplimiento recurrente, para no tener que proceder con una investigación y sanción.
La comodidad del funcionario puede motivar sus actuaciones, un ejemplo claro lo encontramos en el criterio que aplica una fiscal en los casos de inasistencia alimentaria donde, a su juicio, la deuda por esta causa debía *"acumularse hasta la cifra de $3.000.000 para*

9 Otro problema es la utilización de la comparecencia a conveniencia para llegar a un acuerdo entre víctima y victimario, con lo que se desvirtúa su objetivo que es el de presentar pruebas o testigos para que el juez decida si se mantienen o no las medidas de protección.

que ameritara darle curso procesal", lo que podría demorar tres años. Generalmente, la alarmante desestimación de estos delitos representa un claro obstáculo de acceso oportuno a la justicia de las mujeres víctimas.

d) La no dimensión del riesgo ni del impacto real en la vulneración de los derechos de la víctima por parte de los operadores consultados que aplican la conciliación en VIF. Para ellos, la conciliación prejudicial puede actuar como factor de prevención en la no repetición de conductas violentas y de abuso, sin embargo, esto no está demostrado porque el sistema no cuenta con mecanismos de monitoreo, seguimiento y control que permitan confirmarlo. En este sentido, es fundamental preguntarse: ¿existen criterios definidos para que los operadores puedan evaluar la condición de riesgo al que está expuesta la víctima de violencia?; ¿qué tanto la conciliación disminuye las probabilidades de repetición de la conducta violenta? O, planteado de otra forma, ¿qué tanto disminuyen los factores de riesgo e incrementan los de protección? Más allá de la conciliación, ¿qué consecuencias legales y sociales hay para los perpetradores? Mientras el sistema no ofrezca respuestas que validen la aplicación de la conciliación prejudicial, hay que considerarla como un procedimiento donde los derechos de las mujeres víctimas son afectados severamente.

En el delito de violencia intrafamiliar, la obligatoriedad de la conciliación al desconocer la influencia o el poder que puede ejercer el victimario sobre la víctima, el sentimiento de miedo que puede generar el agresor, y del que busca protección la mujer al acudir a la justicia, termina por constreñir su capacidad de confrontación y de imposición de límites a la situación de violencia. Es por esto que la conciliación puede no solo reforzar el miedo de la mujer, sino además permitir que los círculos de violencia intrafamiliar se mantengan sin que el agresor sea sancionado penalmente y la víctima sea adecuadamente protegida (Guzmán & Prieto, 2013, pág. 44).

3.1. Abuso y violencia sexual

La tarea de determinar la real dimensión de la violencia y abuso sexual y conocer qué tanto de esta tiene como victimario a un familiar o persona cercana a la víctima o a miembros de grupos armados en el contexto del conflicto es imposible, en razón a que los registros oficiales presentan grandes deficiencias originadas por un subregistro y la omisión de la información de su relación con la dinámica del conflicto armado[10].

De acuerdo con los datos obtenidos y el periodo de estudio analizado (2010-2014), el 83% de las situaciones de violencia sexual reportadas en todas las regiones tienen como víctima a la mujer. En 2012 se registró la tasa regional más elevada (65) con 285 casos consignados, lo que representó un aumento del 7,7% con respecto al año anterior. En general, y particularmente en la zona rural, miembros de la comunidad y operadores informaron, con gran preocupación, cómo las estructuras de poder machista hacen que el abuso por personas cercanas o parientes sea ocultado por el entorno familiar de la víctima, para evitar la vergüenza frente a la comunidad, y manejado a través de un sentimiento de culpa inducida, que en muchos casos termina por justificar el hecho y la desprotección total de la víctima. Igualmente, de prácticas donde las relaciones sexuales entre menores con adultos mayores son comunes y no se consideran como delito, siempre y cuando sean resarcidas con dinero por parte del victimario.

Este delito es más significativo debido a que no se le da el manejo institucional que exige y a patrones culturales fuertemente machistas, presentes en la socialización, lo que incide directamente en el desinterés de las víctimas por denunciar y en el incremento del riesgo al que están sometidas, especialmente las menores de edad. Generalmente, los obstáculos se amplían por la falta de información y de rutas atendidas por personal capacitado para ofrecer una adecuada asistencia y orientación a este tipo de víctimas. Además de la dificultad para recoger el acervo probatorio y, como la interpretación del delito, desde el punto de vista normativo por parte del operador, se basa en la comprobación del hecho, lo más común es que este termine por archivarse.

La ausencia de una respuesta eficiente y oportuna, en términos de protección a la víctima y de judicialización del victimario que termina por estimular la no denuncia

10 Según un artículo publicado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses "Se sabe, por ejemplo, que en los Estados Unidos, uno de cada cuatro delitos sexuales es denunciado y en Colombia esta proporción puede llegar a ser uno de cada veinte". Villegas V., Constantin A., Barreto M., Orjuela C., Fontanilla G. Forensis 2003: El devenir de normas y valores de tradiciones sobre la sexualidad en Colombia, Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; 2004, en http/www.medicinalegal.gov.co.

por medios formales, promueve y refuerza la idea de que la 'otra justicia' es la más práctica y puede satisfacer de manera efectiva el deseo de 'venganza' de la víctima y su familia. Este fenómeno se ve más acentuado debido a que, en regiones donde son comunes y aceptados los 'acuerdos basados en modelos patriarcales' por miembros de la comunidad, los operadores se pueden dejar influenciar y permitir en un caso de abuso sexual un arreglo económico entre víctima y victimario o fomentar la 'conciliación' con el adulto mayor, sobre todo en caso de embarazo o hijos de por medio, como se identificó en la región de Montes de María. En este sentido, algunos investigadores han resaltado el riesgo que persiste en la administración de justicia de una valoración equivocada en la calificación de este delito, donde es común que casos de violencia sexual sean calificados como otros delitos: lesiones personales, violencia intrafamiliar o injuria por vía de hecho, entre otros (Guzmán & Prieto, 2013, pág. 60).

4. IMPACTO DEL CONFLICTO EN LA INSTRUMENTALIZACIÓN DEL CUERPO DE LA MUJER

Las debilidades de la rama judicial antes mencionadas, se profundizan cuando el abuso y la violencia sexual se presentan en el contexto de conflicto armado, por ser un delito que carga con una significativa representación de víctimas mujeres, donde el victimario cuenta con ventajas de poder asociadas al porte de armas y a la pertenencia a un grupo armado organizado. Fenómeno que por sus características, es categorizado como el 'usufructo' de la posición militar alcanzada por el grupo armado que tiene control y dominio en el territorio. Para Donny Meertens, en su conjunto, las violencias sobre el cuerpo de las mujeres se usan en el conflicto armado como un arma para conseguir la dominación de una población, para castigar a las que se consideran trasgresoras o que se sospecha, están colaborando con los grupos alzados en armas. Es un arma de guerra muy eficaz contra la autonomía de ellas y contra el tejido social de las comunidades, pues es muy difícil reconstruir relaciones sociales cercanas y sólidas cuando las mujeres han sido ultrajadas de esa forma en sus cuerpos (Navarrete, 2014).

En la región del Bajo Cauca, una de las más afectadas por este delito (concentra el 24% de denuncias), se detectó que desde 2012, la prostitución forzada y la explotación sexual se reactivaron luego de una recesión de al menos cuatro años por la desmovilización de los grupos armados organizados (El Colombiano). Municipios como Caucasia, Nechí, El Bagre y Zaragoza se han convertido en centros de comercio carnal, donde las mujeres son negociadas y usufructuadas por redes de trata de personas, prostitución forzada y explotación sexual, supuestamente,

administradas por el clan Úsuga, para prestar el servicio a través de prostíbulos móviles alrededor de las minas ilegales (Bedoya, 2013).

En el nordeste antioqueño el riesgo de abuso y violencia sexual es factor de desplazamiento por la *"presión de acceso carnal por parte de las bacrim sobre las adolescentes"*, que *"obliga a los operadores responsables a sacar a la potencial víctima de la zona para protegerla"*. En La Macarena nos encontramos con una cultura altamente tolerante con las relaciones entre adultos con menores de 14 años, situación aprovechada por la guerrilla para sostener relaciones sexuales con menores como un proceso de iniciación y reclutamiento, lo que se ha convertido también en un motivo de desplazamiento de las familias o de la menor.

En Tumaco, el reclutamiento forzado puede llevar a la prostitución forzada y a la explotación sexual comercial a través de una modalidad denominada 'chongos móviles' que consiste en llevar a las menores de vereda en vereda explotándolas sexualmente con los grupos armados del lugar, legales e ilegales.

A partir de 2012, en Montes de María se ha identificado el posible resurgimiento de la violencia sexual, ejercida de manera organizada, por parte de grupos armados postdesmovilización. Como lo señala la Defensoría del Pueblo[11], podría *"ser parte de una ataque sistemático contra la población (si se considera su carácter organizado y la identificación de un patrón regular) que tiene como efecto la difusión de miedos que llevan al desplazamiento forzado (para cuidar la integridad de la familia) así como la inhibición de los procesos de reclamación, aunque no se haya podido establecer con claridad la finalidad de dicha conducta"* (Defensoría del Pueblo, 2012).

A modo de conclusión, la falta de conocimiento y de sensibilidad en materia de género, las posturas no garantistas de los derechos, el manejo de la conflictividad y la toma de decisiones judiciales basadas en juicios de valor, los prejuicios propios de una cultura machista patriarcal que refuerza los estereotipos de género y los factores asociados a un contexto de conflicto armado, suman como barreras de primer orden que afectan, limitan severamente e impiden que las mujeres víctimas de delitos y graves violaciones de sus derechos, encuentren en la justicia formal una oportunidad de acceso efectivo. Estamos ante un panorama adverso que explica el porqué las mujeres desconfían en el sistema de administración de justicia, se resisten a demandar su servicio o terminan por desistir y no participar del proceso. De ahí los muy bajos niveles de denuncia reportados con el consecuente subregistro que no permite conocer y comprender la dimensión de delitos como la violencia intrafamiliar, homicidio, abuso sexual e inasistencia alimentaria para construir políticas y programas orientados a prevenirlos y atenderlos de manera integral.

11 Informe de riesgo, No. 007-12AI Bolívar del 2012.

5. BIBLIOGRAFÍA

Ámbito Jurídico. (8 de marzo de 2013). *http://www.ambitojuridico.com/*. Obtenido de http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-130308-08%28en_violencia_intrafamiliar_comisarios_deben_dictar_medidas_provisionales_en_menos_d%29/noti-130308-08%28en_violencia_intrafamiliar_comisarios_deben_dictar_medidas_provisionales_en_menos_d%

Bedoya, J. (26 de mayo de 2013). *http://www.eltiempo.com/*. Obtenido de http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12824463

Defensoría del Pueblo. (15 de mayo de 2012). *http://sisat.defensoria.org.co/*. Obtenido de http://sisat.defensoria.org.co:8097/subsitio/doc/historicoAdvertencia/IR2012PDF/IR%20N%C2%B0%20007-12A.I.%20BOLIVAR-Carmen%20de%20Bol%C3%ADvar,%20Mar%C3%ADa%20La%20Baja%20y%20San%20Juan%20Nepomuceno.pdf

El Colombiano. (s.f.). *http://www.unimedicos.com/*. Obtenido de http://www.unimedicos.com/sitio/contenidos_mo.php?it=392

Guzmán, D., & Prieto, S. (2013). *Acceso a la justicia: mujeres, conflicto armado y justicia*. Bogotá: DeJusticia.

Navarrete, S. (21 de diciembre de 2014). *http://www.elespectador.com/*. Obtenido de http://www.elespectador.com/noticias/paz/el-conflicto-armado-exacerba-el-machismo-donny-meertens-articulo-534172

Barreras de acceso y riesgos de corrupción en el proceso de restitución de tierras

TABLA DE CONTENIDO

1. Conflicto armado y despojo 345
   1.1. Propuestas de formalización de la tierra sin mayor alcance 346
   1.2. Dinámicas del despojo y el abandono 347
   1.3. Políticas para salvar una deuda histórica 348

2. Diseño institucional, un complejo desafío 353
   2.1. Restringido equilibrio institucional para la extensión y complejidad del desafío 354
   2.2. Limitadas condiciones institucionales para la interoperatividad 355

3. La investigación sobre el contexto 358

4. Factores externos que sabotean el derecho del reclamante 359
   4.1. Zona gris, las víctimas ocultas ante la Ley de Restitución 362
   4.2. Conciliación paralela sin garantía de mutuo beneficio 363

5. Barreras internas que amenazan el derecho del reclamante 364
   5.1. Falsear la condición de víctima 365
   5.2. Acción oportunista para sacar otros beneficios de la Ley 367
   5.3. La microfocalización, un cuello de botella 368
   5.4. Segundos ocupantes: la dimensión de una realidad no esperada por la Ley 375
   5.5. ¿Qué tan comprensiva y efectiva es la información que les llega a la comunidad e interesados para identificar opositores? 376
   5.6. Segundos ocupantes: a probar su buena fe exenta de culpa 377
      5.6.1 El principio de buena fe: ¿exento o no de culpa? 378

6. La figura del tramitador, un problema para la equidad del sistema 379

7. Los fallos: un punto de partida, no de llegada 380
   7.1. El seguimiento a los fallos: el riesgo de la responsabilidad diluida 380
   7.2. Territorios colectivos, otro nivel de opositores 382
   7.3. ¿Qué riesgos existen para que estos procesos no se abran? 384
   7.4. Amenazas para que los fallos no se cumplan 385

8. Bibliografía 386

BARRERAS DE ACCESO Y RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

El presente trabajo es un ejercicio de análisis de las principales barreras de acceso y amenazas de corrupción en el proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011. Para poder identificar y comprender el impacto del conflicto armado en Colombia, en los fenómenos de despojo y abandono, y los factores y condiciones que favorecen o se constituyen en barreras para la restitución y en oportunidad de riesgo de corrupción en la respuesta institucional, se utilizó la información primaria derivada de algunas entrevistas a funcionarios y consultores e información secundaria con una revisión detallada de estudios sobre el tema.

1. CONFLICTO ARMADO Y DESPOJO

El conflicto ha tenido un alto costo representado en muertes, masacres, crímenes de lesa humanidad y múltiples violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario por parte de los grupos armados (dentro de los que también se contempla la participación del Estado), a este costo se suman las amplias cifras de desplazamiento forzado, las cuales hicieron de Colombia el segundo país del mundo, después de Sudán[1], en la ocurrencia de este fenómeno. Directamente relacionado con lo anterior, se ha presentado un aumento en los niveles de desigualdad producto de la fuerte concentración de la tierra en manos de unos pocos, en su mayoría vinculados con los grupos armados.

Según el Centro Nacional de Memoria Histórica, el conflicto colombiano data de 1958 y ha pasado por diferentes periodos:

- **De 1958 a 1982.** Caracterizado por la violencia partidista que desembocó en el surgimiento de las guerrillas con fundamentos revolucionarios de reivindicación de las luchas agrarias.

- **De 1982 a 1996.** Etapa que coincide con la expansión de las guerrillas, y que estuvo acompañada de una importante movilización política y social, y de la aparición en el escenario nacional de las agrupaciones paramilitares, además de la participación activa y protagónica de estructuras de narcotraficantes.

1 Según el Registro Único de Víctimas (RUV) -RNI- Unidad de Víctimas, en el periodo de 1990 a 2014, se presentaron 6.399.286 registros de desplazamiento forzado por expulsión en todo el país.

- **De 1996 a 2005.** Ha sido conocido como el periodo de mayor escalamiento del conflicto, este *"se transformó en una disputa a sangre y fuego por las tierras, el territorio y el poder local (...)* [en la relación entre los grupos armados organizados y la población civil] *En lugar de la persuasión, se instalaron la intimidación y la agresión, la muerte y el destierro"* (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 156). La confrontación entre guerrillas, paramilitares y agentes del Estado alcanzó sus más altos índices y con estos, los del desplazamiento forzado y apropiación ilegal de la tierra, ya fuera por despojo o por abandono. Adicionalmente, durante este periodo se produjo la Zona de Despeje, la cual, además de las implicaciones políticas y militares que ocasionó, rompió el vínculo de las comunidades con sus tierras.

- **De 2005 a 2012.** Es identificado por la desmovilización de los grupos paramilitares y la arremetida del Estado contra las FARC, que logró desplazarlas a sus zonas de retaguardia y le apostó a la salida pacífica del conflicto con el inicio de un proceso de paz. Asimismo, la dinámica del conflicto se reconfiguró con la aparición de bandas criminales.

En el marco del conflicto armado, la lucha por la tierra, la igualdad y la reivindicación campesina han sido asuntos fundamentales, incluso detonantes de la confrontación armada y han estado presentes de forma transversal a todas las etapas del conflicto, por esta razón, la necesidad de una reforma agraria adquirió valor en la agenda nacional.

1.1. Propuestas de formalización de la tierra sin mayor alcance

De acuerdo con el análisis de Absalón Machado (Machado, 2004), desde mediados del siglo pasado las propuestas para formalizar la tierra, obtener tributo sobre esta y establecer un mercado ideal de la misma para evitar su concentración, estuvieron presentes sin que se hayan alcanzado por varios razones: i) en la década de los 50 con la intención de gravar la propiedad rural que fue rechazada, no solo porque afectaba a la clase dirigente sino también porque no ofrecía mayores incentivos para otros grupos de poder en la sociedad; ii) en los 70 con una primera reforma agraria, Ley 135 de 1961, la que buscó dotar de tierra a aquellos campesinos que no la tuviesen y volver este un capital productivo. Quizás el aspecto más importante a destacar dentro de esta iniciativa fue la creación del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), institución encargada de la gestión pública en materia de tierras,

que fue reemplazada en 2003 por el Incoder; iii) en 1982 con la Ley 35, en el marco del Plan Nacional de Rehabilitación, se intentó agilizar la entrega de tierra en zonas de conflicto y la Ley 30 de 1988, con una apuesta importante que favorecía a los campesinos en la adquisición de tierra y que atenuaba las barreras de aplicabilidad de las leyes anteriores, para atacar el latifundismo, objetivo que no tuvo mayores logros; y iv) para los 90, bajo los conceptos de libre mercado, el Estado colombiano decide limitar su participación en el tema de tierras a la regulación y se les otorgan subsidios a los campesinos para facilitar la adquisición de tierra bajo esta dinámica.

1.2. Dinámicas del despojo y el abandono

Los conflictos de tierras a lo largo de la historia colombiana se basaron en la lucha por la igualdad y la reivindicación de los pueblos campesinos, sin embargo, para el periodo de 1996 a 2005 (según la clasificación temporal del conflicto hecha por el CNMH) la dinámica cambia. Esta fue la época de mayor despojo y desplazamiento, y en la que se presentaron los mayores índices de concentración de la tierra, sin que esto signifique que en los otros periodos no se hayan presentado estos fenómenos.

Si bien es cierto que todos los grupos del conflicto armado han asesinado, desplazado y despojado, las estructuras de narcotraficantes y los grupos paramilitares fueron los que más incidieron en estos hechos. Los primeros se valieron, principalmente, de una apropiación de la tierra disfrazada de legalidad; con el auge del narcotráfico, se inició una compra masiva de tierras por parte de los capos de la droga y por esta vía se cambió la caracterización en la tenencia de la misma, que pasó de propietarios tradicionales y grandes terratenientes, a mafiosos. Esta compra se caracterizó, en su mayoría, por el pago injusto y la presión para efectuar la venta, lo que generó un cambio en el uso de la tierra, al dejar de lado la agricultura para implementar cultivos y ganadería extensivos, sumado al desplazamiento armado y la exigencia de búsqueda de nuevas oportunidades en condiciones de alta vulnerabilidad para el campesinado.

Los grupos paramilitares, generalmente soportados por narcotraficantes y grandes terratenientes y ganaderos, y legitimados bajo un discurso antisubversivo, entraron a dominar más territorio. Estas estructuras tuvieron una responsabilidad central en materia de despojo y abandono producto del desplazamiento al que forzaron a las comunidades. El periodo en el que mayor despojo se produjo a manos de los paramilitares fue el de 1997 a 2007, con una afectación superior en los departamentos de las costas Atlántica y Pacífica, además de Meta y Caquetá.

A pesar de que –a diferencia de la organización de las guerrillas– las autodefensas tenían un poder descentralizado que les permitía a los grupos

asentados en las regiones tener una relativa autonomía frente a sus acciones existen comportamientos comunes identificados independientemente del Bloque y que se refieren a varios factores: i) la siembra del terror por medio de asesinatos selectivos que buscaban romper cualquier vínculo (existente o no) de la población con la guerrilla, y masacres, con las cuales consolidaron el desplazamiento de comunidades enteras y lograron controlar territorios, rutas y corredores estratégicos para el narcotráfico, principalmente; ii) la connivencia con agentes del Estado; iii) la captura de administraciones locales; iv) las alianzas con aparatos políticos locales y con administradores de justicia producto de corrupción, amenaza o intimidación, y v) los pactos con empresarios que veían en la guerrilla un obstáculo para el desarrollo de sus proyectos, todos de gran escala (Reyes Posada , 2009, págs. 85-88).

Según el informe 'Basta Ya!' del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) el paramilitarismo usó la modalidad de 'tierra arrasada o exterminio' para incursionar en el territorio. Este término responde a una estrategia de *"ejercicio de la violencia que no solo aniquila a las personas sino que destruye el entorno material y simbólico de las víctimas. De esta manera, el territorio se vuelve inhabitable por la propagación de las huellas de terror, lo que fuerza el éxodo de la población"* (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 39).

En este marco, las masacres, como ya se mencionó, fueron la generalidad en la actuación de las autodefensas. El CNMH estima que de 1980 a 2012 se produjeron 1.982 masacres en todo el territorio nacional, de las cuales 1.166 se les atribuyen a los grupos paramilitares (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 36). A pesar de que esta modalidad de terror se extendió por todo el país, los departamentos más afectados fueron Antioquia, Santanderes, Cesar, Cauca, Bolívar y Valle del Cauca. Algunas de las que más resonancia tuvieron fueron las perpetradas en Montes de María, entre 2000 y 2001 que dejaron un saldo de 124 víctimas mortales.

1.3. Política para saldar una deuda histórica

Partiendo de este histórico, en junio de 2011 el gobierno del presidente Juan Manuel Santos logró la aprobación en el legislativo de la Ley 1448 de 2011 o Ley de víctimas y restitución de tierras. Esta ha significado un importante avance en el reconocimiento de la responsabilidad que tiene el Estado colombiano con las víctimas del conflicto, y se ha constituido en el marco jurídico para brindarles una reparación integral a aquellas personas que hayan sido objeto de violación de sus derechos en situaciones relacionadas con el conflicto armado.

La Ley abarca la reparación integral a todas las personas que hayan sido objeto de un hecho victimizante relacionado con el conflicto interno a partir de

1985. Adicionalmente cobija, a través de la restitución de tierras, a las víctimas de despojo y abandono forzado, por hechos relacionados con el conflicto armado que hayan tenido lugar desde el primero de enero de 1991. Esta reparación contempla: restitución de tierras; indemnización administrativa o compensación económica; rehabilitación, la cual incluye atención psicosocial y física; satisfacción, entendida como medidas orientadas hacia la búsqueda de la verdad, la recopilación y publicación de la memoria histórica, y la implementación de medidas de reparación inmaterial, y garantías de no repetición.

El proceso de restitución de tierras en Colombia es una política pública central y de primera línea para darles respuesta, atención y reparación a las víctimas del conflicto armado, con la atención a las personas desplazadas y despojadas. Este proceso administrativo y judicial es desarrollado por la Ley y operado por la Unidad de Restitución[2] e implica que las víctimas tienen la facultad de demandar ante un juez que les sean otorgados los derechos. Comporta la facultad que tienen las personas que fueron despojadas por medio de una acción violenta y privadas de manera arbitraria de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia o desplazadas forzosamente de manera temporal, razón por la cual se ven impedidas para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debieron desatender en su desplazamiento, de solicitar (por demanda ante un juez especializado en tierras) los derechos que se tenían sobre un predio que tuvieron que abandonar o del que fueron despojadas (Ley 1448).

Para su implementación, la Ley establece un arreglo institucional con un procedimiento mixto o de sustanciación compuesto por una parte administrativa a cargo de la Unidad de Restitución y una judicial ante jueces y magistrados. Para la Procuraduría General de la Nación este arreglo institucional permite de entrada que el proceso de restitución de las propiedades despojadas o abandonadas por las víctimas sea más eficaz, porque incorpora prácticas administrativas que apuntan al principio de economía y eficacia, y en el proceso judicial aplica normas de justicia transicional como la inversión de la carga de la prueba a favor de la víctima y a cargo del opositor, así como una serie de presunciones legales y de derecho que invalidan actos jurídicos ocurridos en un contexto temporal y territorial de conflicto armado, contexto que activa su aplicación (Procuraduría General de la Nación, 2013).

2 Unidad de Restitución (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas): un organismo público colombiano adscrito al Ministerio de Agricultura encargada de la restitución de tierras conforme a la Ley de Víctimas.

Para mayor claridad según la Ley, *"las víctimas del despojo y las que hubieren abandonado sus predios forzadamente, tendrán acceso a medidas especiales de restitución de tierras, siempre y cuando dicho despojo o abandono hubiera ocurrido con posterioridad al 1º de enero de 1991. La restitución se realizará mediante un proceso judicial expedito, en donde la carga probatoria estará en cabeza del presunto despojador; es decir, será el victimario el que deberá demostrar que adquirió el predio de buena fe, y no se le pedirá a la víctima que compruebe el despojo".*

Asimismo, para efectos de la aplicación de la Ley esta, en su artículo 74, demarca el despojo como *"la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia"*; y el abandono forzado de tierras como *"la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento".*

Es importante tener en cuenta que los hechos de despojo y abandono forzado de la tierra durante todas las etapas del conflicto, antes descritas, estuvieron mayoritariamente en manos de los grupos armados organizados, con especial énfasis en los paramilitares entre 1996 y 2005. Contrario a lo que se pensó cuando se concibió esta Ley, en sus cuatro años de desarrollo, la radiografía del conflicto ha mostrado el fenómeno del abandono con mucha más fuerza que el del despojo. La historia del conflicto ha demostrado cómo a través del uso de la violencia y la siembra del terror entre la población con la comisión de delitos como masacres, homicidios, reclutamiento forzado, violencia sexual, entre otros, los grupos armados organizados[3] forzaron a las comunidades a abandonar sus tierras para salvaguardar sus vidas y dignidad. En esa medida, fueron menores (pero de gran trascendencia) los casos en los que los grupos armados obligaron a las víctimas a entregar sus predios y se instituyeron como dueños legítimos de los mismos a través de la figura del despojo.

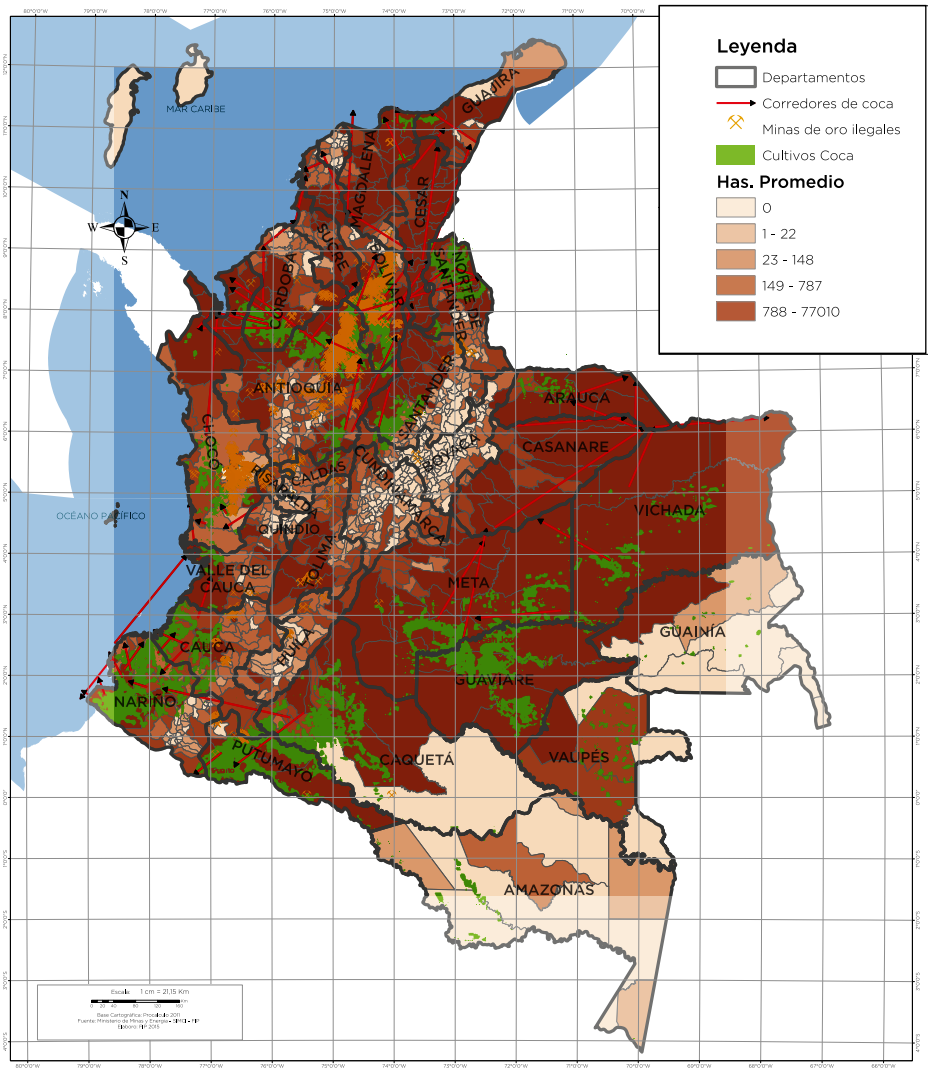
Como se puede observar en el siguiente mapa, el promedio de solicitudes de restitución de tierras entre 2012 y 2014, las rutas del abandono y despojo de tierras siguen las mismas del conflicto armado. Los territorios de importancia para toda la cadena del negocio del tráfico de drogas ilícitas, especialmente para el cultivo y el transporte, fueron blanco de los grupos armados organizados, así como la explotación de metales y minerales. En este contexto, las regiones a destacar son:

3 Esta forma de actuación de los Grupos Armados Organizados se puede entender en la medida en que muchos de los territorios de interés para los mismos, se constituían como tal por ser considerados corredores estratégicos, ya fuera para su movilidad o para la ejecución de negocios como el narcotráfico, más que como zonas de asentamiento.

- El Caribe y los Santanderes que reportan un número significativo de solicitudes y a su vez, las que más corredores y cultivos de coca ofrecen.
- La Orinoquia y parte de la Amazonia que han sido históricamente zonas de alta producción de coca, además de conectar a Colombia con Venezuela.
- El Pacífico porque presenta tanto producción como rutas del narcotráfico, sumado a una altísima explotación de oro.

En síntesis, el despojo y el abandono siempre han estado íntimamente ligados a la presencia de economías criminales y, por tanto, a la de grupos armados organizados. Ahora bien, cabe preguntarse por las amplias y complejas restricciones en la aplicabilidad de la Ley en un contexto en el que los cultivos ilícitos y la producción de oro aumentan, y la aparición y regeneración de estructuras criminales es permanente.

Mapa 1. Relación solicitudes restitución de tierras frente a economías ilegales



Fuente: Fundación Ideas para la Paz

2. DISEÑO INSTITUCIONAL, UN COMPLEJO DESAFÍO

Desde su concepción, la implementación de la Ley obligó al Estado a crear una institucionalidad que garantizara transparencia, eficiencia y eficacia en el proceso de restitución de tierras a víctimas del conflicto.

Si bien la Ley habla de la participación activa de varias entidades del Estado durante todo el camino que recorren las víctimas para que se les restablezcan sus derechos, pone como eje central a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (de ahora en adelante, Unidad). Esta fue creada con el mismo periodo de vigencia de la Ley (10 años), está adscrita al ministerio de Agricultura, pero cuenta con autonomía administrativa, personería jurídica y presupuesto independiente, características que la invisten, en principio y en una visión general, de neutralidad con respecto a las decisiones de carácter político, asimismo, para democratizar las decisiones que debe asumir, su dirección es conformada de manera multiagencial[4]. La Unidad es responsable, de manera cruzada, de todo el proceso de restitución, además se encarga de representar a las víctimas y de la recolección de pruebas e identificación de predios, funciones que requieren de un equipo interdisciplinario, con una alta formación técnica y comprometido con las víctimas (ministerio del Interior y de Justicia, 2011, pág. 46).

La conformación y funcionamiento de esta nueva institucionalidad se ha logrado, especialmente, a través de un proceso meritocrático sostenido. Todos sus funcionarios entran por concurso, lo que representa un incentivo para la eficiencia, la transparencia y una mayor motivación por la posibilidad de ascenso, de acuerdo a una funcionaria. Con esta política la Unidad busca garantizar la independencia de los componentes del sistema (administrativo- judicial) y de manera prioritaria, recuperar y resolver el problema de la credibilidad y confianza en la función pública a través de la transparencia de las condiciones en el manejo del proceso (solicitud, investigación, adjudicación y acciones restaurativas) y lograr que los funcionarios responsables no traten de sacar ventaja del cargo para favorecimiento personal y de terceros.

Otro elemento que tiene como objetivo consolidar a la Unidad, es el interés sostenido en la planeación y estandarización de los procesos, lineamientos internos

4 La dirección se constituye como un consejo directivo, el cual está integrado por: los ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, del Interior, de Justicia, de Hacienda y Crédito Público, de Medio Ambiente, de Vivienda y Desarrollo Territorial, y de Defensa Nacional; por el director del Departamento de Planeación Nacional; por el director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; por el director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder); el presidente del Banco Agrario; el presidente del Fondo para el Financiamiento Agropecuario (Finagro); el Defensor del Pueblo; dos representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas de acuerdo con el Título VIII, y el director ejecutivo de la Unidad, quien a su vez se considera el representante legal de la misma.

y rutas de acción, lo que ha permitido una mejor cohesión interna y coherencia en las acciones a emprender. En este marco, la Unidad avanza en una política de certificación de calidad desde el orden nacional de su Sistema Integrado de Gestión, herramienta a través de la cual se coordinan y orientan sus procesos misionales en el enfoque de planeación y gestión, y en el monitoreo, dirección y control.

Los factores antes analizados son de especial relevancia debido a la diferencia que marca la Unidad de Restitución de Tierras frente a las otras entidades que forman parte de la institucionalidad responsable en la implementación de la Ley, que en su mayoría están conformadas por burocracias organizadas de manera clientelista y politizada por lo que presentan mayor riesgo de ineficiencia y corrupción. Aunque los jueces civiles de tierras de la carrera judicial que son elegidos de acuerdo con un proceso meritocrático, se encuentran en condición de provisionalidad o transitoria según la Corte Suprema de Justicia, por lo que son más vulnerables a ser removidos del cargo y a perder autonomía en sus decisiones, que en todo caso, serán polémicas (Orduz, 2012). Cuando el nombramiento de los funcionarios está condicionado por el pago de favores políticos y no por el cumplimiento de las exigencias para el cargo, su servicio y 'lealtad' no se la deben al Estado sino a su nominador, y bajo estas condiciones su eficiencia va a ser medida por el nivel de cumplimiento del funcionario en la preservación de los intereses particulares y no como en este caso, en la protección de los derechos de las víctimas.

2.1. Restringido equilibrio institucional para la extensión y complejidad del desafío

El exigente diseño institucional de la Unidad para responder a las complejas necesidades del proceso de restitución de tierras, no se compadece con las precarias condiciones institucionales de algunas de las entidades que son corresponsables en los diferentes procesos. El problema es que la Ley construyó un eje sólido (Unidad) para el sistema, pero no consideró el equivalente en sus engranajes (otras instituciones) para garantizar su eficiente implementación. Es decir, la Unidad como cabeza visible y responsable de manera transversal de todo el proceso de restitución, depende, para la eficiencia y transparencia en el cumplimiento de sus metas, de la acción articulada, comprometida y ordenada de las otras instituciones, que contrariamente algunas de estas podrían estar conformadas por burocracias politizadas (cuotas políticas) organizadas de manera clientelista, cuyos equipos no ofrecen garantía de profesionalismo, calidad técnica ni compromiso con las víctimas, y sí, en cambio, mayor riesgo de ineficiencia y corrupción en la gestión de lo público.

Para los diferentes expertos y funcionarios entrevistados, el desequilibrio en el diseño institucional antes descrito, se constituye en el principal obstáculo para lograr la interoperatividad, base obligatoria para poder implementar la Ley.

2.2. Limitadas condiciones institucionales para la interoperatividad

La implementación de la Ley 1448 requiere como exigencia básica la articulación y coordinación entre las diferentes instituciones vinculadas para lograr una efectiva interoperabilidad en el Proceso de Restitución de Tierras como componente central e ineludible.

Efectivamente, los artículos 76 y 96 establecen el requisito de la interoperatividad en las bases de datos para no obstaculizar los trámites administrativos y judiciales y así garantizar el oportuno desarrollo de los procesos. En efecto, el primer artículo instaura la inscripción de un predio en el registro de tierras despojadas, como requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución. Determina, además, que la Unidad tendrá acceso a todas las bases de datos sobre las víctimas de despojo o abandono forzado, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), de los catastros descentralizados, de las notarías, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, de la Superintendencia de Notariado y Registro, de las oficinas de registro de instrumentos públicos, entre otros. El segundo artículo define la responsabilidad de las instituciones antes mencionadas para facilitar las comunicaciones, los intercambios de información, el aporte de pruebas y el cumplimiento de las órdenes judiciales en el ámbito de la acción de restitución a partir de protocolos previamente establecidos para facilitar el flujo de información entre las instituciones, los magistrados y jueces.

Cuatro años después de implementada la Ley los logros en el desarrollo de las condiciones institucionales para la interoperatividad, han sido limitados por varias razones: i) la Ley dejó en evidencia un problema histórico que carga el país de ausencia de bases de datos actualizadas y de sistemas de información confiables. Según varios entrevistados, el ejemplo más directo se relaciona con los sistemas de información catastral, que están completamente desactualizados, por esta razón, lo que bota el sistema no corresponde a la información topográfica levantada por el equipo de la Unidad y el reclamante, y en esos casos, hay que aplicar una metodología muy dispendiosa para identificar plenamente el predio; ii) la persistencia de una cultura de la informalidad institucional en el manejo de la información; iii) una alta dispersión de los modelos de sistematización de la información, asociada a la poca relevancia dentro de la cultura organizacional, de contar con métodos que permitan la transferencia e intercambio de información entre las instituciones con competencias similares como, por ejemplo: Incoder, IGAG, Registro Único de

Víctimas (RUV), Notariado y Registro, entre otras; iv) los avances diferenciados en la utilización de protocolos para el flujo de información. Este problema se ha detectado en el proceso de individualización de predios, donde la lectura e interpretación de la información de los mismos por parte de las instituciones vinculadas y responsables no es coherente y ofrece tantas versiones, como fuentes consultadas; v) la poca conciencia sobre el sentido de lo público que ha promovido el manejo y utilización de la información por parte de funcionarios, como un bien privado y no de interés público y común; y vi) los escasos esquemas de seguridad para evitar la pérdida, suplantación o robo de información y de protección a funcionarios clave en el manejo de las bases de datos.

Al respecto, vale la pena recordar algunos casos donde las oficinas y funcionarios de Instrumentos Públicos fueron convertidos en objetivo militar por parte de las AUC en 2006 con la quema de 20.000 folios que contenían las transacciones de los dos últimos años; en febrero del mismo año con una falla presentada en la oficina de Montería cuando se iba a implementar un nuevo sistema de registro, problema que calificaron funcionarios de la entidad como sospechoso porque, posteriormente, aparecieron pruebas de adulteración de archivos, y en 2004 con los asesinatos de los jefes de las oficinas de Sincelejo y del Valle, el primero por negarse a legalizar una compra fraudulenta de predios y el segundo, por descubrir una red de testaferrato.

De acuerdo con lo anterior, el proceso parte de un entorno adverso en materia de información, por la falta de archivos organizados, de bases de datos confiables y del riesgo que corren los funcionarios que tienen alguna responsabilidad que afecte intereses ilegales, y se instala en un contexto de riesgo de corrupción. Es evidente que la falta de información confiable puede ocultar amenazas reales de corrupción por el limitado seguimiento, control y desarrollo de mecanismos de seguridad (apenas en fase inicial de instalación) para salvaguardarla[5] y de la limitada posibilidad de cruzarla con otras bases. En esa medida no es posible para el funcionario y el sistema detectar y conocer a tiempo y de manera preventiva, qué tanto de la información está falseada o amañada y cuáles bases de datos han sido sustraídas para beneficio de particulares, pero debe confiar y trabajar con lo que hay, y es ahí donde se configura el riesgo de corrupción o de inducción al error. La ausencia de una base de datos sobre tierras públicas baldías o de aquellas que fueron

5 Ante la necesidad de proteger la información que se ingresa en el Sistema de Registro de Tierras Despojadas, la Unidad de Restitución de Tierras firmó el 15 de abril del 2013, un convenio con la Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (JICA), con el fin de implementar mecanismos de seguridad informática de alta calidad y proteger los datos personales sobre ubicaciones y bienes de los solicitantes de restitución. El propósito del proyecto es el fortalecimiento de las capacidades de gestión de la seguridad para el Sistema de Información de Tierras. La Unidad de Restitución de Tierras, en coordinación con JICA, ha avanzado en el desarrollo de las actividades teniendo en cuenta cada serie de productos previstos (Unidad de Restitución de Tierras, 2014, pág. 102).

entregadas a través de los mecanismos de reforma agraria, son una oportunidad para quienes quieran aprovecharse de esta debilidad institucional para defraudar al Estado, además de ser un serio obstáculo para el avance en la implementación de la política de restitución.

El contexto antes descrito abre la oportunidad para que el funcionario utilice la información para beneficio personal y de terceros, si bien los equipos de las regiones de la Unidad son seleccionados por meritocracia y tienen una composición multidisciplinaria que opera como una barrera para evitar la fuga de información, la salida de esta es uno de los riesgos más altos que contempla la Unidad.

Dos casos citados por funcionarios consultados hacen referencia a un periodo (1996-2002) donde se presentaron manejos amañados en la asignación de baldíos por parte del Incora y la detención en Antioquia de ocho funcionarios (2012) del Incoder por adjudicaciones irregulares. No solo en este departamento han sido cuestionadas las actuaciones del Instituto, desde ese mismo año la Contraloría General de la Nación denunció que particulares y empresarios habían acumulado, de forma irregular, 215 mil hectáreas de origen baldío en la región de la Altillanura, en Meta y Vichada, asunto sobre el cual el Incoder no ha tomado las medidas pertinentes para recuperar la tierra del Estado y redistribuirla a quienes sí la necesitan (Verdad Abierta, 2014).

Por el contrario, para otros servidores, en el primer año de implementación de la Ley, los sistemas de información eran caóticos, pero hoy tienen acceso sin mucho problema a los datos de otras instituciones vinculadas (RUV, Oficina de Registros Públicos, Personería, Alcaldía, Defensoría del Pueblo, entre otros) por lo que para estos es muy raro el caso en que le 'metan gol' a la Unidad en las regiones, con o sin complicidad de los operadores responsables. Para la Unidad, si bien se han logrado avances en materia de consolidación de información y de intercambio, estos no han sido suficientes para alcanzar la total interoperabilidad y el flujo eficiente de las bases de datos, debido -entre otros- a la complejidad que implica la incorporación de nuevos procesos al interior de las entidades, de los diversos sistemas de información de cada una de las instituciones y la disponibilidad del recurso humano (Unidad de Restitución de Tierras, 2014, pág. 88).

De otra parte, lograr la voluntad política y comprometer a las instituciones y sus funcionarios para que actualicen, organicen los archivos y pongan a disposición, de forma sostenida, la información que producen y administran, es una tarea exigente, difícil y de la que dependen la Unidad (administrativa), los jueces y magistrados (judicial) para poder emitir un fallo y la víctima para asegurar la protección de sus

derechos. No solo existe el riesgo de corrupción, sino también el de inducción al error en la sentencia, que puede ser alto y significar una ventaja para quien quiera defraudar al Estado, de acuerdo con un funcionario judicial.

El problema de informalidad en la tenencia de la tierra es de alta complejidad, y requiere la suma y no la resta de esfuerzos coordinados especialmente cuando comporta, además, el extenso fenómeno del segundo ocupante para poder lograr la certeza probatoria y la justicia en el fallo. Para algunos investigadores y funcionarios, hoy no se puede hablar de una información que interopere y responda a ese esfuerzo adicional que se necesita. Prueba de esto es que según la Ley, de forma subsidiaria, si la Unidad o el juez requieren información deben pedirla a las otras entidades y estas tienen un plazo de diez días para enviarla, pero el fundamento era que en tres años tenía que existir una herramienta que permitiera al juez o al magistrado con un click, tener acceso a la información en tiempo real y no se ha logrado. Esta gran limitación hace que muchas veces los operadores del sistema judicial deban elegir entre tomar la decisión sin la suficiente información (que dé certeza sobre las características de la víctima y del predio solicitado en restitución) para lograr el plazo de los cuatro meses (4) o abrir un proceso de indagación –que no es el ideal porque alarga la etapa probatoria– para poder, por ejemplo, tener la claridad suficiente frente a tres o cuatro versiones diferentes sobre un mismo proceso.

3. LA INVESTIGACIÓN SOBRE EL CONTEXTO

Dentro del desarrollo de la Ley, la investigación sobre el contexto donde están ubicados los predios sujetos a restitución, es una acción de gran relevancia que busca generar insumos para los funcionarios de la Unidad, los jueces y magistrados y, más importante aún, para las víctimas y la sociedad en general. Su meta consiste en realizar una visión comprehensiva de las dinámicas de los predios antes del despojo y abandono, durante la ocurrencia de los hechos violentos, y las circunstancias que siguen vigentes en los territorios a tiempo presente (Unidad de Restitución de Tierras, 2014, pág. 94).

De manera particular, la caracterización del contexto fue concebida por la Ley para que los jueces tengan elementos confiables y puedan decidir sobre las medidas complementarias, entender qué tipo de órdenes deben emitir y cuál sería su impacto, de acuerdo con las afectaciones de los solicitantes y su comunidad, de modo que garanticen el goce efectivo de sus derechos (Unidad de Restitución de Tierras, 2014, pág. 94). Sin embargo, para los analistas y funcionarios, obtener información confiable que permita contar con una aproximación de las condiciones reales del contexto donde se encuentran los predios, requiere esfuerzos complementarios y

costosos. Además, como lo indicaba un funcionario judicial, la mirada del contexto se hace muy individual, caso por caso, en zona previamente microfocalizada, cuando la que se necesita es más colectiva, para poder evidenciar cuál es el real efecto e influencia del conflicto armado en el territorio y contar con un mejor nivel de certeza no solo sobre los hechos victimizantes (modalidades de despojo, condiciones de abandono), sino también los correspondientes a la situación actual (influencia y acciones de los grupos armados organizados, nivel de control territorial, economías ilegales, presencia institucional). Las dificultades señaladas para documentar la caracterización inciden negativamente en la práctica judicial, al restringir el conocimiento de jueces y magistrados especializados para atender la problemática de forma adecuada, poder desvirtuar a los opositores, orientar y hacer seguimiento al cumplimiento de los fallos.

La información sobre el contexto es de vital importancia para la víctima que se pregunta después de recibir el fallo positivo, ¿y qué viene ahora? A las familias que recuperan el predio les importa tener el convencimiento de que las circunstancias que facilitaron el despojo o abandono de las tierras no sean las mismas, y que no tengan que enfrentar la posibilidad de encontrarse con antiguos victimarios cuando retornen. De ahí la necesidad de realizar un esfuerzo institucional para conocer de manera aproximada: ¿cuántos, cuyas demandas prosperaron y se beneficiaron con sentencias de restitución, se han negado a retornar?; ¿cuántos, antes que demandar, han preferido vender?; ¿Cuántos, cuyas solicitudes prosperaron, no pudieron retornar por amenazas?

Un enfoque más territorial que individual, permitiría contar con información sobre las situaciones que afectan los derechos de las víctimas y a la vez revelar la existencia de riesgos asociados a la influencia y control de grupos armados organizados, o de personas interesadas en obstaculizar el retorno de las víctimas para que, de un lado, no se menoscaben los esfuerzos de restitución en todas las etapas del proceso, desde el momento de la solicitud hasta el retorno a las propiedades, y de otro, la información permita, entre el proceso administrativo, judicial y la víctima, establecer la verdad y recuperar la confianza.

4. FACTORES EXTERNOS QUE SABOTEAN EL DERECHO DEL RECLAMANTE

Calcular qué tantos reclamantes de tierras se han inhibido de presentar su solicitud ante la Unidad por efecto de amenazas de muerte contra estos y sus familiares, es muy difícil. En el 2013, el Director Nacional de la Unidad identificó este fenómeno como el medio más frecuente con que se ha intentado sabotear

el proceso de restitución, donde numerosas víctimas creen, justificadamente, que los autores de las amenazas actuales son personas o grupos armados vinculados directamente con los antecedentes de violencia y despojo sufridos por ellos y sus familias (Human Rights Watch, 2013, pág. 15). En ese sentido, igualmente, para la Defensoría del Pueblo, aunque la restitución se está desarrollando en un escenario que ha disminuido la confrontación armada, se han incrementado los hostigamientos y amenazas contra la población víctima.

El proceso de restitución comporta una gran complejidad debido a que se da en medio del conflicto en un contexto de violencia, con la presencia de diferentes grupos armados organizados y la amenaza de desplazamiento forzado. En esa medida, la respuesta institucional ha sido insuficiente para darles garantía de justicia y protección a los reclamantes de tierras y sus líderes, donde la impunidad ha sido más la norma que la excepción. Solo en muy pocos casos se ha logrado juzgar a los autores de actos de violencia y amenazas contra demandantes de tierras (de acuerdo con la Fundación Forjando Futuros (Fundación Forjando Futuros, 2014), entre 2008-2014 han sido asesinados 70 líderes y reclamantes), lo que dificulta la posibilidad de aseverar con convicción quién ha sido el responsable y ayuda a desincentivar el acercamiento de las víctimas a la Unidad para realizar la solicitud. Es claro que los responsables de muertes y amenazas se encuentran entre los grupos herederos de los paramilitares, terceros que adquirieron tierras de desplazados y, en algunas zonas, las FARC (Human Rights Watch, 2013, pág. 42).

Aunque la amenaza es una técnica de generación de miedo que puede tener o no un desenlace fatal, esa falta de certidumbre no se puede constituir en una razón para minimizar su alcance, por parte de la administración de justicia. De acuerdo a expertos, la intimidación ha sido utilizada de manera sistemática por los grupos paramilitares para amilanar a comunidades, organizaciones sociales, partidos políticos o sindicatos que fueron acusados de apoyar a sus adversarios en el conflicto armado y, en muchas ocasiones, para inducir al desplazamiento de la población ya sea por razones políticas (comunidades percibidas bajo influencia guerrillera), o por razones económicas (la apropiación de tierras y bienes para el usufructo personal). De igual forma, la guerrilla ha utilizado las amenazas como una estrategia para obtener efectos similares (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015, pág. 82). Los resultados que buscan están orientados a evitar el retorno de desplazados a sus fincas, debido a que implicaría el restablecimiento de la presencia permanente de instituciones del Estado y de la fuerza pública, lo que se interpone de manera directa a la autoridad de las guerrillas en la zona (Human Rights Watch, 2013, pág. 56). Con base en lo anterior las víctimas temen iniciar un proceso porque dicen que los funcionarios entran y salen, pero ellos se quedan, y

no saben quién está detrás de los que están ahí, además quedan marcadas como las responsables de la presencia de la policía o la fuerza pública. En general, el miedo ha menoscabado los esfuerzos de la política de restitución por la imposibilidad de la víctima de hacer valer el derecho no solo de situarse como reclamante, sino también para aquellos que fueron beneficiados y no pueden, por amenazas, retornar a sus predios.

La falta de justicia por ineficiencia para garantizar la protección y atender las denuncias por amenazas y la tendencia a minimizar el alcance de las mismas, se convierten en causas sustanciales de los abusos y presiones que se generan actualmente contra reclamantes de tierras. De ahí que la impunidad sea alarmante, de las más de 17.000 investigaciones en curso de desplazamiento forzado a cargo de la principal unidad de la Fiscalía que se ocupa de estos delitos, en menos del 1% se ha dictado una condena. En relación con la Unidad de la Fiscalía, encargada de impulsar las investigaciones penales relacionadas con el despojo ilegal de tierras que debieron abandonar los desplazados, hasta enero de 2013 había conseguido solamente tres condenas por delitos vinculados con despojos (Human Rights Watch, 2013, pág. 22).

La situación expuesta ha generado una gran desconfianza entre las víctimas respecto a la actuación de los despachos en la recepción, investigación y sanción de los delitos perpetrados contra responsables del desplazamiento y de la apropiación de sus tierras y la sospecha sobre la falta de transparencia de las instituciones, debido a las dudas que generan los problemas ya denunciados de alianzas entre la fuerza pública, políticos y autoridades locales, el aparato judicial y las AUC[6]. En general, lo que plantea problemas es la extensión y complejidad de la obligación que tiene el Estado dirigida a dar protección a los reclamantes a través de la Unidad Nacional de Protección que sobrepasa su capacidad institucional, lo que incrementa la vulnerabilidad y el riesgo de los posibles reclamantes de tierras para que desistan de sus pretensiones y que abarca, desde la presentación de la demanda hasta la etapa del retorno. A lo anterior se suma la diferencia en el equilibrio de fuerzas que existe entre la asistencia jurídica que puede brindar la Unidad o cualquiera de las entidades responsables y el poder económico y de control de algunos opositores.

6 En el departamento de Córdoba, la Unidad de Restitución denunció que un funcionario de la Fiscalía local, presuntamente, había obstaculizado procesos de restitución de tierras. La Unidad de Restitución presentó una denuncia penal en la que aseveraba que se había invitado a reclamantes de tierras a reuniones en las cuales estuvo presente un funcionario de la Unidad de Justicia y Paz. En estas reuniones, se les habría ofrecido dinero a cambio de efectuar declaraciones que beneficiarían a los paramilitares desmovilizados Sor Teresa Gómez y alias Monoleche, y de firmar documentos donde se indicaba que no habían sido coaccionados para que vendieran tierras sujetas a solicitudes de restitución (Human Rights Watch, 2013, pág. 174).

4.1. Zona gris: las víctimas ocultas ante la Ley de Restitución

Tanto las AUC como las bandas surgidas después de la desmovilización han adquirido tierras por medio de ventas presionadas, por despojo o con la utilización de testaferros para su registro. Sin detenernos a analizar las condiciones bajo las cuales la transacción se llevó a cabo, sí es clara la dificultad que tiene el sistema para determinar qué tanto la venta se dio en condiciones de presión, de seria desventaja económica para el supuesto vendedor o por elección libre, debido a que estas, en su mayoría, se llevaron a cabo cumpliendo, 'supuestamente', todas las formalidades de ley.

Para los funcionarios entrevistados la venta voluntaria tiene muchas aristas porque las circunstancias en las que la gente estaba cuando vendió, eran completamente desfavorables debido a: i) las condiciones de violencia del entorno donde estaba ubicado el predio; ii) la amenaza de desplazamiento asociado a riesgo de reclutamiento; iii) la falta de apoyo para garantizar la producción y comercialización de los productos; y por último, iv) evitar una pérdida patrimonial mayor por efecto del conflicto armado, sumada a una visión pesimista de la situación que los llevó a negociar su parcela pensando que nunca iban a poder volver. En muchos casos los grupos armados organizados devaluaron de manera artificial la tierra, obligaron a los pobladores a vender barato, y en otros, la cantidad pagada fue considerablemente inferior al precio de mercado.

Otra modalidad utilizada para presionar la venta o entrega de la propiedad de parte de campesinos y colonos a los que les fueron entregadas tierras en el marco de reformas agrarias (como ésas esas no pueden ser vendidas debido que un 70% de ellas fue comprado con aportes de la nación), hace referencia a cómo los paramilitares obligaban a los campesinos a firmar hipotecas ficticias y como los créditos no los lograban pagar a tiempo, tenían que entregar sus escrituras. Para esto los miembros de las AUC contaron en algunas oportunidades con la complicidad de autoridades locales o funcionarios notariales para el traspaso de la propiedad (Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno, 2010, pág. 4).

Las razones descritas se constituyeron en factores que impulsaron la acumulación de tierras y motivaron el fenómeno de víctimas ocultas del conflicto que no pueden obtener beneficio alguno de la Ley al no poder representarse como víctimas de despojo, debido a que no tienen pruebas que demuestren que fueron privadas de manera arbitraria de su propiedad, no estrictamente en los términos que señala la Ley.

4.2. Conciliación paralela sin garantía de mutuo beneficio

Antes de que el reclamante entable la demanda se puede presentar el fenómeno de conciliación paralela, es decir, por fuera de la Ley para buscar un acuerdo entre los que tienen interés sobre el predio en disputa, bien sea entre pares o con personas o empresas de mayor peso económico. Entre los funcionarios y expertos consultados no se presentó un acuerdo frente a la dimensión y regularidad de esta práctica. Para algunos, se presenta como un hecho de supervivencia ante una Ley que se hizo *"sin tener en cuenta la condición real de los campesinos reclamantes"* que en ciertos casos prefieren llegar a un acuerdo con el segundo ocupante para no asumir un proceso en el que no están interesados (no quieren retornar) o por falta de información que los puede llevar a entrar en el juego de una conciliación, motivada por un segundo en disputa que tiene mayor capacidad de presión y control para generar un acuerdo ventajoso, en ese sentido, algunos entrevistados informaron que son los palmicultores y grandes empresarios los que están promoviendo esta figura bajo el argumento de *"para qué un proceso administrativo y jurídico si están dispuestos a llegar a un arreglo"*.

Para otros, este tipo de situación es muy difícil que se presente en razón a que es una apuesta muy frágil por ser ilegal y no tener ningún soporte legal, *"está pegado con babas"*. Sin embargo, no hay que subestimar que las personas que desconfían de la eficiencia y transparencia de la función pública, que no cuentan con la información para hacer valer sus derechos o que están acostumbradas a llegar a acuerdos informales, podrían encontrar en esta vía más un buen arreglo (aunque presente riesgos) que un pacto justo en el marco de la Ley, y es ahí donde se presenta un riesgo que puede pasar oculto ante el sistema.

Para un funcionario judicial, la conciliación paralela sí es una amenaza grande que no se puede desestimar. Es un mecanismo por el que se presiona a la víctima bien sea para que no presente la solicitud y se someta a un 'arreglo' o para asegurar, por parte del segundo ocupante, la recolección de la cosecha, como sucedió en Tibú, donde el tribunal falló a favor de la víctima, sobre un predio con cultivos extensivos de palma y el segundo ocupante se acercó después del fallo a la víctima y le dijo: *"Usted y yo vivimos en Tibú, así que yo puedo entrar acá cuando quiera hasta que el cultivo se acabe"*.

Para los expertos y funcionarios, aunque la conciliación está prohibida como mecanismo institucional, sí se debe morigerar debido a que hay casos donde es el procedimiento más idóneo. Por ejemplo, cuando el segundo ocupante debe salir del predio y dejar lo producido por una cosecha que está pendiente de recolección, la Ley no permite la conciliación. Sin embargo, este mecanismo se ha aplicado

para amparar el derecho que tiene el segundo ocupante que está en condición de vulnerabilidad y generar un acuerdo para que pueda recoger la cosecha sin que medie la amenaza, como en el caso anterior.

Como la Ley se basó más en un escenario de macrocriminalidad y no en uno de pares, no previó la necesidad de generar mecanismos alternativos para dar respuesta efectiva y en justicia, y en esa medida es fundamental que en ella se establezca la posibilidad de la conciliación y reglamentar su aplicación para no generar vacíos que puedan ser aprovechados por terceros para conseguir un acuerdo ventajoso por *"debajo de la mesa"*.

5. BARRERAS INTERNAS QUE AMENAZAN EL DERECHO DEL RECLAMANTE

De acuerdo con la Ley, en esta primera etapa la responsabilidad está en cabeza de la Unidad de Restitución de Tierras con el cumplimiento de las acciones de recibir la reclamación, documentar el caso, representar al solicitante en la etapa judicial cuando se requiera y elaborar la demanda para presentarla posteriormente ante el juez competente. Es importante tener en cuenta que antes en la Ley de Justicia y Paz, el acervo probatorio recaía en su totalidad en el testimonio del victimario y así a la víctima le reconocían sus derechos solo si el postulado a esta Ley aceptaba los hechos y la identificaba como tal. Este mecanismo generó oportunidades de corrupción donde los testaferros llamaban a las personas para que se hicieran pasar como víctimas y así sacar partida de la sentencia, por tal motivo, en la nueva Ley (1448) el reconocimiento de la condición de víctima fue amparado por el principio de buena fe y de una prueba sumaria de su victimización, para determinar si accede a la restitución jurídica y material de la tierra o al reconocimiento de una compensación. En síntesis, el principio de la buena fe en la primera etapa del proceso es central, pero sin constituirse en un elemento probatorio por sí solo.

Otra característica de esta Ley es que es restrictiva (la persona puede ser reconocida como víctima, pero no necesariamente ser objeto de restitución) y solo se acepta la solicitud de demanda para ser beneficiario si cumple con los siguientes criterios: i) que el hecho victimizante que generó el abandono o despojo de personas propietarias, poseedoras o explotadoras de baldíos se haya presentado después del primero de enero de 1991; ii) que la zona donde se encuentra el predio esté microfocalizada (si no lo está, tiene que esperar para pasar a la etapa judicial posteriormente), lo que se constituye en un serio problema, para el que la Unidad debería desarrollar una estrategia y así, recibir y darles trámite a todas las solicitudes,

sin tener en cuenta si están o no microfocalizadas y puedan ser objeto de decisión judicial antes del 2021, cuando termina la vigencia de la Ley, como lo recomiendan algunos de los funcionarios e investigadores consultados.

El proceso comienza con la presentación de la solicitud y el diligenciamiento, por parte de la víctima, de un formulario en el que se le hacen preguntas básicas, datos personales, lugar del predio del que fue desplazada, las circunstancias previas, durante y posteriores al despojo o abandono y su relación con el terreno o parcela, sin entrar en detalle del hecho victimizante. La Unidad emprende la investigación que contendrá: la verificación de la ubicación física y jurídica del predio, la relación jurídica del demandante con el mismo, la condición de víctima, el contexto de violencia de dicha zona y los hechos victimizantes para poder determinar los sucesos de despojo o abandono; este proceso administrativo culmina con la decisión de incluir o no a los solicitantes y sus predios.

No obstante, en algunos casos se pueden presentar solicitudes de personas que se quieren aprovechar y poner a prueba la capacidad institucional, para sacar beneficios a los que por Ley no tienen derecho, como:

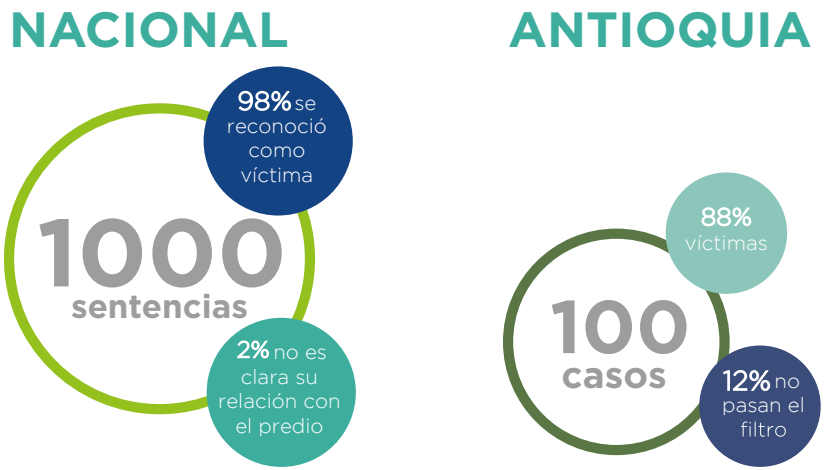
5.1. Falsear la condición de víctima

Solamente para uno de los investigadores entrevistados en esta etapa, cualquiera puede pasar como víctima porque la Unidad no tiene la capacidad de demostrar tal condición ni para determinar el hecho victimizante, lo que ha generado un cuello de botella por la limitación que tiene para aplicar los métodos de verificación como la cartografía social, el levantamiento topográfico del terreno, la visita a la zona o el cruce de bases de datos con las entidades responsables, para corroborar y caracterizar la condición de víctima y de segundos ocupantes.

Contrariamente, para otros analistas es muy raro el caso donde las solicitudes fraudulentas pasan los filtros, especialmente los de la misma comunidad, que es la que puede ayudar a blindar el proceso porque identifica a los que han tenido la intención calculada de hacer el engaño previamente o de manera tardía cuando la falsa víctima pasa todos los filtros, logra una sentencia favorable y retorna al predio (que había vendido voluntariamente) con la fuerte sanción social que recibe de los pobladores que perciben su restitución como injusta. Parte del problema de las falsas víctimas tiene que ver con una deslegitimación motivada por perdedores del proceso que dicen que las víctimas no son víctimas porque *"se les compró legalmente"*, pero en su mayoría se trata más bien de casos de aprovechamiento y presión sobre la víctima, que de una negociación transparente, por eso se ha fallado a favor de esta.

Sin embargo, la comunidad también puede ser cooptada por otros que buscan defraudar al sistema como el caso de San Vicente del Congo, en Turbo, Antioquia, que es bien ilustrativo. Unos bienes baldíos que fueron ocupados por un grupo de personas (20) y que luego abandonaron por el conflicto, presentaron una reclamación colectiva donde eran más, había colados. Aparecieron 50 a la hora de registrar la demanda, la Unidad descubrió el engaño y les negó la entrada al registro a todos, por considerar que los 20 que tenían derecho cohonestaron, de manera intencionada, con los que querían, sin tener derecho, sumarse en una reclamación de restitución: todos perdieron. La baja o nula sanción moral sobre estas acciones fraudulentas se convierte en un factor de riesgo o elemento causal donde las personas buscan obtener un beneficio sin importar los medios para conseguirlo. En efecto, no siempre la corrupción se centra o apunta de manera preferente a los funcionarios públicos, hay que tener presente que un bajo capital social es un elemento definitivo como generador de trampa.

La mayoría de los consultados fueron enfáticos en afirmar que los casos de falsas víctimas son la excepción, no la generalidad. Es muy difícil que lleguen a la instancia judicial para lograr la titulación como se ha querido mostrar (especialmente en los medios de comunicación), se trata más de una falsa idea que, en últimas, ha servido para motivar al avivato. Las estadísticas lo corroboran, tal como se aprecia en la gráfica, por ejemplo, en Antioquia: de 100 personas que presentan la solicitud, el 12% no pasa el registro porque no cumple con la temporalidad (después del año 91) no sufrió desplazamiento por hechos victimizantes o quiere arreglar problemas civiles (formalización, deudas) que no tienen que ver con el objetivo de la Ley. En el orden nacional, de 1.000 sentencias, el 98% fue reconocida como víctima y solo el 2% no pudo aclarar su relación jurídica con el predio y tampoco que el vínculo fuera consecuencia del conflicto armado, lo que demuestra la existencia de un fenómeno más de falsos propietarios bien sea en la modalidad de testaferrato, despojadores de tierras y opositores de mala fe, que de falsas víctimas (Fundación Forjando Futuros, 2015) y refleja, en cierta medida, el blindaje que tiene el proceso.



5.2. Acción oportunista para sacar otros beneficios de la Ley

Como la Ley 1448 les da la oportunidad a las personas que han sido víctimas de despojo y abandono de contar con una reparación integral, algunas se sirven de esta como un medio puesto a su disposición, pero para obtener beneficios a los que no tienen derecho, de manera más expedita y sin costo:

5.2.1. Formalización del predio y otros beneficios

Para los expertos, la relación de la población desplazada con la tierra es informal, incluye terrenos baldíos que no cuentan con identificación catastral, han sido adquiridos por medio de un acuerdo de palabra o con documentos no certificados; por estos factores el proceso permite que las personas adquieran el derecho de propiedad sobre la tierra y tengan todos sus documentos en regla.

De hecho, la condición restrictiva de la Ley la hace discriminatoria para los que no cumplen los requisitos. ¿Por qué para ellos sí y para mí no? Es la pregunta que se puede hacer, por ejemplo, la persona que necesita formalizar su predio y percibe que la vía legal a través de un proceso civil es más costosa en tiempo y dinero. En vez de hacer el proceso ordinario, el demandante trata de engañar al sistema y utiliza la Ley presentándose como víctima para hacer la formalización de manera rápida y sin costo.

Para algunos de los funcionarios consultados es necesario democratizar la información, hacerla cercana y comprensible, para que las personas tengan clara la ruta sobre las vías institucionales que deben utilizar y logren la habilidad para

gestionar la formalización de los predios y así evitar que la Ley de restitución colapse[7] por la recepción de demandas que no corresponden. Igualmente, se pueden presentar casos donde hay demandantes que buscan el alivio de pasivos (ganar beneficios financieros) o de impuestos, y se hacen pasar por víctimas del conflicto para conseguir la exoneración o el levantamiento topográfico del terreno para la corrección de linderos. Con estrategias de comunicación adecuadas y desde las instituciones responsables con un sistema de información coordinado y actualizado para hacer más expedito el proceso, se puede atacar de manera eficiente el costo que supone la sobrecarga a la Unidad, reducir el riesgo de corrupción y desincentivar al potencial corrupto.

De acuerdo con los entrevistados, también es muy difícil que este tipo de fraude pase la etapa administrativa por los filtros que tiene la Unidad. La prueba es que en todo el país el intento de utilizar la Ley 1448 como un mecanismo exprés, ha sido detectado en 3.000 casos de un total de 73.127.

5.3. La microfocalización, un cuello de botella

No solo las solicitudes de restitución podrán ser realizadas por personas que sean propietarias, poseedoras u ocupantes, su parcela debe estar en zona microfocalizada para dar inicio a la gestión probatoria y si el solicitante cumple con todas los criterios que contempla la Ley, se informará a varias instituciones para iniciar el estudio sobre el trámite.

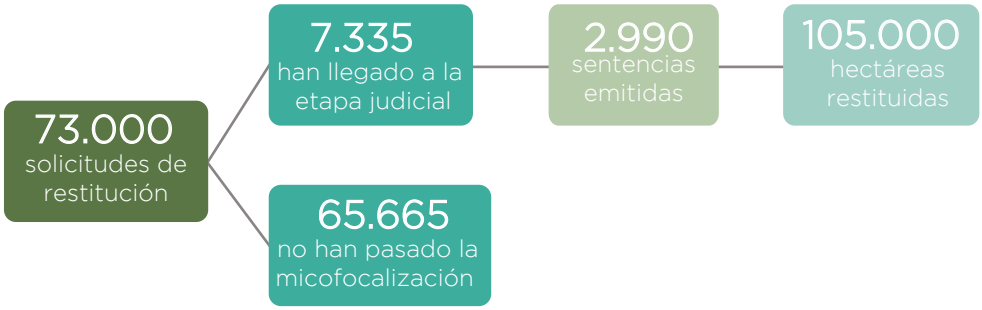
La microfocalización[8] es un proceso complejo que implica el análisis de 16 variables (que giran en torno al estado del orden público para garantizar el retorno) que debe evaluar la fuerza pública a través del Centro Integrado de Inteligencia para la restitución de tierras. Sin embargo, el concepto de seguridad de la fuerza pública está sujeto a revisión por parte del Comité regional conformado por: director(a) de la Unidad territorial, procuraduría delegada para los asuntos agrarios, fuerza pública y alcalde, si se le invita, pero no tiene ni voz ni voto.

7 El proceso es uno de los más costosos que debe realizar la Unidad. La informalidad adquiere un peso inmenso (en Antioquia ronda el 40%) lo que implica reconstruir la información del predio con un topógrafo y el reclamante. A lo anterior se suma el problema con los sistemas de información catastral que están desactualizados, por esta razón lo que bota el sistema no corresponde a veces con la información levantada por el equipo y el reclamante. Esta es una metodología muy dispendiosa que no se puede evadir porque hay que llevar el predio plenamente identificado.

8 El Decreto 599 del 21 de marzo de 2012 les designó a los militares la valoración de las condiciones de seguridad de las zonas objeto de restitución y a decidir en cuáles se podría iniciar la tarea y en cuáles no.

5.3.1. ¿Qué tan objetiva, efectiva y transparente es la microfocalización?

La microfocalización fue identificada por algunos analistas como uno de los obstáculos al proceso. En términos de León Valencia, el resultado es que de 73.000 solicitudes de restitución solo se han llevado a los jueces un poco más de 7.000. Dentro de la etapa judicial, según el Consejo Superior de la Judicatura, luego de cuatro años de funcionamiento de los despachos judiciales de la especialidad de restitución de tierras, de las 7.335 demandas que se han presentado, se han resuelto 2.990 lo que se traduce en aproximadamente 105.000 hectáreas restituidas. Es decir, que aún están pendientes 65.665 solicitudes de iniciar un proceso judicial que finalmente termine por hacer efectivos los derechos de las víctimas.



Las críticas al proceso de microfocalización se centran en varios elementos: i) no siempre cumple con el criterio de objetividad. De acuerdo a varios funcionarios, se pueden presentar conceptos favorables en términos de seguridad, pero no estar focalizados, o lo contrario; ii) el tiempo que transcurre entre la emisión del concepto de seguridad y la acción de focalización es amplio, hay casos donde se puede demorar un año lo que puede convertir el concepto en obsoleto por cambios en la dinámica del conflicto, es decir, el tiempo de demora del proceso desde su inicio hasta el fallo puede superar los seis meses (establecidos por Ley), por tanto, cuando sale la sentencia, se pueden haber transformado las circunstancias de seguridad. En este punto, los analistas León Valencia y Gerardo Vega indican que el control de la focalización por parte de los militares es un peso muerto en el proceso. De manera contraria, DeJusticia insiste en que es importante, antes que reformar la Ley, precisar que la responsabilidad en la decisión no está únicamente en cabeza de las fuerzas

militares[9] a quienes corresponde informar sobre las condiciones de seguridad de la zona, pero el fallo final lo asume el director territorial de la Unidad quien expide el acto administrativo que establece una zona microfocalizada (Gutiérrez, 2015). Otros elementos se refieren a que: iii) el concepto emitido por la fuerza pública en algunas situaciones no es garantía de restitución, debido a que se deben cumplir otras condiciones de reparación integral para asegurar el retorno; y iv) no se tiene en cuenta ni se consulta la opinión de las víctimas, de ahí que se estén presentando casos de retorno en territorios que no han pasado la prueba de microfocalización y no tienen problemas de seguridad.

Las limitaciones institucionales que posee el aparato estatal en recursos financieros y humanos, los problemas de articulación entre las diferentes entidades que tienen responsabilidad en el registro de tierras despojadas y abandonadas y la persistencia del conflicto, han afectado la dinámica del proceso y creado un cuello de botella denominado como 'el gota a gota' (Fundación Forjando Futuros, 2014). En el mismo sentido, para la Procuraduría General de la Nación, la lentitud del proceso es generada por la microfocalización debido, principalmente, a que solo se puede restituir en las zonas donde estén garantizadas las condiciones de seguridad y como las rutas de la violencia han seguido las rutas del despojo, el resultado es que se han multiplicado los municipios que están haciendo fila para ser microfocalizados y, de hecho, también los reclamantes de los municipios microfocalizados, para ser atendidos (Procuraduría General de la Nación, 2013).

5.3.2. ¿Derogar o adecuar?

Una de las medidas propuestas por algunos analistas para mejorar y agilizar el proceso se centra en la derogación de las normas de los decretos 4829 y 599 de 2012 para que la Unidad establezca un programa para tramitar todas las solicitudes pendientes de registro, independientemente de si están microfocalizadas o no, para que todas puedan ser objeto de decisión judicial antes de junio de 2021, cuando termina la vigencia de la Ley 1448. Para esta propuesta, el Decreto 599 por el cual se asigna la responsabilidad de microfocalización en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con fundamento en la información suministrada por la instancia establecida en el ministerio de Defensa Nacional no tiene sentido, debido a que la decisión final de compensación la tiene el juez, cuando no hay condiciones de seguridad para la restitución y el retorno. De manera

9 En cumplimiento de dicho mandato reglamentario, el Gobierno nacional expidió el Decreto 599 de 2012 mediante el cual asigna la responsabilidad de microfocalización en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con fundamento en la información suministrada por la instancia establecida en el ministerio de Defensa Nacional.

contraria, otros investigadores ven en la propuesta un riesgo innecesario, que no valora la disposición y el esfuerzo de los funcionarios encargados, quienes deben cumplir con una tarea compleja y dispendiosa en medio del conflicto, de ahí que Restrepo se pregunte si es responsable pedir la derogación de la microfocalización en un país bajo los rigores de un conflicto armado que tiene múltiples grupos y diversos intereses, e insiste además en que si no se puede realizar la inspección de los predios para realizar la cartografía social, entonces ¿cómo va a poder fallar el juez? (Restrepo, 2015).

Y añadiríamos que el diseño institucional mixto es un mecanismo importante de protección para los solicitantes porque al ser la Unidad la responsable administrativa de realizar los estudios previos para trasladárselos al juez (parte judicial) de tierras, genera mayores garantías de protección de los derechos de las víctimas y, de hecho, ayuda a blindar el proceso. En el mismo sentido se pronuncia DeJusticia, al establecer que la idea de modificar el decreto para cambiar el proceso mixto podría implicar la pérdida de eficacia para ganar algo de eficiencia, por lo que el camino más lógico es evaluar los problemas que tiene la restitución para garantizar la resolución de los conflictos sobre los predios (Gutiérrez, 2015).

La vía más racional es la de identificar los procesos, instancias y áreas que ofrecen mayores riesgos de ineficiencia y afectan la buena gestión y obtención de resultados en el diseño institucional de la Unidad y a la vez hacer un balance que ayude a determinar, de manera aproximada, qué tanta de esa ineficiencia está jalonada por las condiciones, dinámicas y persistencia del conflicto armado que restringen las acciones de microfocalización, o por una débil capacidad institucional instalada que no puede agilizar el proceso, ni garantizar una ejecución más articulada e interoperativa entre las instituciones y sus componentes administrativo y judicial.

5.3.3. Alianzas oportunistas para evitar la microfocalización y proteger intereses legales o ilegales

Es claro que la microfocalización no garantiza que la seguridad se mantendrá en el momento de la restitución y en el futuro. Las condiciones de seguridad en medio del conflicto son inciertas y pueden cambiar en corto tiempo, prueba de esto son los casos de reclamantes que fueron favorecidos con sentencias de restitución y se negaron a retornar por amenazas, y de los que sí regresaron, a pesar de no haber prosperado su solicitud porque el predio no cumplía con las exigencias de microfocalización.

¿Qué tan blindado está el proceso para no ser afectado por intereses de empresarios, políticos y grupos armados organizados? Algunos investigadores han señalado que tal como está estructurado, dentro de la Ley, el proceso de

microfocalización puede ocasionar el riesgo de responder a los intereses y presión de grandes capitales (legales o ilegales), de grupos armados, testaferros y promotores del despojo. Hay que tener en cuenta que la disputa y el control por la tierra en el país, han sido estrategias básicas de los grupos del conflicto armado y en esa medida, bien sea como victimarios de despojo o como empresarios oportunistas que compraron a través de ventas bajo presión, van a tratar de conservar sus tierras e intereses en las regiones. La política de restitución no es ajena a las dinámicas del conflicto, a la confrontación entre los diferentes grupos armados por el control del territorio y a los problemas asociados con la estructura de la propiedad de la tierra.

Aunque la tendencia entre los consultados es la de reconocer en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras un logro importante, existe la preocupación acerca de la capacidad institucional para garantizar una ejecución más eficiente y transparente de la microfocalización.

5.3.4. El 'gota a gota': ¿ineficiencia o gestión calculada?

El 70% de las solicitudes de restitución están represadas debido a que los predios sujetos de demanda por abandono o despojo se encuentran en zonas que aún no han sido microfocalizadas por el Gobierno (Fundación Forjando Futuros, 2014). Es muy difícil establecer qué tanto de ese porcentaje corresponde a una debilidad institucional que desborda la capacidad de respuesta para una problemática de tierras tan compleja, a una ineficiencia relacionada con la falta de experiencia de los encargados, a un desorden administrativo o a una gestión calculada que responde a presiones de grupos y de intereses económicos de particulares y empresas que se beneficiaron del desplazamiento, y que podrían inhibir la acción del ejército en zonas estratégicas para evitar el retorno a las parcelas. Les conviene que el semáforo se mantenga en rojo.

Para la mayoría de los entrevistados hay transparencia en el proceso de restitución, y existen controles efectivos para que los funcionarios de la Unidad no aprovechen su autoridad para sacar beneficio propio o de terceros. Sin embargo, la percepción consultada y revisada respecto a las acciones de microfocalización expresa cierto nivel de riesgo que coincide con el análisis de la Procuraduría, al plantear que en este proceso se puede presentar una alteración de los criterios de selección de las zonas, bien sea por discriminación, presión o soborno, y señala como factor de riesgo y oportunidad la presunta relación de connivencia entre la fuerza pública y las bandas criminales, a lo que se suma la denuncia relacionada con el hecho de que los despojadores busquen el amparo en sectores de la fuerza pública para entorpecer la restitución (Procuraduría General de la Nación, 2013).

Existe una desconfianza histórica centrada en las dudas que suscitan las actuaciones de la fuerzas militares en relación con la información de seguridad para proceder con la microfocalización, de ahí la necesidad de investigar qué tanto de la ineficiencia y lentitud que presenta el proceso tenga su explicación en la persistencia del conflicto y de la presencia de organizaciones armadas de algunos despojadores, o en un fenómeno de cálculo para beneficiar intereses por encima del derecho de las víctimas reales. Buscar un contrapeso que ayude a mejorar la eficiencia en la investigación, documentación y caracterización del contexto, con la vinculación de otras entidades, como lo propone Restrepo, con el SAT de la Defensoría del Pueblo, que cuenta con funcionarios en terreno que podrían aportar sus conceptos sobre los niveles de seguridad para valorar mejor y en menor tiempo, las situaciones de riesgo (Restrepo, 2015). El Sistema de Alertas Tempranas[10] podría, a través de la construcción y consolidación de una batería de indicadores, medir de manera anticipada los riesgos relacionados con el proceso y dar una información más confiable de las condiciones de seguridad por fuera de los indicadores de violencia tradicionales que no captan el control armado real sobre una zona, y así contrarrestar los informes entregados por la fuerza pública (Defensoría del Pueblo, 2014, pág. 168).

Otra recomendación que fue realizada por varios de los consultados es la de invertir el orden del proceso, es decir, que sea la Unidad la que le ordene al ejército el aseguramiento de la zona que se va a microfocalizar. Sin embargo, poco efecto tendría esta medida debido a que se quiera o no, el ejército tiene poder tanto de entrada como de salida; si la Unidad toma una decisión contraria a lo informado sobre el estado de seguridad de la zona, va a necesitar, de manera obligada, que este realice el acompañamiento al retorno de las familias y, en este caso, es la institución armada la que determina si lo hace o no. De ahí que no sea muy claro qué tanto poder tiene, en últimas, la Unidad, más cuando se trata de territorios afectados por la presencia del conflicto armado.

5.3.5. Las zonas no microfocalizadas: ¿consolidación del despojo?

De las 73.127 solicitudes, 27.076 fueron presentadas por adultos mayores de 60 años. Lo que es más preocupante es que de estas el 47% se realizó sobre predios que se encuentran en municipios no microfocalizados y sobre los cuales los afectados deben hacer fila hasta el 2021 cuando termina la vigencia de la Ley (Fundación

10 En enero de 2014, la Unidad de Restitución de Tierras presentó una propuesta de articulación con el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo y la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, con el objetivo de valorar, integralmente, los riesgos que pueden influir en la aplicación y éxito de la restitución de tierras, y para facilitar el despliegue de la entidad en zonas microfocalizadas. Lo anterior, considerando lo establecido en el Decreto 2890 de 2013 (Defensoría del Pueblo, 2014).

Forjando Futuros, 2014). La pregunta central es, ¿qué se está haciendo sobre las zonas con solicitudes de restitución, pero que no han sido microfocalizadas por la situación de orden público?

Una cosa es que las familias no puedan retornar por situación de orden público, pero otra, es que no se pueda hacer nada. El Estado tiene que actuar para que no se consolide el despojo, al convertirlo en un fenómeno recurrente, si no puede restituir por seguridad. En el marco del proceso de acción reparadora de la Ley se debe incluir a las víctimas que están a la espera de que su predio entre a la zona microfocalizada, que merecen una respuesta en el sentido de una protección jurídica de sus predios, y de medidas de no repetición que les den garantías de sostenibilidad a futuro para su retorno, en un tiempo menor al estimado en la vigencia de la Ley.

No es un fenómeno desconocido el hecho de que sobre las zonas protegidas, las que son sujeto de solicitud y las rechazadas, se están haciendo transacciones y como lo señalaba un funcionario judicial, en algunos territorios se está levantando la protección (que operaba desde el 2003) por parte de las autoridades locales. La persistencia del conflicto, la presencia y presión que pueden ejercer organizaciones armadas, élites locales y grandes empresarios sobre políticos y autoridades locales, prende las alarmas debido a que la historia del despojo ha tenido su explicación sobre la base de un Estado capturado y por la presencia de un patrón de economías criminales. A la falta de protección de aquellas víctimas que están en la fila y que tienen un vínculo con la tierra, se suman, además, el fenómeno de informalidad en la tenencia de la tierra y, particularmente, la ausencia de un sistema de información actualizado y coordinado, factores que se constituyen en una oportunidad para el manejo fraudulento de estas tierras o para que el cambio en el uso del suelo y la distribución del territorio con la construcción de carreteras, el paso de oleoductos o las licencias para la explotación minera, impidan luego la restitución.

Otro elemento que hay que considerar es qué tipo de protección tendrán las tierras que por razones de seguridad no pueden ocupar a los que les han fallado positivamente. La pregunta pertinente sería: ¿en poder de quiénes quedarían los predios en caso de que un operador judicial reconozca que, efectivamente, hubo despojo, pero por condiciones de inseguridad se les da a los reclamantes una compensación en dinero o en tierra en otro lugar?

5.4. Segundos ocupantes: la dimensión de una realidad no esperada por la Ley

La Ley 1448 se pensó para enfrentar y hacer procesos de restitución en los que había grandes despojadores, y esto no se está presentando. La realidad es que aproximadamente el 70% de los opositores son campesinos en predios que, en su mayoría, fueron abandonados, no despojados y ocupados, en gran parte, de buena fe. El fenómeno tiene variaciones de acuerdo con las regiones, como lo manifestaron algunos funcionarios consultados, por ejemplo, en la zona de Urabá el problema es más de despojo y en el Bajo Cauca antioqueño se presenta una mezcla.

Para los analistas entrevistados, el problema derivado del abandono y despojo después de cuatro años de vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, no es tan simple ni puede ser tratado como un asunto solo entre víctima y victimario. Por el contrario, obliga la recolección de pruebas para que los jueces y magistrados cuenten con información suficiente para orientar, de manera adecuada, el fallo. El proceso es difícil debido a que las razones por las que los pobladores con sus familias llegaron a ocupar los predios son diferentes, se puede tratar de: i) personas que compraron sin malicia y el vendedor acreditó documentos; ii) desplazados de otras regiones que encontraron un 'terruño' abandonado y sin más opciones de trabajo, decidieron ocuparlo; iii) campesinos a quienes el Incora (hoy Incoder) les adjudicó una parcela que en el pasado había pertenecido a otra familia y no lo sabían; y iv) personas que han formado parte de la política de las FARC de repoblamiento armado.

Cuando se recibe la solicitud, porque se cumplieron con los criterios para ser beneficiario de la Ley, se le da luz verde para presentar la demanda y surtir los procesos de investigación y verificación. Entre los que se encuentra la averiguación para determinar si quien demanda cuenta con derechos formales o informales sobre el predio y la existencia de un segundo o tercer ocupante. El problema es que la aplicación del filtro, por parte de la Unidad, obliga el desarrollo de varios mecanismos costosos y a veces difíciles de aplicar por los problemas de seguridad, como la cartografía social porque implica un trabajo puerta a puerta en terreno para contrastar versiones, caracterizar a los que están como segundos o terceros ocupantes y comunicar el inicio del proceso sobre el predio en cuestión.

5.5. ¿Qué tan comprensiva y efectiva es la información que les llega a la comunidad e interesados para identificar opositores?

Si bien la información sobre el proceso de demanda en curso para que se presenten opositores se desarrolla a través de diferentes mecanismos, que incluyen la publicación de la admisión de la demanda, la información primaria sobre el terreno, la difusión en programa de radio, entre otros, el problema es que los términos no son los más adecuados para que las personas puedan entender de qué se trata. Qué tanto puede comprender un campesino que posiblemente es analfabeta funcional la terminología que se utiliza para informar sobre la demanda en curso de un predio; qué tanto se logra identificar y relacionarlo con su situación para hacer valer su derecho, por ejemplo, a través del siguiente mensaje de radio:

"SE TRAMITA EN EL JUZGADO SEGUNDO DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN BENEFICIO DE EL SEÑOR X CON CEDULA XXX QUIENES SE CONSIDEREN OPOSITORES CON MEJOR DERECHO FAVOR PRESENTARSE EN EL DESPACHO X DEL JUZGADO DEL CIRCUITO".

Para los funcionarios consultados el mensaje se debería presentar de manera simple con un lenguaje más coloquial que técnico y que recoja, de manera concreta, los elementos que se quieren comunicar, como se describe a continuación:

"A LA SEÑORA OLIVA GONZÁLEZ DE LA VEREDA EL GUAMAL LE VAN A DEVOLVER LA TIERRA QUE LE QUITARON LOS GRUPOS ARMADOS HACE 15 AÑOS SI USTED CREE QUE ELLA NO TIENE DERECHO A QUE LE ENTREGUEN SU PARCELA Y QUE EL DERECHO LO TIENE PEDRO HEREDIA, MÁS CONOCIDO COMO 'EL MOCHO', QUE ES EL QUE LO ESTÁ OCUPANDO ACTUALMENTE, ACÉRQUESE A LA ALCALDÍA O A LA PARROQUIA Y DIGA POR QUÉ CREE UD QUE ES ÉL QUIEN TIENE EL DERECHO"

La falta de conocimiento de las verdaderas víctimas y los opositores sobre la demanda de restitución de su predio por los limitados canales de difusión de la información, genera una seria desventaja tanto para los unos como para los otros, y afecta de manera directa su participación en el proceso por el riesgo de suplantación que se puede presentar, problema que se estimula, además, por los problemas de informalidad de los predios que no tienen escritura o son de tenencia precaria. Tal fenómeno fue informado en un estudio de seguimiento a sentencias en el departamento de Antioquia, donde se encontró que reclamantes evidencian altos niveles de desconocimiento de sus derechos y de los procesos asociados a las órdenes de trámite que se imparten en las sentencias, y manifiestan desinformación y falta de acompañamiento en el proceso (Universidad de Antioquia, 2015). De otra parte, las acciones de comunicación para informar a quienes están ocupando el

predio sobre la demanda de restitución para que se constituyan en oponentes y así proceder con las pruebas para determinar si la ocupación es o no de buena fe, pueden ser un factor de riesgo en la seguridad del demandante.

5.6. Segundos ocupantes: a probar su buena fe exenta de culpa

De acuerdo con algunos entrevistados, en el proceso el que pega primero, pega dos veces. El que presente primero la solicitud, tiene las de ganar en el acervo probatorio, debido a que la carga de la prueba está a su favor y son los segundos y terceros ocupantes los que llevan todo el peso. Se puede presentar el caso donde al salir la sentencia, el sistema se encuentra con un tercer ocupante: en la historia del predio hay un dueño, con título, que salió y dejó a un mayordomo que después de x años también salió y luego llegó el tercero que encontró la tierra abandonada y vivió ahí 7 años, todos han sido víctimas. Se le restituye al que primero logre probar su condición de víctima, por eso, para los terceros ocupantes, es tan difícil porque tienen que probar su condición bajo el principio de buena fe exenta de culpa, por tal motivo se pueden encontrar casos de terceros ocupantes que no logran probar esta condición y son expropiados por el Estado, y de otros que lo hacen sin que se pueda conocer si pudo haber o no engaño.

El reconocimiento de la condición de víctima está amparado por el principio de buena fe, pero también de una prueba sumaria de victimización. El problema es que la Unidad, a la que le corresponde la identificación de ese derecho informal para llevarlo al proceso judicial para que ordene la formalización del mismo en caso de que proceda, no tiene la capacidad para verificar si el opositor está actuando de manera engañosa, por ser en muchos casos un proceso exigente para el cumplimiento de los requisitos probatorios que necesitan los jueces y magistrados. Para DeJusticia (Observatorio de tierras y DeJusticia), esta situación riñe con la concepción sobre la buena fe exenta de culpa: en principio, determinar si un tercero obró con buena fe exenta de culpa tiene como objetivo impedir que los despojadores directos, o estos a través de testaferros, lograran oponerse en forma exitosa a la restitución de las tierras, o que se legalizaran despojos vía restitución.

Al respecto surgen las siguientes preguntas: ¿Cuál es la capacidad de la Unidad para prestar el apoyo que requiere el opositor para demostrar su buena fe? ¿Qué tanta vulnerabilidad tiene el proceso en esta etapa, para que sea aprovechada por victimarios (despojadores, testaferros) con mayor capacidad de demostrar de manera engañosa la 'buena fe exenta de culpa'? De acuerdo con algunos funcionarios se han encontrado opositores cualificados (aquellos que tienen músculo financiero y jurídico para defenderse en el proceso), y empresarios que

crean testigos falsos para que al demandante no se le reconozca la condición de víctima, lo que representa una amenaza si la prueba sumaria no se puede llevar a cabalidad o basada en información confiable.

5.6.1. El principio de buena fe: ¿exento o no de culpa?

¿Qué tan asegurada está la transparencia y eficiencia en el proceso de adjudicación frente a los segundos y terceros ocupantes? El centro de la discusión es el principio de buena fe, el cual no puede imperar como un elemento probatorio por sí solo. Por tal razón, para algunos funcionarios se tiene que morigerar para poder exigirles a las personas buena fe, pero no exenta de culpa, o utilizar, como lo hace el tribunal de Antioquia, el criterio de confianza legítima para los fallos.

¿Dónde se puede presentar la mayor debilidad institucional (administrativo-judicial)? Si bien esta norma establece que el proceso respetará el principio de contradicción y de oposición de los terceros afectados, una interpretación literal del artículo establece que el juez no accederá a la restitución del bien al tercero de buena fe exenta de culpa, sino por el contrario, ordenará su compensación con un predio equivalente o con dinero. Es decir, el juez no le va a poner trabas a un proceso entre el demandante y el opositor, lo que hace es verificar, bajo su criterio (no sabemos qué tan exigente y sustentado), la acreditación de una buena fe exenta de culpa que le va a permitir ordenar la compensación, a favor del tercero. La exigencia en el criterio, si no se puede sustentar con pruebas, corre el riesgo de servir para amparar el derecho de una víctima real, de un victimario o de un oportunista. Analistas proponen sostener el criterio riguroso de la buena fe exenta de culpa, pero facilitándoles al segundo y tercer ocupante, una defensa técnica que no es claro, por ahora, si estaría en cabeza de la Defensoría del Pueblo[11].

11 La URT emitió el 17 de octubre de 2014 el acuerdo No. 18, mediante el cual "se adoptan y se definen los lineamientos para la ejecución del Programa de Medidas de Atención a los Segundos Ocupantes en la Acción de Restitución". Se publicó en el Diario Oficial el 13 de marzo de 2015 (en este no se hace mención de ninguna responsabilidad de la Defensoría). Pero el 25 de marzo de 2015, publicado en el Diario Oficial el 10 de abril, se deroga el anterior acuerdo con el acuerdo No. 21, y este último, en su artículo 15, dice:

PARÁGRAFO. Para efectos de la representación judicial y acompañamiento de los posibles segundos ocupantes en la acción de restitución, la Defensoría del Pueblo actuará de conformidad con los mecanismos de colaboración y actuación interinstitucional que haya suscrito, previamente, con la Unidad de Restitución de Tierras y esa entidad.

6. LA FIGURA DEL TRAMITADOR, UN PROBLEMA PARA LA EQUIDAD DEL SISTEMA

Para los funcionarios e investigadores entrevistados, los demandantes pueden tener más afinidad y confianza con otras personas que con la institucionalidad pública. Algunos prefieren contratar un abogado porque lo perciben como una figura con mayor legitimidad y capacidad de 'pelear contra el Estado', que conoce la Ley y sabe cómo tramitar los derechos y sacar 'usufructo' de la misma.

Aunque la Unidad tiene una estrategia antifraude donde informa de manera amplia acerca de la gratuidad del proceso, hay solicitantes que se sienten más seguros si son representados por un privado que por un funcionario público, para sacar adelante la demanda. En esta medida, los tramitadores se convierten en un problema debido a que: i) congestionan el sistema; ii) alimentan fallas asociadas a un desborde administrativo por el número creciente de solicitudes; iii) rompen la cadena de equidad al ganarse una confianza y credibilidad inmerecidas, a costa del Estado; iv) logran acceder al reclamo más fácilmente que si entrara por la vía normal, debido, especialmente, a su experiencia y habilidad para tramitar, lo que les permite tener a su vez mayor gobernabilidad sobre el sistema (procesos, tiempos y funcionarios); v) pueden generar relaciones de cercanía con los funcionarios y afectar su objetividad; y vi) crean a conveniencia la idea entre las personas de que los jueces de tierras pasan todas las pretensiones que tramitan los abogados particulares, lo que deslegitima a la Unidad y a los fallos judiciales y, en general, los tramitadores pueden constituirse en un factor de riesgo a través de la ventaja generada por la influencia indebida que pueden ejercer sobre los funcionarios a cargo.

Algunos de los entrevistados perciben que los tramitadores existen porque hay un vacío del Estado reflejado en que la Unidad no es lo suficientemente insistente en la organización y difusión de las vías de acceso, para que los potenciales demandantes estén informados de manera clara y accedan sin obstáculos al sistema. Se trata no solo del desarrollo de medios para publicitar la Ley entre las comunidades, sino también para que los funcionarios les den las herramientas y habilidades a los solicitantes para que tengan una mayor comprensión y un papel más activo en el proceso.

7. LOS FALLOS: UN PUNTO DE PARTIDA, NO DE LLEGADA

Para la Unidad, cada uno de los procesos establecidos, administrativo, judicial y de gestión postfallo, implican, de manera obligada, la respuesta articulada y coordinada de las instituciones responsables para poder alcanzar los objetivos misionales de manera eficiente y disminuir los factores que retrasan los trámites, amplían los tiempos de respuesta y generan cuellos de botella.

Uno de los problemas que fue detectado solo en el momento en el que salieron las primeras sentencias (500) fue el de los terceros ocupantes como fenómeno común en los diferentes departamentos. Tal situación obedeció, en gran parte, a que la Ley consideró al segundo y tercer ocupante como un problema menor y a los grandes despojadores como el problema mayor, lo que implicó la inversión del esfuerzo institucional en todas las etapas de los diferentes procesos de restitución. Cuando se trata de despojo los victimarios pierden la tenencia material y judicial de la tierra, pero cuando hay opositores, la Unidad les debe brindar apoyo en el proceso y acopiar las pruebas para que presenten su demanda, lo que genera un trabajo adicional y complementario grande, cuya dimensión no se había considerado, lo que impactó, de manera significativa, el proceso de monitoreo sobre el cumplimiento de las sentencias.

7.1. El seguimiento a los fallos: el riesgo de la responsabilidad diluida

El esfuerzo institucional de más complejidad lo tiene el proceso de seguimiento a los fallos por el mayor número de entidades, funcionarios y programas que intervienen y que no solo tienen que ver con el peso de los casos individuales, sino con la dimensión de los casos de territorios colectivos. Hay que entender que las sentencias son un punto de partida más que de llegada, porque incluye, además de la restitución, la reparación integral que exige la participación de varias instituciones que de manera complementaria se deben coordinar para lograr una verdadera intervención restauradora. Los problemas detectados por la Universidad de Antioquia al hacer un seguimiento a los fallos de restitución en el Departamento (y que pueden ser similares al resto del país) se concentran en: i) la reserva y focalización de los recursos de algunas instituciones no se corresponden con las acciones que deben ejecutar; ii) la evidencia de desacuerdos en relación con la necesidad de priorizar territorios y microzonificar la intervención; iii) la falta de preparación de las instituciones que intervienen y de sus funcionarios para atender las obligaciones de la Ley 1448; iv) la dependencia de la Unidad frente a la capacidad y compromiso de las entidades para poder cumplir con las órdenes de los jueces que acompañan las sentencias (Universidad de Antioquia, 2015); y, como último

punto añadiríamos, v) la dimensión de las prescripciones emitidas por los jueces que desbordan la capacidad institucional instalada y se han convertido en puntos ciegos de responsabilidad diluida por el número de entidades involucradas. En un análisis la Fundación Forjando Futuros (Así fallan los jueces de tierras ¿cumplirá el Gobierno sus órdenes?) advierte que en las 500 sentencias proferidas por jueces hay 8 mil órdenes dirigidas a 55 entidades diferentes. Pero, en la práctica, estas órdenes carecen de claridad y las instituciones no se coordinan para cumplirlas (Verdad Abierta, 2014). Por ejemplo, una de las entidades que fue de manera reiterada identificada por los entrevistados como un obstáculo para poder efectuar el retorno por el incumplimiento en los procesos de adjudicación de baldíos fue el Incoder y *"si el Incoder no hace la tarea, la Unidad se enfrenta a un obstáculo gigante"*.

Los problemas mencionados y que se presentan a lo largo del proceso, se complejizan aún más y comprometen el alcance y la eficiencia de las instituciones vinculadas en el seguimiento al cumplimiento de las sentencias, por el desconocimiento que tienen las víctimas de sus derechos y de los procesos asociados con las órdenes de trámite que se imparten en los fallos, a lo que se suman las dificultades para ofrecer y cumplir con su acompañamiento en la gestión del plan de retorno para garantizar su seguridad. No hay que olvidar que los victimarios del despojo y abandono pueden estar en libertad y utilizando mecanismos violentos para evitar el retorno de las víctimas a sus predios. Estos obstáculos incrementan los niveles de descontento e incertidumbre sobre los resultados del proceso de los reclamantes, desmotivan a los que piensan presentar la solicitud, generan desconfianza y dudas sobre la capacidad y transparencia en la respuesta institucional para el cumplimiento de los fallos.

Un elemento que amplía de manera significativa la vulnerabilidad de los retornados, es la dificultad que tiene la Unidad para el otorgamiento de medidas de protección en un contexto caracterizado por la permanencia del conflicto armado y de economías criminales. En el seguimiento a sentencias, contar con información confiable acerca de qué tan afectada está la seguridad de los campesinos retornados por presiones de personas interesadas en sus tierras o por la presencia de opositores de mala fe, es realmente difícil. Parceleros han informado que ni siquiera la medida que impide la venta de los predios restituidos en un plazo de dos años, tal como lo advierte la Ley, ha sido un impedimento para que quienes tengan intereses en sus tierras lleguen a hacerles propuestas de arriendos informales o les prometan una casa en la ciudad (Verdad Abierta, 2014). La falta de protección sobre los campesinos retornados puede llevar a que se presenten amenazas que los induzcan a abandonar el lugar, lo que atenta contra uno de los objetivos de la Ley como es la garantía de no repetición, y a la vez envía el mensaje de oportunidad para que opositores utilicen esta estrategia en beneficio de sus intereses fraudulentos.

7.2. Territorios colectivos, otro nivel de opositores

El problema de seguimiento a las sentencias se agudiza cuando se trata de territorios colectivos. En estos casos los procesos de restitución no solo han sido más lentos porque se trata de zonas extensas, alejadas, y donde hay grupos armados y prácticas productivas ilícitas -como la minería ilegal y los cultivos de hoja de coca- (Verdad Abierta, 2014), sino también porque sobre estas tierras recaen otro tipo de presiones relacionadas con opositores de gran peso. El riesgo de presión indebida sobre los procesos de restitución de territorios colectivos es grande por los intereses involucrados especialmente de compañías extractivas que como opositores cuentan con ventajas de tipo económico, de representación legal y con el respaldo de licencias otorgadas por el Estado (Agencia Nacional Minera).

Si bien los territorios colectivos no son objeto de microfocalización, cada caso debe surtir un proceso de caracterización complejo con mucho énfasis de trabajo comunitario en terreno, el cual incluye la recolección de información, la práctica de pruebas de laboratorio, contratación de peritazgos y todo lo adicional que requiera el juez para llegar al pleno convencimiento y así emitir fallos que garanticen el resarcimiento de sus derechos (Unidad de Restitución de Tierras, 2014, pág. 156). Pero a diferencia de los casos individuales, estos tienen más poder de resonancia nacional debido a que involucran la protección de los derechos territoriales de comunidades que están en riesgo, no solo por los factores vinculados al conflicto armado, sino también por intereses de grandes empresas y del mismo Estado, lo que se constituye en un reto significativo para el proceso judicial de la Unidad, cuyos fallos se han convertido en un referente de protección de derechos colectivos.

Tabla 1. Territorios colectivos con solicitud de restitución a 31 de julio de 2015

Pueblo Indígena/ Comunidad Afro	Municipio y Departamento	Hectáreas	Familias	Indígena	Afro
Yukpa – Menkue - Misaya y La Pista	Agustín Codazzi, Cesar	309	267	1	
Wayuu - Nuevo Espinal	Barrancas, La Guajira	381	37	1	
Guahibo - Caño Ovejas (Betania Corocito)	Mapiripán, Meta	1720	207	1	
Cuna - Cuti	Unguía, Chocó	244	19	1	
Katio - Tanela	Unguía, Chocó	980	89	1	
Cuna - Arquia	Unguía, Chocó	2344	129	1	
Embera Dovida - Eyaquera - Dogibí	Unguía, Chocó	3157	24	1	
Awá - Resguardo Planadas Telembí	Barbacoas, Nariño	48535	625	1	
Awá - Resguardo Pipalta Palví Yaguapí	Barbacoas, Nariño			1	
Awá - Resguardo Tortugaña Telembí	Barbacoas, Nariño			1	
Awá - Resguardo Troqueria Pulgande Palicito	Barbacoas, Nariño			1	
Awá - Comunidad de Ñambí Piedra Verde	Barbacoas, Nariño			1	
Awá - Asentamiento de Watsalpi	Barbacoas, Nariño			1	
Yukpa - Resguardo Iroka	Agustín Codazzi, Cesar	8678	865	1	
Bajo Mira y Frontera	Tumaco, Nariño	47839	1865		1
Mayor de la Opoca - Cocomopoca	Bagadó, Chocó	74272	2319		1
Eladio Ariza	San Jacinto, Bolívar	2325	82		1
Zanjón de Garrapatero	Santander de Quilichao, Cauca	5136	560		1
Aires de Garrapatero	Santander de Quilichao, Cauca	8000	1386		1
Pueblo Ette Enaka	Sabanas de San Ángel, Magdalena	1160	207	1	
Asentamiento Sikuani Kanalitojo	Puerto Carreño, Vichada	570	32	1	
Unión Río Rosario	Tumaco, Nariño	11044	1112		1
Total		216694	9825	16	6

Fuente: Subdirección General, Dirección de Asuntos Étnicos, Unidad de Restitución de Tierras. Informe final de gestión-plan de acción a 31 de julio de 2015.

Tabla 2. Territorios colectivos con sentencia de restitución a 31 de julio de 2015

Pueblo Indígena/ Comunidad Afro	Municipio y Departamento	Hectáreas	Familias
Embera - Andagueda	Bagadó, Chocó	50000	1718
Renacer Negro	Timbiquí, Cauca	71149	739
Total		121149	2457

Fuente: Subdirección General, Dirección de Asuntos Étnicos, Unidad de Restitución de Tierras. Informe final de gestión-plan de acción a 31 de julio de 2015.

7.3. ¿Qué riesgos existen para que estos procesos no se abran?

Dos casos recién fallados (tabla 2) revelan, en principio, un panorama positivo en términos de protección de derechos de estas comunidades y de garantía de independencia y transparencia de la Unidad y del sistema judicial. El del Alto Andagueda donde a lo largo del proceso se presentaron las compañías Continental Gold Limited Sucursal Colombia, Exploraciones Chocó Colombia y la Sociedad Anglogold Ashanti, con el apoyo de la Agencia Nacional Minera. A pesar de las pujas, el Tribunal Superior de Antioquia emitió un fallo 'histórico' a favor de las comunidades indígenas en septiembre de 2014 (El Tiempo, 2014) y el del Consejo Comunitario Renacer Negro de Timbiquí, titulado como tal el 30 de junio de 1999 por el Incora, desde 2003 empezó a sufrir de la creciente presencia de los grupos armados organizados (entre los que se incluyen las bandas emergentes a partir de 2005) y con ella, la de los cultivos ilícitos y la minería ilegal. Desde febrero de 2012 el territorio fue protegido con medidas cautelares y el 1 de julio de 2015 el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán emitió la sentencia definitiva de restitución en la cual ordenó la suspensión inmediata de toda explotación minera en este territorio, la entrada de maquinaria utilizada para tal fin, la suspensión de títulos y concesiones mineras otorgadas por la Agencia Nacional Minera, y un el estudio del nivel de riesgo y protección a los líderes de estas comunidades (El Tiempo, 2015).

Los intereses económicos, asociados a megaproyectos productivos y de explotación minera, en territorios colectivos son afectados por esta Ley. Se trata de opositores altamente cualificados, con músculo financiero y jurídico para defenderse, de ahí el riesgo de presión y entorpecimiento que sobre los procesos de restitución realicen estas empresas, para retrasar o tratar de entorpecer las decisiones sobre restitución en estos territorios, por lo que se necesita una institucionalidad lo suficientemente consolidada para velar por los derechos de las

comunidades y no por los intereses de particulares. Lo anterior plantea una situación complicada por la extensión de la sobreposición de Títulos Mineros con áreas micro, macrofocalizadas y territorios étnicos[12] que obliga la búsqueda de equilibrio entre el derecho fundamental a la restitución y la actividad minera legal.

7.4. Amenazas para que los fallos no se cumplan

Para algunos de los entrevistados existen amenazas para que los fallos no se cumplan o se vean afectados por retrasos, especialmente en aquellos territorios donde el Estado ha otorgado licencias. En ese sentido, hay dudas acerca de la eficiencia y compromiso en las actuaciones del conjunto de las entidades responsables, para que se cumplan las medidas cautelares dictadas para blindar los predios y asegurar que el derecho de restitución y las órdenes restaurativas, se hagan efectivas. La pregunta que algunos se hacen es ¿qué tan consolidado está el sistema para enfrentar los riesgos de favorecimiento a intereses de terceros o del mismo Estado (la locomotora minera) que buscan que los procesos no se abran o incluso, que los fallos no se cumplan en los territorios colectivos étnicos donde se han otorgado licencias?

Otro elemento a tener en cuenta es la limitada capacidad del Estado para asegurar el control del territorio. Por tratarse de zonas muy extensas y en su gran mayoría con presencia de grupos armados organizados, existencia de cultivos ilícitos y economías criminales, es muy difícil que la fuerza pública pueda certificar que tienen control sobre tantas hectáreas. El riesgo al que tanto la fuerza pública como las comunidades étnicas o afrodescendientes se enfrentan, no es accidental, es de naturaleza permanente y, por tanto, el acompañamiento y otorgamiento de medidas de protección no solo es muy difícil, sino casi imposible y pone en evidencia las fallas y limitantes de la fuerza pública en la capacidad para obtener el control y el uso de la fuerza. De ahí la preocupación expresada por algunos de los entrevistados acerca de cuál es el peso real que tiene en el cumplimiento efectivo de los fallos, la disposición (calculada o no) y la capacidad de la fuerza pública para asegurar el territorio.

12 La Unidad encontró una sobreposición de 1.143 Títulos Mineros que en términos de áreas equivalen, a cerca de 387.861,4 hectáreas del total microfocalizado. De solicitudes mineras, áreas microfocalizadas y territorios étnicos caracterizados por la Unidad se encontró que en las áreas microfocalizadas se sobreponen aproximadamente 1.552 solicitudes mineras que equivalen, aproximadamente, a 1.765.159,8. De 14 zonas macrofocalizadas se presenta una sobreposición con aproximadamente 6.461 Títulos Mineros que en términos de áreas, equivalen aproximadamente a 4.133.087,5 hectáreas, es decir, a un 10% del total macrofocalizado.

8. BIBLIOGRAFÍA

Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno. (2010). *Un nuevo impulso a la devolución de tierras.* Ginebra: Consejo Noruego para los Refugiados.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Basta Ya!* Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica : DPS. Departamento para la Prosperidad Social.

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (febrero de 2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia.* Obtenido de https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana,%20Febrero%20de%202015.pdf

Defensoría del Pueblo. (2014). *Los Riesgos de Reclamar la Tierra: vulneración y amenazas a los derechos humanos de personas y comunidades.* Bogotá: Defensoría del Pueblo.

El Tiempo. (25 de septiembre de 2014). *El Tiempo.* Obtenido de http://www.eltiempo.com/politica/justicia/indigenas-del-choco-recuperan-50-mil-hectareas-que-tenian-mineras/14591396

El Tiempo. (6 de julio de 2015). *El Tiempo*. Obtenido de http://www.eltiempo.com/colombia/cali/restitucion-de-tierras-en-cauca/16049415

Fundación Forjando Futuros. (marzo de 2014). *Restitución de Tierras Gota a Gota.* Obtenido de Fundación Forjando Futuros: http://forjandofuturos.org/documentos/publicacion-restitucion-de-tierras-gota-a-gota_372-sentencias_marzo-2014-fundacion-forjando-futuros.pdf

Fundación Forjando Futuros. (2015). *Falsas Víctimas, NO!* Obtenido de http://forjandofuturos.org/documentos/publicacion-restitucion-de-tierras_falsas-victimas-no_1000-sentencias_junio-2015_fundacion-forjando-futuros.pdf

Gutiérrez, L. (1 de julio de 2015). *De la microfocalización y otros demonios de la restitución.* Obtenido de Dejusticia: http://www.dejusticia.org/#!/actividad/2654

Human Rights Watch. (2013). *El riesgo de volver a casa.* Estados Unidos de América: Human Rights Watch.

Machado, A. (2004). Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto. *Relación desplazamiento forzado y tierras en Colombia.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-ACNUR.

Ministerio del Interior y de Justicia. (junio de 2011). *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.* Bogotá: Unidad de Víctimas. Obtenido de http://www.unidadvictimas.gov.co/normatividad/LEY+DE+VICTIMAS.pdf

Observatorio de tierras y DeJusticia. (s.f.). *Presentación Observatorios Diálogo sobre Segundos Ocupantes.* Obtenido de Observatorio de Tierras: http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2014/11/Ponencia-Segundos-Ocupantes.pdf

Orduz, N. (16 de agosto de 2012). *Jueces de restitución de tierras: Súper héroes sin traje de protección*. Obtenido de La Silla Vacía: http://lasillavacia.com/historia/jueces-de-restitucion-de-tierras-super-heroes-sin-traje-de-proteccion-35525

Procuraduría General de la Nación. (Julio de 2013). *Procuradores para la restitución de tierras: Guía práctica para la actuación.* Bogotá: Procuraduría General de la Nación. Obtenido de Procuraduría General de la Nación.

Restrepo, J. D. (10 de junio de 2015). *Falsas discusiones sobre restitución de tierras.* Obtenido de Revista Semana: http://www.semana.com/opinion/articulo/juan-diego-restrepo-e-falsas-discusiones-sobre-restitucion-de-tierras/430761-3

Reyes Posada, A. (2009). *Guerreros y Campesinos: el despojo de la tierra en Colombia.* Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (2014). *Informe Final de Gestión – Plan de Acción.* Bogotá: Unidad de Restitución de Tierras-Ministerio de Agricultura.

Unidad de Restitución de Tierras. (2014). *La restitución de Tierras en Colombia: del sueño a la realidad.* Bogotá: Unidad de Restitución de Tierras.

Universidad de Antioquia. (2015). Seguimiento a sentencias de restitución de tierras en Antioquia. Medellín.

Verdad Abierta. (21 de diciembre de 2014). *Restitución de tierras, un balance claroscuro en 2014.* Obtenido de Verdad Abierta: http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5558-debates-de-la-restitucion-de-tierras-en-2014

Políticas públicas de justicia local de cara al postconflicto

TABLA DE CONTENIDO

1. Políticas de justicia local, al margen **391**

1.1. Algunos elementos para abordar el proceso de fortalecimiento institucional **395**

1.2. Crear condiciones para mejorar capacidades: Secretaría de Justicia y Postconflicto, Sistema de Justicia Local y los Comités Locales de Justicia **395**

1.3. Más retos, mayores desafíos **400**

2. Políticas y líneas programáticas **401**

2.1. Redimensionar la posición que debe asumir el diseño, planeación y ejecición de las políticas públicas de justicia en el ámbito municipal **401**

2.2. Promover un acuerdo con las autoridades nacionales, departamentales y locales para despolitizar el nombramiento de los operadores de justicia administrativa **403**

2.3. Garantizar una justicia eficiente a través de una oferta de servicios organizada e informada que brinde equidad, no solo en el acceso, sino también en el proceso de tratamiento de los conflictos **404**

2.4. Organizar y desarrollar la adecuación interinstitucional que se necesita para trabajar la justicia dentro de un enfoque diferencial y de derechos **408**

2.5. Acercar y posicionar la justicia formal y comunitaria en el imaginario de las personas y comunidades, como opción preferente para resolver los conflictos **411**

3. Una justicia formal con carácter de ruralidad **419**

3.1. Descentralizar la oferta de justicia formal, para que los programas y estrategias respondan a las necesidades y caracteristicas de un territorio liberado y en postconflicto **420**

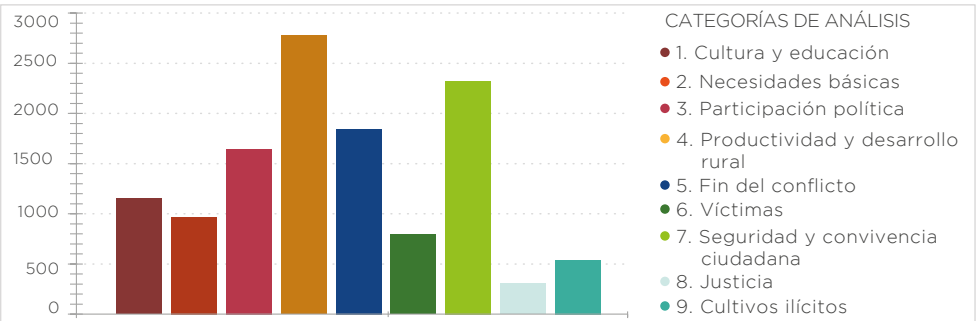
4. Bibliografía **424**

POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUSTICIA LOCAL DE CARA AL POSTCONFLICTO

1. POLÍTICAS DE JUSTICIA LOCAL, AL MARGEN

El fortalecimiento del acceso a la justicia requiere del diseño, construcción y ejecución de políticas que permitan superar las barreras y limitaciones de acceso de amplios sectores sociales, especialmente en los territorios afectados por el conflicto armado. Es evidente que el tema de justicia y su desempeño en estos territorios no ha tenido ni la preponderancia ni la visibilidad que exige un derecho esencial, cuya prestación debe ser prioritaria del Estado para garantizar la protección de los derechos de las personas, satisfacer sus necesidades jurídicas, disminuir tanto la violencia como la utilización y demanda de mecanismos ilegales para la resolución de conflictos y enfrentar los fenómenos asociados a la presencia de economías criminales e ilegales. De parte de la comunidad, el tema de justicia tampoco es percibido como una necesidad preferente, así lo confirma el estudio de Capacidades Locales para la Paz realizado por la FIP - Ministerio del Interior, con el apoyo de la Fundación Paz y Reconciliación.

Gráfica 1. Distribución frecuencia de citas por temas de la comunidad consultada



Fuente: Fundación Ideas para la Paz, Ministerio del Interior y Fundación Paz y Reconciliación

En efecto, al registrar las referencias de la comunidad frente a temas asociados al postconflicto, recogidas a través de entrevistas y foros regionales en 46 municipios con presencia histórica de las FARC, y realizar la categorización de las necesidades y problemas informados, se encontró, como se puede observar en la gráfica, que de un total de 12.888 referencias, el tema de justicia es el que menos registros reporta, con 303 reseñas en comparación con los 2.324 registros de seguridad y convivencia. Lo anterior, pone en evidencia la existencia de una percepción de inseguridad y

temor ciudadano y la necesidad de una mayor y mejor seguridad en el territorio, pero no la demanda por un servicio de justicia que atienda las necesidades jurídicas insatisfechas.

El poco reconocimiento y visibilización de la institucionalidad de la justicia local por parte de las personas de la comunidad consultadas podría estar motivado por varios factores: i) no la consideran un derecho y, por tanto, no pueden reconocer cuándo este es vulnerado; ii) no confían ni creen en el sistema debido a un desempeño ineficiente para responder oportunamente por la demanda del servicio; iii) no relacionan los problemas de inseguridad con los altos índices de impunidad que carga la administración de justicia y que actúan como un estímulo para la criminalidad y la violencia. En general, no logran establecer que: a mayor seguridad, menor presión sobre la administración de justicia y a mejor eficiencia en el servicio y capacidad sancionatoria, mejores efectos preventivos por la vía de la disuasión, para potenciales delitos y conflictividades domésticas; y iv) no la perciben como un objetivo importante de reclamo ante el Gobierno nacional y local porque, posiblemente, algunas de estas comunidades rurales la tienen cubierta por otro grupo que ha suplantado al Estado, en este caso la guerrilla de las FARC, con mejores niveles de efectividad.

Se necesita un trabajo coordinado y sostenido para superar la debilidad institucional del sistema de justicia y de las administraciones locales, expresada en: i) la falta de propuestas de políticas públicas de justicia ajustadas a las condiciones del territorio y a la influencia del conflicto armado; ii) la poca atención y compromiso de las diferentes instituciones del sistema para la provisión efectiva del servicio; iii) el limitado reconocimiento de la justicia como un bien común que debe ser administrado desde las políticas nacionales y los gobiernos locales; iv) la existencia de un aparato burocrático distanciado de las demandas de las comunidades que ha estimulado una mala percepción y desconfianza de la justicia judicial, administrativa y comunitaria, y desarrollado la idea de la justicia formal como un bien descartable por parte de las víctimas, debido a la existencia de la justicia paralela y de mano propia; v) el desarrollo de una cultura de la ilegalidad estimulada por una tolerancia social y política; y vi) la tendencia de la mayoría de las administraciones locales de asignarse una escasa relevancia y responsabilidad en el diseño y ejecución de programas de políticas públicas de justicia, y en la gestión de esfuerzos y recursos para mejorar su acceso y permanencia.

A las limitaciones y debilidades institucionales que presentan estos municipios para responder a las exigencias de la descentralización, se suman las complejas condiciones generadas por la presencia del conflicto armado. Este conjunto de factores han creado un ambiente poco favorable para la eficiencia institucional en

la prestación del servicio de justicia y en la gestión pública de las administraciones locales, y muy favorable para la violencia y la criminalidad. En ese sentido, la legalidad o el Estado Social de Derecho no han sido inmunes a la situación del conflicto, por el contrario, tenemos una institucionalidad deteriorada y afectada que ha facilitado la violencia y la falta de legitimidad (García Villegas & Revelo Rebolledo, Mayorías sin democracia, 2009, pág. 51), impactado fuertemente el funcionamiento de la justicia y generado una zona gris[1] o zona híbrida, la cual, de acuerdo con Mauricio García, ha creado una institucionalidad a medio camino entre lo legal y lo ilegal (García Villegas & Revelo Rebolledo, Mayorías sin democracia, 2009, pág. 57).

En un escenario de postconflicto, la justicia formal (judicial, administrativa y comunitaria) en las zonas de conflicto armado desempeña un papel central y determinante para el que no está preparada, no solo por problemas internos de ineficiencia en la administración del aparato judicial, sino también por los relacionados con el entorno social, político e institucional en el que opera y que no han permitido su legitimidad social (García Villegas, Jueces sin Estado, 2008, pág. 15). Si bien, a través del Programa de Consolidación Territorial[2] se pretendía en una primera etapa la obtención del monopolio legítimo de la violencia y uso de la fuerza, y el control y sometimiento de los grupos armados organizados por parte del Estado, es claro que el programa se quedó, en algunas regiones, a medio camino. De un lado, se registran logros diferenciados de tipo militar con la expulsión de grupos armados organizados en algunas zonas y, de otro, resultados limitados en el cumplimiento de los objetivos de mejorar la participación democrática, las dinámicas electorales, la incidencia para una mejor gestión de las políticas y los recursos de las administraciones locales y del componente de justicia. En síntesis, a 2015 el programa presenta más retos que avances contundentes. El problema es que no se ha entendido ni se ha cumplido con la premisa de que el fortalecimiento de la justicia en las zonas de conflicto armado depende del fortalecimiento del resto del aparato estatal y viceversa (García Villegas & Revelo Rebolledo, Mayorías sin democracia, 2009, pág. 45). *"Por esta razón, una política de fortalecimiento institucional debe ser comprehensiva, para así enfrentar todas las dimensiones del problema de la incapacidad institucional"* (García Villegas & Espinosa, La debilidad institucional de los municipios en Colombia , 2012, pág. 32).

1 El concepto de zona gris ha sido explicado en razón a la dificultad para determinar el alcance de la influencia de las FARC en el aprovechamiento de las decisiones y actuaciones de política pública local, así como su efecto en el logro de la legitimidad y gobernabilidad de los alcaldes. En: Fundación Ideas para la Paz, Vélez, C. (2014). *Diagnóstico de Barreras y Restricciones de Acceso a la Justicia en los municipios de consolidación de la Región de La Macarena: San Juan de Arama, La Macarena, Vistahermosa, Uribe, Mesetas y Puerto Rico.*

2 El Plan Nacional de Consolidación Territorial es un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de esfuerzos estatales para garantizar, de manera sostenible, un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano. Presidencia de la República. (2009). Directiva Presidencial 01. Bogotá (2010). Decreto No. 2933. Bogotá.

El logro de un acuerdo entre el Gobierno nacional y la guerrilla para poner fin al conflicto armado va a exigir acciones en dos frentes. De un lado, la consolidación de mayores atribuciones, y el reforzamiento y ampliación de la capacidad institucional de los municipios en la medida en que estos se constituyen en espacios de primer orden para la identificación de problemas y soluciones teniendo en cuenta las exigencias de un escenario de postconflicto. Del otro, el fortalecimiento institucional del sistema de justicia local, buscando adecuar su oferta a los nuevos desafíos que va a enfrentar y para los que no está preparada. Lamentablemente, se trata de una justicia que ha quedado atrapada por procesos lentos, inoperantes y que se ha acomodado a las condiciones de un conflicto armado para funcionar bajo un esquema de baja exigencia, menor esfuerzo y poca demanda debido, especialmente, a la presencia y desarrollo de la 'justicia paralela'.

Por tanto, ¿son suficientes los poderes que tienen los fiscales y los jueces para realizar las investigaciones, juzgamiento y sanción de los responsables y velar por la reparación de las víctimas? En un escenario de postconflicto, un problema grande que va a tener que asumir la administración de justicia lo constituye el tema de víctimas, donde si no se pone el acelerador en una lógica de reparación, su capacidad de respuesta se puede desbordar ampliamente y generar una gran frustración entre los demandantes; por ejemplo, solo en el departamento de Antioquia, los 16 municipios que forman parte del programa de consolidación registran 300.000 hechos victimizantes que involucran a 186.000 demandantes (más de un hecho por víctima). A lo anterior, se suman los procesos de restitución de tierras que si bien corresponde al sistema de justicia transicional (Ley 1448 de 2011), la ley les asigna un rol fundamental a la rama judicial en lo local y a las autoridades municipales en las acciones de reparación de las víctimas y sanción a los responsables.

Otros fenómenos a los que se podría enfrentar la administración de justicia, se relacionan con: i) el riesgo que pueden correr los reinsertados si el Estado no les da garantías de seguridad y en esa medida los puede llevar a la creación de mecanismos ilegales de defensa; y ii) el posible incremento de la justicia por 'mano propia' para garantizar un "castigo ejemplarizante" y contundente para los autores de los hechos victimizantes, en este caso, los desmovilizados de las FARC.

Como se ha señalado a lo largo del documento, la exigencia de una adecuación institucional del aparato de justicia en un escenario de postconflicto es un objetivo de primer orden que genera preocupación y, en ese sentido, nos parecen pertinentes las preguntas que la senadora Claudia López le dirige al ministerio de Justicia. Estas reflejan una alerta frente a la necesidad de crear las condiciones institucionales requeridas para que la justicia pueda responder a tan complejo desafío: *"¿El ministerio de Justicia está promoviendo o promoverá una estrategia*

específica en materia de administración de justicia con el objetivo de lograr instalar en esos municipios institucionalidad judicial de manera que el acceso a la justicia se incremente, y la misma se preste de manera oportuna, eficaz e imparcial? Y ¿se piensa realizar una estrategia o programa para ofrecer el servicio de justicia especial para los territorios donde se lleve a cabo una eventual desmovilización o tengan impacto por el conflicto armado y presencia de zonas de reserva campesina?".

Es fundamental percibir y entender la descentralización político-administrativa como una base importante para poder ejecutar las políticas de acceso a la justicia en lo local, pero para esto debe ser fortalecida y ampliada. A las autoridades locales no les pueden asignar nuevas responsabilidades (derivadas de un postconflicto) si, de manera simultánea, no se crean las condiciones para el desarrollo de las capacidades institucionales que se requieren para diseñar y ejecutar las políticas. Si bien en el Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno establece los componentes, líneas estratégicas y da los parámetros generales de la política de acceso a la justicia, es a las autoridades locales a las que les corresponde realizar el diseño, la planeación y ejecución de las mismas, de acuerdo con las exigencias y necesidades del contexto local. Sin embargo, es ineludible el apoyo dentro de un esquema nación-territorio para la articulación y coordinación, orientado a mejorar las competencias territoriales en el marco de un conflicto y postconflicto.

1.1. Algunos elementos para abordar el proceso de fortalecimiento institucional

Como se ha mencionado de manera reiterada, sin una adecuación y fortalecimiento institucional no es posible responder con una mínima eficiencia al tamaño del desafío que supone el logro de una justicia eficiente, como elemento básico e impulsador de las políticas en esa materia. ¿Qué tipo de institucionalidad podría asegurar el mejoramiento de acceso a la justicia? En principio, el trabajo se debe centrar en la creación de condiciones para ganar capacidad. Aunque no se trata de crear nuevas instituciones, las tareas que llamaríamos de adaptación, requieren del fortalecimiento de las instituciones existentes y la creación y organización de una dependencia que, desde lo local, instale la capacidad en la administración de justicia, configure alianzas y acuerdos entre las instituciones responsables del orden nacional, regional y local, los operadores del sistema, las autoridades locales y los líderes de la comunidad.

1.2. Crear condiciones para mejorar capacidades: Secretaría de Justicia y Postconflicto, Sistema de Justicia Local y los Comités Locales de Justicia

Es claro que se necesita un servicio de justicia especial que responda en lo local a los retos de un postconflicto. Desde el Gobierno nacional se podría pensar

en la organización de una institucionalidad transitoria, que no reproduzca los problemas de un sistema de administración de justicia caracterizado por el excesivo apego al formalismo, la lentitud que hace que sus decisiones no sean oportunas ni efectivas, el incumplimiento de términos, la tramitología extensa e innecesaria, la inclinación por lo escrito, la ineficiencia en la recepción y tramitación de los procesos, la discriminación condicionada por una atención selectiva y motivada por el poder discrecional del operador, entre otros. Se trata de ampliar las facultades y competencias en materia de justicia, no de restringirlas y de impulsar un activo protagonismo de las autoridades municipales, departamentales y nacionales y de las comunidades locales.

El ajuste institucional desde lo nacional lo deben liderar de manera concreta y efectiva: los ministerios del Interior y de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) y la Fiscalía General de la Nación. Lamentablemente, la tendencia ha sido la de formular y no ejecutar, como el caso del órgano de coordinación nacional, denominado Comité Nacional de Justicia para Zonas de Consolidación, el cual fue propuesto por el Gobierno nacional (ministerio del Interior y de Justicia) para realizar todas las gestiones necesarias (presencia, permanencia y condiciones logísticas) requeridas en los municipios que forman parte de la política de Consolidación, para garantizar el óptimo funcionamiento del Sistema Local de Coordinación de Justicia, y no se implementó.

Mientras el Gobierno define, junto con las instituciones responsables, las estrategias para el mejoramiento y adecuación de la institucionalidad judicial y el diseño de los sistemas locales de justicia de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 –*todos por un nuevo país*–, hay que empezar a formular las bases desde lo local. Un primer paso es precisar o definir una estructura institucional para que: i) gestione y promueva la prestación, administración y acceso a la justicia en zona urbana y rural; ii) les confiera la coherencia necesaria a las políticas y programas de justicia, en el marco de un postconflicto; iii) fortalezca el enfoque territorial en articulación con los diferentes niveles de la administración de justicia, las autoridades territoriales y del orden nacional; incluya el papel de las gobernaciones y promueva la apropiación de sus facultades y competencias, en materia de justicia; y iv) determine funciones y responsabilidades institucionales y de sus operadores, para evitar la indefinición y evasión de obligaciones asociadas al cargo.

Secretaría Municipal de Justicia y Postconflicto

El papel que desempeñan los gobiernos locales es de especial relevancia en el mejoramiento del servicio de justicia, por contar con ventajas importantes como: cercanía con la población, mayor capacidad para identificar los problemas y posibilidad de focalización de estrategias y establecimiento de alianzas para el

desarrollo de intervenciones. El esquema propuesto a continuación se basa en un activo protagonismo de las autoridades locales y departamentales y en un dinámico compromiso y liderazgo nacional.

La Secretaría de Justicia y Postconflicto permitiría de entrada alinear las políticas de justicia con los requerimientos de los contextos locales afectados por el conflicto armado. El eje de la estrategia sería la adecuación institucional que se requiere para enfrentar las barreras que afectan el acceso oportuno a la justicia judicial, administrativa y comunitaria. Se pretende pasar de una justicia nominal, a una que garantice el respaldo institucional para que los operadores puedan responder a la presión derivada de los nuevos desafíos que van a enfrentar.

La organización de la Secretaría de Justicia y Postconflicto no resuelve por sí sola el problema de fortalecimiento institucional ni asegura la eficiencia en el acceso a la justicia, pero sí puede ser un factor en el desarrollo de las condiciones para mejorar las competencias del sistema judicial y conseguir que este se convierta en un aliado efectivo. En esa medida, serviría como espacio para la planificación de las políticas públicas, la regulación de las estrategias y la coordinación y articulación de medios y esfuerzos para alcanzar los objetivos propuestos.

El proceso para la creación de la Secretaría no ofrece mayores complicaciones, se puede realizar por decreto reglamentario presidencial tramitado por el ministerio de Justicia. Las consideraciones por las que se requiere institucionalizar esta dependencia, estarían fundamentadas en la necesidad de una adecuación institucional para poder gestionar la justicia en condiciones de postconflicto.

La naturaleza del cargo y el contenido funcional debe ser de máximo o igual nivel jerárquico dentro del gabinete municipal. Es necesario que la provisión del empleo no sea de libre nombramiento y remoción, para lo cual se recomienda que sea nombrado por el alcalde a partir de una terna propuesta, bien sea por: i) la facultad de derecho de la universidad pública que tenga jurisdicción en el territorio; ii) por la Defensoría del Pueblo con jurisdicción en el territorio; o iii) por concurso público.

Funciones de la Secretaría de Justicia y Postconflicto

Entre las funciones que debe acometer el despacho estarían: i) establecer los mecanismos de articulación y coordinación para la cogestión del servicio entre las entidades públicas responsables del orden nacional, departamental y local; ii) concretar conjuntamente con el CLJ los lineamientos generales para que las políticas de acceso oportuno al servicio adquieran la centralidad que exige un Sistema Local de Justicia adecuado a las necesidades derivadas de un posible postconflicto; iii) orientar e impulsar el diseño y cumplimiento de los objetivos de las políticas en el plan de desarrollo municipal en el componente de justicia, para evitar la dispersión

de los recursos y programas, la duplicación de esfuerzos y la desarticulación entre las barreras de acceso identificadas y los objetivos y acciones para enfrentarlas; iv) precisar las responsabilidades de los diferentes despachos que operan la justicia en lo local y los elementos vinculantes entre la justicia ordinaria, la administrativa y la comunitaria; v) desarrollar con los operadores la revisión de los esquemas de prestación del servicio y de los cuellos de botella de los proceso; y vi) adecuar la implementación local para asegurar la permanencia y sostenibilidad de estas políticas con sus respectivos programas.

En concreto, la Secretaría de Justicia y Postconflicto sería la responsable de la implementación, apoyo y sostenibilidad del Sistema de Justicia Local y de los Comités Locales de Justicia como espacio coordinador y articulador de las políticas y programas bajo condiciones de conflicto o postconflicto.

¿Qué es un Sistema Local de Justicia?

Es un orden construido que responde a la lógica de las condiciones del contexto local. El sistema es integral y de multinivel, está compuesto por varias entidades relacionadas y coordinadas entre sí, para la articulación de acciones de política pública alrededor de un objetivo común y compartido, como es el de ganar eficiencia y legitimidad en la satisfacción de las demandas y necesidades jurídicas de las personas. El sistema se soporta en el principio de colaboración y trabajo armónico entre las diferentes entidades que lo componen, para la realización de su fin esencial, como es la protección de los derechos de justicia.

¿Cuál es su esencia y fin primordial?

Su esencia está determinada por el logro de la política pública de acceso a la justicia, a través de la conformación de una red orientada hacia la definición y distribución responsable de esfuerzos y estrategias, para responder de manera oportuna y eficiente a las problemáticas del contexto. El sistema exige de los operadores y las instituciones que representan, una adecuada coordinación de trabajo con el consecuente beneficio recíproco de 'todos ganan'. Demanda, igualmente, como fin, el establecimiento de un diálogo activo entre los operadores, con la fuerza suficiente para superar las resistencias que se presentan entre los diferentes despachos.

Comité Local de Justicia

El Sistema Local de Justicia exige la organización de un espacio para la coordinación y articulación de medios y esfuerzos en la construcción y planificación de una política pública de acceso a la justicia en lo local. En el municipio este espacio

corresponde al CLJ, compuesto por el alcalde o su delegado, el personero y los representantes de los operadores de justicia de las tres formas de justicia (formal judicial, administrativa y comunitaria), se busca que sea integral y de multinivel. Hoy, en los territorios donde opera el proyecto de Acceso a la Justicia en Zonas de Consolidación, están organizados y activos 29 CLJ. Algunos no han logrado ni la participación sostenida ni comprometida de los operadores de justicia judicial, ni la convergencia de esfuerzos con los otros operadores de la justicia administrativa y comunitaria.

¿Hasta dónde se puede resolver el tema de una justicia eficiente si en el ámbito local no existe la competencia para motivar la cooperación activa de la justicia judicial? En este sentido, es pertinente determinar cuál sería el alcance real de esta instancia en lo local, debido a que un alcalde no puede mejorar la dotación de un juzgado ni solicitar a la fiscalía su participación comprometida y efectiva en el comité, solo puede hacerlo con los operadores de justicia administrativa y comunitaria.

Así como las políticas públicas de justicia no tienen un efecto mecánico en el fortalecimiento de sus instituciones, la existencia del CLJ tampoco asegura el desarrollo de un proceso constructivo y recíproco para que las instituciones allí presentes generen una respuesta eficiente. En esta medida lo que interesa es saber qué tanto el Comité es efectivo y cumple con la finalidad para la que fue creado de acuerdo con su competencia y alcance y hasta dónde puede ser un espacio legítimo para la construcción de políticas y programas en un escenario de postconflicto.

De acuerdo con su alcance y competencia real se describen a continuación dos tipos de comités:

a) Comité Local de Justicia integrado por operadores de justicia administrativa y comunitaria, cuyo alcance estaría limitado a los conflictos de competencia de las autoridades locales relacionados con los servicios de los niveles de justicia antes mencionados. La eficacia, como la capacidad para alcanzar los objetivos trazados, estaría restringida a la convergencia de intereses y voluntades de las instituciones allí representadas, donde las políticas públicas tendrían el respaldo y la colaboración solo de los grupos de esos niveles de administración de justicia.

b) Comité Local de Justicia integrado por los operadores de los tres niveles de justicia. Para que esta estrategia funcione debe estar soportada y avalada por el ministerio de Justicia, el CSJ y la Fiscalía General de la Nación, instituciones competentes sobre la justica judicial. Solo así se podría asegurar la participación de sus

operadores y de la Secretaría de Justicia y Postconflicto –como encargada de promover la apropiación y desarrollo de las facultades de la autoridad local en materia de justicia–. En un escenario ideal como este, las políticas de justicia tendrían en principio más posibilidades de éxito porque contarían con apoyo político, abarcarían los distintos niveles de administración de justicia y de responsabilidades de las autoridades nacionales, departamentales y locales, y contarían con más garantía de medios para su realización.

1.3. Más retos, mayores desafíos

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 –*todos por un nuevo país*–, en relación con el componente de justicia, plantea el diseño e implementación de un modelo sistémico de justicia con enfoque territorial y énfasis rural, priorizando las zonas y municipios más afectados por el conflicto armado en el que se tenga en cuenta la conflictividad local, la definición de Necesidades Jurídicas Insatisfechas (NJI) en el país, la adecuación de la oferta institucional y el diseño de los Sistemas Locales de Justicia, para facilitar el acceso de los ciudadanos a la justicia, en articulación con la rama judicial, las entidades territoriales y el ministerio Público (Departamento Nacional de Planeación, 2008, pág. 342).

El desafío es pensar en políticas innovadoras y flexibles que puedan responder a las condiciones de un contexto condicionado, tanto por las dinámicas del conflicto armado, como por las de un posible escenario de negociación; y por las especificidades de una heterogeneidad social reflejada en diferencias relacionadas con el tipo de demandas, los problemas de acceso y el enfoque diferencial de derechos. Igualmente, es trabajar políticas relacionadas con la demanda y no pensadas solo desde la oferta, y alineadas con las barreras identificadas en los diferentes diagnósticos[3], en los tres niveles que forman parte del sistema de justicia: judicial, administrativo y comunitario. Asimismo, es orientar las políticas con sus líneas programáticas hacia el desarrollo de mecanismos adicionales y complementarios, para cubrir y superar los déficits de atención y cumplimiento de las instituciones en la provisión efectiva de servicios de justicia para la población, tanto urbana como rural –particularmente la más necesitada.

En síntesis, el desafío es que las políticas se conciban como un medio para conseguir la legitimidad y gobernabilidad del sistema y de las administraciones locales y se evalúen en función de la gestión, cumplimiento y realización de las propuestas y programas que las sustentan.

3 En el marco del proyecto de Acceso a la Justicia se realizó el diagnóstico de barreras y restricciones de acceso a la justicia en los municipios de consolidación de las regiones de Bajo Cauca, La Macarena, Montes de María, norte y nordeste antioqueños, sur del Tolima y Tumaco.

Los retos, con o sin postconflicto, se resumen en no hacer, en justicia, lo que se ha venido haciendo, como se expresa en el siguiente cuadro.

Organizar un servicio de justicia centrado en función de la oferta, la estabilidad laboral de los operadores y los criterios clientelistas.

Elaborar políticas y reestructurar las competencias multiagenciales desde el orden nacional, sin atender las condiciones y realidades locales caracterizadas por la presencia de economías criminales y del conflicto armado.

Continuar con la instrumentalización que hacen las autoridades locales y la justicia formal para extraer los beneficios derivados del control que, sobre la seguridad (delitos mayores y menores) y la regulación de la convivencia, tienen los grupos armados organizados, para mejorar el 'desempeño' en las estadísticas de delitos y disminuir la presión sobre la demanda de los servicios de justicia. Y también por las comunidades cuando recurren a la justicia paralela en primera instancia para resolver un conflicto, o en segunda instancia, para buscar la 'revisión de la sentencia'.

Estigmatizar y no vincular de manera efectiva a las organizaciones comunitarias, en los procesos participativos para la transformación en la concepción y manejo de los conflictos de las poblaciones que han sido afectadas directamente por la presencia de los grupos armados organizados.

No aplicar los principios de coordinación, convergencia de esfuerzos y diálogo entre las diferentes entidades que conforman el sistema de justicia, para ganar en eficiencia y no seguir ampliando las zonas de desprotección de los derechos jurídicos de las personas.

2. POLÍTICAS Y LÍNEAS PROGRAMÁTICAS

A continuación se presentan siete políticas de justicia local con sus líneas programáticas orientadas a la creación de las condiciones requeridas para el desarrollo de las competencias del sistema de justicia en lo local.

2.1. Política 1. Redimensionar la posición que debe asumir el diseño, planeación y ejecución de las políticas públicas de justicia en el ámbito municipal

Las autoridades nacionales, de acuerdo con sus competencias, están encargadas de administrar justicia, proporcionar los lineamientos de política, velar por la calidad profesional de sus funcionarios a través del mecanismo de carrera judicial, controlar

y hacerles seguimiento a las funciones que cumplen los diferentes despachos y operadores en el territorio. A su vez, los gobiernos locales tienen responsabilidad en materia de justicia administrativa y comunitaria, con la provisión de los cargos (coordinador de la casa de justicia, comisario de familia –y su equipo integrado por psicólogo y trabajador social–, inspector de policía, funcionario del CRI y el apoyo a los conciliadores en equidad.

En general, la situación financiera de los municipios, especialmente los de quinta y sexta categoría, es precaria y no siempre pueden cumplir con las responsabilidades que tienen en el componente de justicia administrativa y comunitaria, razón por la que la provisión y permanencia de los cargos no está garantizada y las inversiones adicionales para apoyar acciones de organización y mejoramiento tienen, en caso de existir los recursos, preferencia por el componente de seguridad. Existe un serio desequilibrio entre la importancia que les otorgan las autoridades locales y nacionales al componente de justicia y al de seguridad, donde mientras el primero ha sido marginal, el segundo, ha tenido una posición central en la definición y ejecución de estrategias para recuperación de la seguridad en las zonas de conflicto.

La falta de recursos y la limitada relevancia que ha tenido en los territorios el objetivo de lograr una justicia oportuna y eficiente que garantice los medios para su realización, no ha permitido que los gobiernos locales cuenten con una estructura administrativa definida, estable y con garantía de profesionalismo. Posicionar el tema de justicia exige la convergencia de esfuerzos sostenidos para identificar tanto las opciones de políticas públicas de justicia como los programas que las sustentan y plantear metas realistas, financiables y consistentes con las barreras de acceso identificadas. Redimensionar la posición de las políticas públicas requiere también un apoyo decidido desde el gobierno central a los municipios, porque si persiste la debilidad institucional, las políticas y sus programas no van a tener la continuidad ni el impacto sobre la provisión efectiva del servicio.

Para poder desarrollar la idea de la justicia formal como un servicio ineludible del Estado y no como un servicio prescindible por parte del ciudadano, es preciso fomentar la capacidad de los gobiernos locales a través de la Secretaría de Justicia y Postconflicto, para que puedan contar con mayor poder y facultades, no solo para identificar los problemas, sino también para comprometerse con soluciones reales y efectivas en materia de justicia administrativa y comunitaria. Se requiere que las autoridades asuman el liderazgo y la apropiación de sus facultades y competencias en el proceso de diseño e implementación de las políticas de justicia, para que la construcción del componente de justicia en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 –*todos por un nuevo país*– no responda a un imperativo del orden nacional o a un mero requisito que es ajustado, de manera mecánica, a las obligaciones ya definidas por ley.

Política 1. Líneas programáticas:

a) Revisión del diagnóstico de barreras de acceso a la justicia y de los aportes de los Comités Locales de Justicia.

b) Elaboración de un esquema de priorización de necesidades. Cada situación y contexto necesita su propia formulación de programas y estrategias.

c) Diseño e implementación de programas a partir del perfil de necesidades ajustadas a la escala local.

d) Definición de responsables, etapas y resultados de corto, mediano y largo plazo por cada línea programática.

2.2. Política 2. Promover un acuerdo con las autoridades nacionales, departamentales y locales para despolitizar el nombramiento de los operadores de justicia administrativa

No es posible el fortalecimiento institucional si no se garantiza la calidad profesional de los operadores de justicia administrativa. Lo anterior, exige cambiar el criterio con el que se han designado los diferentes cargos y que ha obedecido más a cuotas políticas que a una selección objetiva, por uno que privilegie la profesionalidad y dé garantía de independencia a los operadores en sus actuaciones, respecto a los políticos y funcionarios públicos de la administración local.

Política 2. Líneas programáticas:

a) Definir un proceso que garantice el mérito a través de la selección transparente de los operadores, bajo dos posibles alternativas: i) una convocatoria que establezca el perfil profesional requerido de los diferentes funcionarios y sea manejada por una entidad (Universidad); o ii) blindar el problema de alta rotación y clientelismo, con funcionarios de carrera administrativa para que el cargo no dependa del alcalde de turno.

b) Realizar las inversiones adicionales que se requieran para apoyar la organización y mejoramiento de la administración de justicia. Corresponde a la Secretaría de Justicia y Postconflicto hacer la gestión ante el Gobierno nacional para que la justicia administrativa y comunitaria cuente con los recursos adecuados para mantener la prestación del servicio. En ese sentido, el Gobierno ha propuesto

dos acciones importantes en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 –todos por un nuevo país–: i) un nuevo diseño institucional de las comisarías de familia con las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, comisarios y comisarías de familia y expertos académicos, para fortalecer y estandarizar la atención y los servicios prestados por las comisarías de familia de todo el país, con el propósito de garantizar una atención oportuna y de calidad; y ii) un nuevo modelo de financiación y sostenibilidad del programa nacional de casas de justicia y centros de convivencia ciudadana, en cabeza del ministerio de Justicia y del Derecho (Departamento Nacional de Planeación, 2008, pág. 343).

2.3. Política 3. Garantizar una justicia eficiente a través de una oferta de servicios organizada e informada que brinde equidad, no solo en el acceso, sino también en el proceso de tratamiento de los conflictos

¿Qué tanto un mejor desempeño de la justicia formal y no formal puede incrementar su legitimidad y credibilidad? Sí, es posible, pero complejo, debido al actual contexto institucional que no cuenta con la capacidad para responder al reclamo por un servicio de justicia eficiente, equitativo, oportuno y cercano y mientras esas expectativas no sean cumplidas y el usuario se sienta defraudado por el sistema, no puede ganar en legitimidad ni credibilidad. Por tanto, una política pública en esa materia debe estar sustentada en programas, instrumentos y mecanismos para estimular la demanda, cubrir las necesidades de la población urbana y rural, dentro de un proceso gradual y recíproco, donde la respuesta eficiente del sistema es la que va a permitir su fortalecimiento y la recuperación de la confianza de las personas.

Dos ventajas claves tienen los municipios para acometer la política de garantizar una justicia eficiente: una primera, relacionada con el trabajo realizado en los diagnósticos o caracterización de las barreras de acceso a la justicia, que va a permitir, como herramienta de primer orden, orientar de manera real y concreta las decisiones en materia de justicia, y la segunda, la instalación y organización de los CLJ donde convergen las autoridades responsables del servicio que trabajan en alianza con las autoridades locales, y que pueden actuar como receptores y articuladores de la política pública y sus líneas programáticas.

Se trata no solo de identificar las necesidades jurídicas de las personas, sino también de conocer cuáles de esas necesidades son realmente satisfechas por la administración de justicia en lo local, tanto en la zona urbana como en la rural.

Política 3. Líneas programáticas:

a) **Elaborar - Organizar - Difundir la Ruta de Acceso.** Un primer trabajo para facilitar el acceso de los usuarios a los servicios de justicia administrativa, judicial y comunitaria es la organización de programas de información y difusión de las instituciones e instancias presentes en el municipio (cabecera y zona rural) que son responsables. Es prioritario que los CLJ, como paso previo, establezcan, de manera clara, los protocolos para la remisión de los casos y los mecanismos de comunicación y seguimiento para los procesos donde hay responsabilidad compartida.

La información a las comunidades sobre la ruta de acceso debe ir más allá de la enumeración de despachos con las funciones que cumplen, de acuerdo con la conflictividad. Es importante que la actividad tenga una base pedagógica acerca de lo que es la justicia en derecho y qué deben esperar los usuarios del servicio para que sus derechos sean acogidos y respetados. No solo se trata de saber qué derechos se tienen, sino también de contar con la información acerca de a dónde ir y cómo exigir la prestación del servicio. Es importante que el sistema identifique cuáles son las necesidades jurídicas insatisfechas percibidas por la población, así como las insatisfechas desconocidas, para los afectados o las víctimas (PNUD, 2005, pág. 19). Una experiencia interesante que amerita ser consultada es el programa de educación legal a la comunidad, elaborado y desarrollado por los juzgados de Itagüí, en el que los jueces se proyectan a la comunidad mediante el ejercicio de una función educadora y formadora, a través de conferencias, programas de radio, visitas guiadas a los despachos y cartillas orientadoras.

b) **Buscar y formar aliados para ampliar la difusión de la información sobre la ruta de acceso.** Para que el trabajo de información y difusión pueda tener un alcance mayor (zona urbana y rural), se recomienda organizar un programa de capacitación a líderes comunales, mediadores de las JAC y conciliadores en equidad, para que orienten a la comunidad en el contenido y alcance de sus derechos y en la ruta de acceso, de manera clara y efectiva.

En los municipios donde hay casa de justicia es importante capacitar a funcionarios del CRI y de los centros de atención

al usuario de los despachos de la justicia formal judicial, para que se conviertan en una plataforma de servicios de información y de remisión comprensible para los usuarios.

La configuración de la ruta de acceso no se agota en la elaboración y ejecución de programas de información y difusión, el tema de la asistencia y orientación jurídica para disminuir el disentimiento, la desconfianza hacia las actuaciones de los operadores de justicia y entregarle al usuario herramientas para la toma de decisiones, es un complemento de vital importancia. En este sentido, la organización de consultorios jurídicos virtuales se podría desarrollar como un mecanismo que exige más esfuerzos de articulación, coordinación y organización que de tipo financiero que puede funcionar en las unidades de atención al usuario de los diferentes despachos o en la casa de justicia, para que los abogados orienten y resuelvan las consultas programadas para los usuarios.

c) **Establecer rutas de atención diferenciadas.** Uno de los mecanismos que propone el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 –*todos por un nuevo país*– son las rutas de atención diferenciada para atender de manera efectiva y garantizar medidas de protección a las mujeres víctimas de violencia y a los casos de abuso sexual. El objetivo es crear rutas más directas para que las víctimas sean atendidas sin pasar por los filtros de personas no especializadas, sin experiencia, donde la víctima termina afectada por remisiones múltiples sin obtener la respuesta que exige este tipo de casos.

Este mecanismo nacional, liderado por el ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con la entidad rectora de la política pública para la equidad de género, exige la organización de una ruta de atención con objetivos, obligaciones claras y protocolos de comportamiento, para prestarse en espacios de oferta explícitamente designados para esto. Corresponde a la institucionalidad nacional la configuración del mecanismo, el desarrollo de los lineamientos de articulación de la institucionalidad local y el apoyo para su implementación y desarrollo.

En relación con los protocolos de atención diferenciados, es esencial, como lo propone DeJusticia (Guzmán & Prieto, 2013, pág. 65), que estos sean construidos con la participación de los operadores de las instituciones que atienden a víctimas de violencia

de género y cuentan con la experiencia en materia de atención a este tipo de casos. Además, se requiere considerar las limitaciones relacionadas con los recursos humanos y de infraestructura para que sean funcionales.

d) **Programas de capacitación y actualización jurídica a los operadores.** Es fundamental que la coordinación y articulación entre los diferentes operadores esté cimentada en criterios compartidos y ajustados al ordenamiento jurídico, especialmente en lo relacionado con el enfoque de género y diferencial para el tratamiento de los casos de VIF, inasistencia alimentaria y abuso y violencia sexual. Algunos de los operadores de justicia judicial y administrativa desconocen los avances de la jurisprudencia del país en el componente de género y diferencial, y para las decisiones judiciales solo aplican lo que está en el código, lo que puede llevar a que se subestimen las necesidades jurídicas de poblaciones vulnerables y no se les brinde una atención adecuada en las etapas de recepción, investigación, juzgamiento y sanción; otros operadores pueden conocer la jurisprudencia, pero presentan resistencias y prejuicios de tipo cultural para aplicarlas.

La planeación de la capacitación se debe efectuar con base en una consulta previa sobre las necesidades de formación y acompañamiento jurídico, entre los operadores que hacen parte del sistema de justicia. El programa de formación debe considerar, además, espacios para el análisis y discusión acerca de los riesgos de decisiones judiciales basadas en juicios de valor y prejuicios motivados por posturas machistas.

e) **Reconfigurar los Comités Locales de Justicia.** Dentro del SLJ los comités son concebidos como espacios clave para la coordinación, articulación y convergencia de esfuerzos. La experiencia de trabajo entre los diferentes operadores de justicia que los conforman, en los municipios que hacen parte del proyecto, amerita una evaluación. El objetivo de esta estaría dirigido hacia su reestructuración con el fin de fortalecer su capacidad y evitar que se conviertan en una instancia donde persisten resistencias para trabajar los problemas reales asociados a las barreras de acceso e identificar si los esfuerzos realizados por las diferentes instituciones participantes son efectivos y suficientes para que las personas puedan resolver sus conflictos de manera oportuna.

Un elemento de peso que hay que empezar a trabajar, y que es analizado como una barrera en los diagnósticos elaborados, es la desconfianza que se presenta entre los diferentes operadores y que está, en gran parte, motivada entre sus pares por la falta de credibilidad en las capacidades y competencias profesionales y en la disposición y voluntad para responder por las funciones del cargo. Lo anterior, ha generado el fenómeno de una relación selectiva entre los despachos más por empatía, que por exigencia profesional, lo que ha llevado, por ejemplo, a que entre las instituciones encargadas de la investigación y de la administración de justicia, se presenten problemas de coordinación y cooperación que afectan seriamente los procesos, y generan fallas que llevan a que algunos casos precluyan por vencimiento de términos.

No es posible la concurrencia de esfuerzos que se requiere para el fortalecimiento institucional de los CLJ, si no está motivada por la confianza y criterios compartidos entre la justicia judicial, administrativa y comunitaria, para ganar en operatividad. La revisión de las actas del CLJ se constituiría en un ejercicio simple para conocer, ¿qué tanto los esfuerzos y las estrategias propuestas por las diferentes instituciones comprometidas en los Comités han respondido a las barreras de peso identificadas, o se han quedado en la discusión de temas menores y de bajo impacto?

2.4. Política 4. Organizar y desarrollar la adecuación interinstitucional que se necesita para trabajar la justicia dentro de un enfoque diferencial y de derechos

Enfoque de género. En un contexto de conflicto armado, por su condición de género, las mujeres presentan mayores riesgos de ser víctimas de la violencia física, el abuso y violencia sexual y de sufrir un control y amplia regulación, invasivo y abiertamente sexista, sobre su vida social, afectiva y sexual, por parte de los grupos armados organizados. Frente a esta situación vale la pena preguntarse: ¿qué tan efectivo es el acceso a la justicia de las mujeres víctimas?; ¿hasta dónde la administración de justicia les genera mayores barreras de acceso en los diferentes procesos, tanto en la justicia administrativa como en la judicial?; ¿qué tanto los operadores de justicia están de acuerdo con las medidas afirmativas de protección, las conocen y aplican a favor de los grupos vulnerables para evitar su discriminación y exclusión?

En relación al enfoque de género, hay que reconocer que las mujeres deben enfrentar una serie de obstáculos que disminuyen dramáticamente las posibilidades reales que tienen como víctimas, de acceder al servicio de justicia y obtener una respuesta eficiente y oportuna. Aunque el país ha avanzado en jurisprudencia[4] para enfrentar la situación de desventaja en la que se ubican las mujeres, persisten resistencias entre operadores del sistema relacionadas con: i) la tendencia a minimizar los casos de violencia bajo la actitud prejuiciosa hacia las mujeres por patrones machistas, que las consideran por definición como víctimas recurrentes y culpables de su condición; ii) la valoración equivocada en la definición del delito que lleva a que el victimario no sea sancionado penalmente, ni la mujer víctima protegida; iii) la confusión que aducen algunos operadores que permite justificar la vulneración de los derechos de las mujeres víctimas, y que se presenta porque en nuestro ordenamiento procesal penal sigue vigente el inciso segundo del numeral 3° del artículo 37 de la Ley 906 de 2004, por el cual resulta posible tratar de solucionar este tipo de conflictos por la vía de la conciliación, y acudir también al desistimiento en estos casos, pero desconociendo abiertamente un claro mandato de la Corte Constitucional; y iv) el conocimiento precario de la jurisprudencia que lleva a que se subestimen las necesidades de la mujer víctima.

Política 4. Líneas programáticas en enfoque de género:

a) Desarrollo de estrategias de formación y actualización en jurisprudencia en el componente de género. La capacitación debe considerar espacios para el análisis de las barreras generadas por la propia administración de justicia que no garantiza la protección de los derechos de las mujeres.

b) Elaboración y desarrollo de programas para visibilizar y sensibilizar frente al problema de violencia y abuso y violencia sexual que sufren las mujeres, dirigidos a operadores del sistema, autoridades locales y comunidad.

4 La jurisprudencia colombiana en temas de género ha avanzado enormemente, tanto así que "Cuatro fallos colombianos los nominaron a los Premios Género y Justicia al Descubierto, que otorga Women's Link Worldwide por sus avances en la protección de los derechos de la mujer" (El Espectador, 2013). En Colombia se ha despenalizado el aborto en tres condiciones específicas, se ha regulado el tema de las mujeres víctimas del conflicto armado, mujeres desplazadas y se ha implementado toda una política que busca proteger a las mujeres víctimas de delitos sexuales o violencia intrafamiliar. Adicionalmente, son muchos los derechos que se le han otorgado a la comunidad LGTBI por medio de jurisprudencia constitucional, la sentencia C-577 de 2011 es un caso emblemático que ordena tener una institución similar a la unión marital de hecho para parejas homosexuales, ya que estos son considerados como familia. Son muchas las decisiones que se tienen al respecto y también hay una proliferación de leyes y tratados internacionales al respecto; ejemplo de ello son la Ley 1257 de 2008, la plataforma de Beijín, la conferencia del Cairo, entre otros.

c) Identificación y caracterización de las barreras que enfrentan las mujeres cuando emprenden demandas, en el marco de los procesos de justicia administrativa y ordinaria, y en las etapas de denuncia, investigación, juzgamiento y sanción. Es necesario vincular a las organizaciones de mujeres que están activas en lo local como representantes de primera línea, para tener una información más pertinente y medidas más adecuadas a la dimensión de género y a las condiciones del contexto, y capacitarlas para que pueden efectuar procesos de veeduría.

d) Evaluación, por el Consejo Superior de la Judicatura, de las actuaciones de la Comisión de Género de la Rama Judicial. Para algunos analistas este espacio institucional no parece haberse hecho cargo de manera integral y coordinada de los problemas de acceso a la justicia que pueden enfrentar las mujeres. Por esto, parece haber una percepción entre las mismas personas operadoras de justicia de que esta Comisión no es del todo ejecutiva ni comprometida con el tema (Guzmán & Prieto, 2013, pág. 50).

Justicia propia. Aunque la mayoría de los operadores consultados en el trabajo de caracterización de las barreras de acceso a la justicia no niegan la importancia de la justicia propia en la jurisdicción indígena, el interés frente a su existencia no va más allá de la consideración de si el delito ocurre dentro o fuera del resguardo, para determinar la competencia de la justicia formal. Existe discriminación racial por parte de algunos operadores de la justicia formal, asociada principalmente a juicios de valor.

Política 4. Líneas programáticas en enfoque diferencial:

a) Visibilizar y reconocer la existencia de la justicia propia de los pueblos indígenas como una forma legítima de solución de conflictos de acuerdo con sus particularidades.

b) Armonizar y articular el sistema de justicia formal con el de la jurisdicción indígena. Para el logro de este objetivo es necesario que los operadores tengan un conocimiento suficiente y libre de prejuicios, acerca de cómo opera la justicia propia y de parte de los indígenas, frente a cómo lo hace la justicia formal a la que consideran compleja, demorada y llena de trámites.

c) Realizar un trabajo coordinado y participativo entre los operadores de justicia formal y la indígena para determinar de manera clara las competencias y alcances de cada una de estas justicias, como etapa previa para conseguir una efectiva articulación y protección de sus derechos. Incluiría, además, un programa de formación jurídica a los diferentes pueblos indígenas como mecanismo para armonizar los dos tipos de justicia.

2.5. Política 5. Acercar y posicionar la justicia formal y comunitaria en el imaginario de las personas y comunidades, como opción preferente para resolver los conflictos

Es esencial tener presente que en los territorios afectados por la presencia del conflicto armado los servicios de seguridad, justicia y la regulación de los comportamientos, han sido ofrecidos y prestados durante décadas por los grupos armados organizados, ante la falta o precaria presencia del Estado.

Es un hecho que la capacidad de control que han tenido y tienen las FARC sobre los delitos mayores y menores ha impactado las cifras sobre seguridad en los municipios al registrar, por ejemplo, menos delitos y problemas asociados a conflictividad doméstica como efecto de una regulación autoritaria mediada por la amenaza y la violencia. Un posible acuerdo entre el Gobierno nacional y la guerrilla va a exigir un trabajo sostenido y orientado hacia el fortalecimiento de la institucionalidad, para que pueda responder a las nuevas condiciones de un postconflicto. En las comunidades rurales, con la desmovilización y retirada de la guerrilla que cumplía las funciones de justicia y seguridad en sus zonas de influencia, lo más probable es que se extiendan los delitos mayores y menores, se incrementen los niveles de violencia y delincuencia, y se impacten, de manera negativa, las condiciones de regulación social.

Aunque tanto jueces como fiscales van a poder, en principio, recuperar la autoridad que les corresponde y necesitan para investigar y sancionar, requieren ampliar las capacidades institucionales para poder enfrentar la presión que se va a generar sobre el sistema de justicia formal, para que responda por el manejo y control de la criminalidad y conflictividad que se va a incrementar. No es suficiente recuperar el territorio y el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado, hay que fortalecer la institucionalidad y en esa línea surgen al menos tres preguntas centrales:

> *¿Quién va a llenar el vacío dejado por la retirada de las FARC de los territorios donde han ejercido funciones de gobierno, justicia y regulación social?;*

¿Cómo garantizar que el espacio no sea ocupado por otros grupos armados ilegales que van a encontrar, en el vacío institucional, una oportunidad para el ejercicio del control, la aplicación de la justicia y la regulación de las comunidades, de manera autocrática y violenta?;

¿Cómo recuperar la confianza y credibilidad ciudadanas, cuando el mismo sistema de justicia local ha estado ajeno a esa necesidad y no ha incorporado el principio que establece que solo mejorando su desempeño se puede incrementar la legitimidad y hacer que las personas acepten la justicia, dentro de la estructura de un Estado Social de Derecho?

Las políticas para posicionar la justicia formal en el imaginario de las personas y comunidades deben contener programas que apunten a:

Cambiar los aprendizajes y creencias acerca de cuáles son los medios más idóneos y eficientes para enfrentar la conflictividad y los delitos.

Visibilizar la incompatibilidad que existe entre la justicia paralela y la legal para que las personas puedan comprender y aceptar la diferencia, entre una decisión en justicia tomada de acuerdo con un Estado Social de Derecho y otra bajo la aplicación de un criterio arbitrario, mediado por el poder de las armas y el control del territorio.

Transformar los comportamientos derivados de una cultura de la ilegalidad, propia de economías criminales, que ha impulsado la proclividad hacia el no cumplimiento de la ley y las normas mínimas de regulación social.

Ajustar la oferta a la demanda de acuerdo con las necesidades y características de los territorios.

El siguiente cuadro ilustra las diferencias en la percepción que tienen las comunidades consultadas de las zonas de influencia de las FARC, sobre el desempeño y efectividad de la justicia formal y la justicia paralela, en la satisfacción de las necesidades jurídicas y la aplicación de un código de convivencia para la regulación social.

JUSTICIA FORMAL

1. No hay en la zona rural presencia institucional que ofrezca de forma real y efectiva los servicios de justicia, hay desprotección frente a la satisfacción de las necesidades jurídicas de las comunidades.

2. En la cabecera municipal no están establecidas las rutas de actuación de los diferentes despachos que forman parte del sistema de justicia local y lo que es más grave, los mismos operadores las desconocen.

3. No existen canales de comunicación e información, para que la víctima conozca la oferta de servicios existentes y cómo exigir la atención. De acuerdo con los usuarios, esto genera un desgaste por las múltiples remisiones sin una respuesta clara y, además, permite la evasión de los operadores de la responsabilidad que les compete en la recepción y procesamiento de los casos.

4. En general, perciben que la justicia está atrapada por su excesivo formalismo y por una burocracia administrativa que empapela al usuario. Está llena de los procesos inoperantes, lentos e ineficientes, que en muchos casos se queda en la denuncia y no permite el reconocimiento efectivo de los derechos de los usuarios.

5. La investigación judicial es débil por los problemas de orden público y por fallas en el manejo del proceso de recolección de pruebas para la imputación, lo que incrementa, de manera sustantiva, la impunidad. La justicia, tanto judicial como administrativa, no cuenta con la capacidad para responder de manera adecuada y garantista al desafío de impartir justicia (investigación, imputación, juzgamiento y condena) por la presencia e influencia de los grupos armados ilegales.

6. Creen que las sanciones por los delitos e infracciones no son lo suficientemente fuertes y efectivas para los victimarios y delincuentes, y que las sentencias condenatorias, difícilmente se cumplen.

7. Débil capacidad de la institucionalidad local para la aplicación de las leyes y normas establecidas en el código de convivencia. Los infractores encuentran que el no cumplir las normas paga, porque no tienen que asumir las consecuencias asociadas a la falta de capacidad y poder legal de los gobiernos locales, para aplicar las sanciones y ejercer los controles.

JUSTICIA PARALELA

1. En territorios con presencia de las FARC las personas no pueden elegir entre una 'justicia legal o ilegal' dado que la última es la que conocen. Por lo que se ha convertido en un espacio aventajado de justicia paralela.
Son la Ley y el Orden.

2. La ruta de acceso es única y de primer contacto con los grupos armados que ejercen como gobierno, policía y juez. En el mejor de los casos, las víctimas solicitan, en primera instancia la actuación de los mediadores de la JAC y si el conflicto no es resuelto se traslada al grupo armado de la zona, para el fallo definitivo.

3. Es cercana, no solo en términos de distancia sino también porque están claramente identificados los canales de acceso y los mecanismos establecidos para presentar la demanda.

4. Es rápida, no hay que esperar largos periodos para que la demanda sea atendida, tramitada y fallada.

5. Reconocen como positivo, que no es una justicia garantista y por eso no está obligada a respetar los derechos del victimario o del delincuente. Creen que es más contundente y efectiva porque sus decisiones no son ajustadas en derecho, sino basadas en la necesidad de reafirmar su poder de coacción para garantizar el sometimiento a sus fallos.

6. La 'mano dura' para la penalización de los delitos mayores y menores es lo que mayor reconocimiento y aceptación tiene en algunas comunidades debido, en parte, a la formación y desarrollo de una alta tolerancia hacia los violentos y fuertes mecanismos de intimidación y amedrentamiento utilizados en la aplicación de esta justicia.

7. Influencia amplia y directa en la regulación de los comportamientos y el control social por parte de las FARC que se han impuesto como garantes del orden, con la aplicación de un código de convivencia que incluye una serie de multas y sanciones de estricto cumplimiento de la aplicación de la violencia extrema y violación de derechos fundamentales.

La influencia de la justicia paralela ejercida por medio de métodos autocráticos y violentos ha sido de gran relevancia en la formación de las preferencias de las personas por: **i)** Una justicia efectiva, fuerte y no garantista; **ii)** La conservación de un orden impuesto de manera coactiva para la regulación de los comportamientos; y **iii)** El acatamiento de las reglas del código de convivencia motivado por el miedo a la sanción.

Limitada capacidad y buen juicio para conocer cuáles comportamientos o elecciones son correctos, incorrectos, legales o ilegales en razón a que las personas solo acatan por miedo a la sanción impuesta por el grupo armado ilegal y no a la regulación establecida por el Estado porque ahí, de manera perversa, ha hecho carrera la idea de que 'quien cumple pierde'.

Asimetría entre lo que las comunidades perciben y creen que es justo y lo que es justo en un orden democrático basado en el Estado Social de Derecho.

Como plana el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 –*todos por un nuevo país*–, un eventual acuerdo entre el Gobierno nacional y las guerrillas para poner fin al conflicto armado brindará una oportunidad que facilitará la tarea de consolidar el Estado Social de Derecho, pero lo cierto es que, con o sin acuerdo, es indispensable emprender las tareas que lleven a lograr su plena vigencia, en el sentido de establecer las capacidades institucionales necesarias para fortalecer la confianza entre los ciudadanos con las instituciones, encadenando esfuerzos orientados a generar acuerdos, dirimir conflictos y garantizar el orden constitucional (Departamento Nacional de Planeación, 2014, pág. 323). En el caso del SLJ, la oportunidad serviría para pasar a un primer plano la administración de justicia, y para lograrlo, los esfuerzos de los diferentes operadores e instituciones responsables deben estar encaminados a responder de manera concertada y gradual a los desafíos que supondría una mayor demanda y extensión de los servicios, ya ajustados a las necesidades de los territorios en situación de postconflicto.

La vinculación de los grupos de la comunidad y de sus organizaciones como fuerzas de primer orden para acercar gradualmente la justicia formal a la población: un componente ineludible para la construcción de las líneas programáticas.

En caso de postconflicto, el proceso central lo va a constituir la desmovilización de los combatientes y su reinserción a la sociedad y al municipio, que con su población urbana y rural va a ser el espacio clave. Las comunidades rurales asentadas en territorios bajo el poder y control de la guerrilla han permanecido ajenas y distantes de la justicia formal bien sea porque no tienen acceso, la consideran ineficiente o porque perciben que esa justicia no se corresponde con el proyecto autocrático (justicia paralela) que les ha formado una idea de lo que es dar, hacer y ofrecer justicia.

Con la retirada de los grupos armados organizados, asentados durante décadas en la zona rural, se van a extender los delitos mayores y menores, incrementar los niveles de violencia y delincuencia, impactar de manera negativa las condiciones de regulación social y a la vez se va a acrecentar la presión sobre el sistema de justicia formal y, particularmente, sobre los líderes de las organizaciones comunitarias. El problema es que el sistema de justicia local no está preparado para recuperar la autoridad en la aplicación de la justicia en comunidades que están o estuvieron controladas por un actor armado, es claro que no hay un aparato formal fuerte con la capacidad que se requiere para la prestación del servicio de justicia, la autorregulación de los comportamientos y la garantía de soluciones efectivas a los conflictos, en el marco de la ley.

Son los miembros de la comunidad los que cuentan con una información real y valiosa acerca de los diferentes tipos de conflictividad, las formas de enfrentarlas, la concepción de justicia y los factores culturales que han moldeado y justificado determinados comportamientos. Por esto el SJL debe considerarlos como grupos imprescindibles y de primera línea para abordar un proceso que va a ser complejo por la resistencia que pueden presentar algunas poblaciones para aceptar y reconocer al Estado, como regulador y prestador del servicio de justicia y seguridad.

Las comunidades y organizaciones de base generan una ventaja democrática que ha sido poco considerada por el sistema de justicia formal y las autoridades locales. Como bien lo plantea Ana María Arjona, en caso de un postconflicto la salida sería la constitución de esquemas de participación que permitan que la comunidad no estigmatice su propio proceso, sino que lo reconozca a la luz de un proceso participativo (CINEP, 2008, pág. 21).

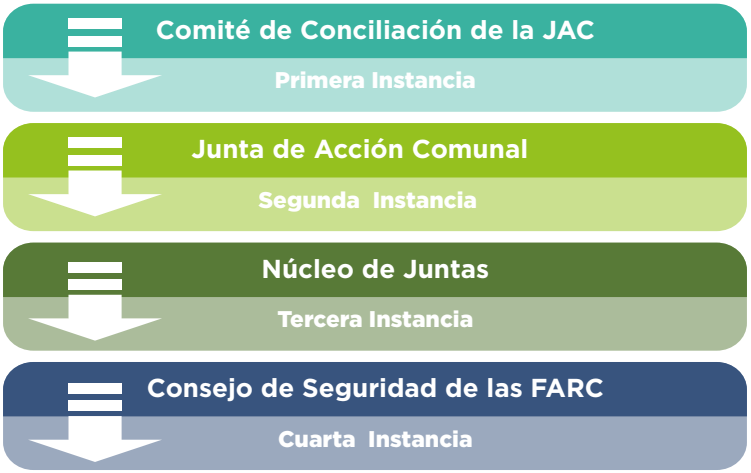
La teoría que está en la base de una política de justicia local es que la comunidad debe recuperar de manera gradual el control de la solución de sus conflictos, a través de la acción mediadora y conciliadora, sin necesidad de la actuación de un grupo armado organizado. En esa medida, la comunidad se convierte en un elemento valioso para evitar que las personas se sientan intimidadas por los procedimientos de la justicia formal que son ajenos a su conocimiento y control, es decir, la experiencia y las prácticas de las organizaciones comunitarias se pueden instaurar como la puerta de entrada para el acceso a la justicia formal.

Sin embargo, un primer escollo a superar es la tendencia que se ha presentado en estos territorios de estigmatizar y discriminar a las organizaciones campesinas y a las poblaciones rurales, por considerarlas espacios de apoyo y colaboración a la guerrilla, lo que ha motivado una gran desconfianza de las instituciones y algunos miembros de la comunidad sobre sus actuaciones. Si bien en algunas zonas las FARC respaldan y defienden las determinaciones de las JAC y sus comités, en lo concerniente a la solución de conflictos (linderos, servidumbres, entre otros) (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 154) y, como lo registramos en los diagnósticos, algunas JAC actúan con las directrices del frente guerrillero para promover la participación de los pobladores, por ejemplo, en programas para la adecuada explotación y conservación de los recursos naturales e impulsar la realización de obras para el beneficio general, lo que no debe interpretarse de manera prejuiciosa, como el resultado de un apoyo incondicional o de simpatía abierta hacia la causa guerrillera. Factores como el reconocimiento a la importancia de la figura de las JAC por parte de las FARC, la falta de apoyo de la institucionalidad local hacia los líderes de estas organizaciones y la ausencia de formas sólidas de autogobierno local (caso de los resguardos indígenas y consejos comunitarios), han facilitado que este vacío sea llenado por los intereses del grupo armado organizado.

De acuerdo con la Fundación Paz y Reconciliación, ante una oportunidad futura de reinserción política, la guerrilla ha cambiado en algunas zonas la estrategia de impartir justicia. En esa medida, gran parte de las JAC de territorios de influencia de las FARC, directa y sostenida por décadas, son fortalecidas como grupos clave bajo un nuevo tipo de organización. Como se observa en la siguiente gráfica, cada JAC debe crear un comité de conciliación, allí llegan los primeros casos de conflictos entre vecinos, como, por ejemplo, un conflicto de inasistencia alimentaria, si el comité no puede solucionarlo, este pasa a una segunda instancia, la JAC en pleno, si allí tampoco se soluciona, va a un Núcleo de Juntas, que es la agrupación de JAC de diferentes veredas. Y si allí tampoco se resuelve, se direcciona al grupo guerrillero, donde la decisión, por arbitraria o injusta que sea, es inapelable y de estricto cumplimiento. Vale la pena aclarar que en todo caso la autonomía de las JAC en estas zonas del país no es auténtica debido a que la supervisión de las FARC es amplia. Así las cosas, para el caso ya citado de inasistencia alimentaria, mientras en el Estado con tres conciliaciones para llegar a un arreglo, tarda en promedio de seis a ocho meses, en el sistema de justicia paralela en las zonas de presencia de las FARC, se demora, en promedio, de dos a cuatro semanas (Ávila, 2015, pág. 34).

SISTEMA DE JUSTICIA PARALELA

Cómo opera la ruta de acceso y manejo del proceso de acuerdo con los niveles de complejidad en su solución



Antes que estigmatizar, lo que hay que hacer de manera categórica es fortalecer el capital social y la inserción de las comunidades rurales locales con sus organizaciones en los procesos de construcción institucional del sistema de justicia. Es claro que la eventual desmovilización de las FARC no va a provocar una sustitución de facto de la justicia paralela por la formal, hay que desarrollar procedimientos adecuados y de transición, y ahí es donde no se puede perder de vista ni negar la experiencia de formas organizadas de poder comunitario y su efecto movilizador, para capitalizarlo. Esta ruta de acceso es un claro ejemplo de actuación de la organización comunitaria que debe ser aprovechada y adecuada como puente para acercar, construir confianza y legitimar el sistema de justicia formal.

Política 5. Líneas programáticas:

Es fundamental potenciar las JAC y los MASC para que en una eventual negociación de paz se conviertan en una estrategia de primer orden para la recuperación de la función de mediación y tratamiento de la conflictividad, en la zona rural a través de varias estrategias:

a) Impulsar y gestionar con el Gobierno nacional una política pública efectiva y coherente en materia de justicia comunitaria que: i) defina sus funciones e impulse su posicionamiento y reconocimiento en la comunidad; ii) desarrolle estrategias de articulación con la justicia formal, judicial y administrativa; y iii) les brinde garantías y apoyo real a sus operadores y a las personas que los utilizan. El trabajo se debe orientar hacia la superación del déficit de participación comunitaria y de operadores de justicia no formal. El énfasis se debe dirigir a garantizar un apoyo ajustado a sus necesidades, por parte de las autoridades locales y las instituciones responsables del orden nacional, para que puedan recuperar su poder movilizador, negociador y de convocatoria en el territorio.

b) Realizar un censo de las organizaciones comunales (JAC) y de los conciliadores que están activos en la zona urbana y rural. Se recomienda que esta actividad de registro incluya además: i) una revisión y definición de las funciones que cumplen y el grado de claridad frente a las mismas de los operadores tanto de la justicia formal como de la comunitaria, para poder regular su actividad y adecuar su naturaleza jurídica al contexto y características del conflicto armado; ii) información acerca de qué tanto se han posicionado y cuáles son sus niveles de maniobra en la zona de influencia de los grupos armados organizados; iii) su distribución

(zona rural y urbana) en el territorio donde están operando. Para que los MASC se inserten, puedan operar y legitimarse dentro de las comunidades urbanas y rurales, es necesario que los conciliadores vivan en la zona donde van a trabajar y en esa medida se recomienda que exista al menos un conciliador por vereda; iv) conocer cuáles son las necesidades jurídicas de la comunidad y las características de los conflictos que deben atender; v) identificar la capacidad real (infraestructura y formación) que tienen para cumplir con las funciones; y vi) conocer cuáles son los niveles de articulación, coordinación y reconocimiento de esta figura con los operadores de la justicia formal, judicial y administrativa.

El censo incluiría además a las organizaciones que trabajan temas relacionados (paz, conciliación, derechos humanos, red de mujeres) que son reconocidas y cuentan con representación y capacidad de incidencia, dentro de las comunidades urbanas y rurales.

c) Crear las condiciones para poder transformar la percepción de lo que es dar, hacer y ofrecer justicia, y asegurar nuevas bases para la convivencia y el acatamiento de las normas. Se trata de formar capital social, entendido como la capacidad que tienen las personas de una comunidad de identificarse y acatar las leyes y valores por convicción y no por miedo. Lo anterior se puede lograr a través del empoderamiento de la comunidad con capacitación a los líderes, para que sirvan de apoyo en la difusión de los derechos y en la información acerca de cuándo, cómo y por qué se presenta una necesidad jurídica y dónde puede ser atendida.

El proceso de limitar y disminuir la oferta y demanda de mecanismos ilegales de justicia es complejo por la diversidad de los problemas enunciados a lo largo del documento. La desmovilización de las FARC, en caso de un postconflicto, no va a acabar con las bases que han sostenido la operación de una justicia paralela, ni va a eliminar los métodos autocráticos que han sido centrales en la formación de las preferencias de las personas, ni va a generar confianza en la institucionalidad formal. Por tal razón, entre las tareas que no se pueden obviar está la de promover la creación y fortalecimiento de organizaciones, redes sociales y de participación ciudadana para poder construir, como lo señala

León Valencia, con las comunidades y con las propias guerrillas desmovilizadas y desarmadas, formas oportunas de resolución de conflictos, de seguridad y de freno a las violencias y a las ilegalidades desde una perspectiva democrática (Valencia, 2015).

El objetivo debe estar orientado a fortalecer la validez, legitimidad y empoderamiento de la justicia comunitaria ante la población urbana y rural, bien sea a través de los mediadores de las JAC, de los conciliadores y líderes naturales. A los ministerios del Interior y de Justicia les corresponde ampliar la cobertura territorial de estos mecanismos, apoyando a los municipios con recursos del orden nacional y priorizando las intervenciones en aquellos territorios, que no tengan la capacidad financiera para su desarrollo y sostenibilidad.

3. UNA JUSTICIA FORMAL CON CARÁCTER DE RURALIDAD

Las instituciones del sistema de justicia formal, judicial y administrativa no tienen presencia o la tienen muy limitada a través de programas esporádicos, en el área rural. En general, estas comunidades no cuentan con un conocimiento básico de las funciones de la justicia formal, la perciben como algo distante, de difícil acceso y desconfían de la eficiencia y objetividad en su respuesta. Lo preocupante es que la necesidad de contar con políticas y programas para disminuir la brecha entre la justicia formal administrativa, judicial y comunitaria y la población rural, no fue referida como un elemento prioritario y central por parte de un número importante de operadores de justicia que fueron consultados, lo que se constituye, de entrada, en una limitación que debe ser enfrentada. En el caso de un postconflicto, el sistema no puede permanecer ajeno, evadir la obligación de buscar los medios para realizar la justicia a esta población ni puede justificar la falta de presencia estatal por razones de orden público que ponen en riesgo a los operadores.

Si la justicia formal es la que debe entrar a sustituir a la 'justicia paralela' y ganar confianza y legitimidad ante la población, es claro que bajo las condiciones institucionales actuales no puede hacerlo. En esa medida, una de las restricciones más difíciles de superar estaría asociada al logro de acuerdos sustantivos y efectivos entre el ministerio de Justicia, el CSJ, la Fiscalía General de la Nación y las autoridades locales, para la implementación y adopción de esquemas y estrategias de las que son directamente responsables. Si no hay un empeño serio y sostenido para crear las condiciones y capacidades institucionales, cualquier política y programa de acción para proteger los derechos de la población estaría condenado al fracaso.

¿Cómo acercar la justicia formal a las comunidades rurales?

Se trata de impulsar estrategias que permitan, de manera concreta y oportuna, empezar a configurar una oferta de servicios jurídicos para enfrentar el déficit de atención con procesos más cercanos y flexibles, con un lenguaje legal simple, comprensible e incluyente, y adaptados a las necesidades de las personas de las comunidades rurales que forman parte de una causa o demanda ante la justicia. La complejidad del contexto, especialmente en territorios remotos y aislados (que se examina a lo largo del documento), exige la articulación de esfuerzos como eje impulsador para acercar la justicia; no es posible organizar un servicio sin la coordinación efectiva entre el nivel central y los entes territoriales y sin el apoyo a los funcionarios encargados, cuya autoridad se esperaría, ya no esté afectada por el conflicto y puedan cumplir con las funciones que les fueron encomendadas.

3.1. Política 6. Descentralizar la oferta de justicia formal, para que los programas y estrategias respondan a las necesidades y características de un territorio liberado y en postconflicto

Con esta política se busca llegar a un equilibrio de fuerzas y esfuerzos que superen la descentralización, flexibilicen las estrategias, garanticen los medios y permitan esquemas novedosos, para llevar efectivamente la justicia formal a lo rural. Se requiere que la presencia institucional sea fuerte para que sea eficaz. Por lo anterior, la coordinación y articulación interinstitucional no pueden depender, como hasta ahora, de la voluntad de colaboración de los operadores de los diferentes despachos, sin que se realicen sinergias entre lo nacional y lo local para adelantar los procesos de señalar, definir e impulsar las actuaciones de los diferentes niveles de justicia en lo rural, especialmente para los esquemas o estrategias alternativos que dependen en su implementación de directivas emitidas por el CSJ y el ministerio de Justicia y que a continuación se describen.

Política 6. Líneas programáticas:

Para gestionar la justicia en postconflicto, se recomienda la organización de servicios de justicia que ocupen el espacio y asuman las funciones del Estado que fueron prestadas por las FARC con sus tribunales guerrilleros y su código de convivencia, como la Justicia Itinerante, los Jueces de pequeñas causas y la Justicia móvil[5]. Con la implementación y desarrollo de estas figuras se podría obtener un

5 Estas figuras fueron recomendadas como estrategia para lograr que la justicia local sea más eficiente y accesible y atienda las particularidades de los contextos donde ésta opera, en el documento de Pautas y Lineamientos para la Gestión y Organización del Sistema Local de Justicia.

impacto directo a corto y mediano plazo sobre la conflictividad que ya no va a ser resuelta por las FARC y que si no se atiende, puede impulsar formas ilegales de resolución de conflictos con el incremento de los delitos y la violencia asociada.

El gran desafío está en lograr que la justicia con sus operadores cuenten con el respaldo institucional para asentarse en el territorio, recuperar la función y mostrarse como una justicia fuerte con capacidad y oportunidad de respuesta.

Es importante señalar que tanto la figura de justicia itinerante, como la de jueces de pequeñas causas, son reformas que se han quedado en la mera formulación y no han recibido ni el respaldo ni el impulso por parte del CSJ[6].

a) **Justicia itinerante.** Es un modelo donde el juez o cualquier otro operador de la justicia formal judicial y administrativa, se traslada a la zona rural para prestar el servicio de justicia y enfrentar la poca o nula cobertura. Aunque el CSJ tiene previsto introducir la figura de la itinerancia, más como una medida de descongestión (jueces y magistrados itinerantes) para que asuman los procesos en los que se venza el término de duración del proceso, o esté por vencerse, que por criterios vinculados a zonas de débil presencia institucional en justicia o de mayores índices de pobreza. En este sentido, la idea sería pensar en esta figura jurídica para ser aplicada en las zonas de consolidación y en caso de postconflicto. Ahí el juez o los jueces se desplazarían a la zona rural correspondiente a su jurisdicción para administrar justicia (Muñoz, 2009, pág. 8). Se trata de una justicia desburocratizada, integrada por jueces competentes y formados para responder a las nuevas exigencias de un postconflicto.

b) **Jueces de pequeñas causas.** La figura se plantea como un mecanismo aglutinante de los beneficios de la justicia impartida por la Rama Judicial y la provista a través de los MASC –institucionales o comunitarios–. Así, se pretende establecer un medio de resolución integral del conflicto que satisfaga, en términos de celeridad y eficacia, las necesidades de la población. Los asuntos que se sometan a su conocimiento abarcarían causas propias de las jurisdicciones civil, penal, laboral, familia y de policía y los relativos a casos: i) de menor cuantía; ii) susceptibles de ser resueltos en primera instancia; iii) de carácter contencioso; iv) cuyo acervo probatorio

6 La justicia itinerante no fue introducida en el Plan Nacional de Descongestión de la justicia en el 2010 como estaba previsto, por lo que no entró en funcionamiento. La figura de los jueces de pequeñas causas (Ley 1285 de 2009), quedó igualmente en el papel.

no sea excesivo; y v) que puedan ser tramitados sin la necesidad de un apoderado como por ejemplo, hurtos, inasistencia alimentaria, lesiones personales, injuria y calumnia, entre otros (Departamento Nacional de Planeación, 2008).

Una mejora en la eficiencia del sistema para que pueda responder a las necesidades jurídicas insatisfechas de estas comunidades, podría estar en el desarrollo de este tipo de juzgados, lo que implicaría que sus competencias no dependan tanto del nivel central, sino de la conflictividad, del contexto y las características del territorio.

c) **Justicia móvil.** Es una estrategia que está bajo la coordinación del ministerio de Justicia y cuyo objetivo es desplazar la oferta de servicios de justicia donde la presencia institucional ha sido precaria e insuficiente, para atender las demandas relacionadas con necesidades jurídicas. Esta iniciativa, que se basa en la desconcentración de los servicios con la presencia de varias entidades competentes para incrementar la cobertura, permite, además, acercar la justicia a las comunidades y ampliar la probabilidad de que sus demandas de información, orientación y asistencia jurídica, se realicen ante la justicia formal y no ante la ilegal o paralela, como lo ha sido por décadas ante la débil o nula presencia institucional. La implementación y desarrollo de esta estrategia ha tenido resultados diferenciados en las regiones objeto del proyecto, debido a los problemas de planeación, organización y financiación, que no han garantizado ni su extensión ni continuidad.

Para que la justicia móvil pueda responder en la zona rural por el servicio de manera eficiente necesita: i) estar respaldada por una unidad especializada que coordine los esfuerzos realizados por los diferentes prestadores del servicio de justicia, y responda de manera eficiente y oportuna por el seguimiento al trámite de los casos denunciados y la orientación jurídica. Se recomienda que la unidad esté en cabeza de la Secretaría de Justicia y Postconflicto o, en su defecto, del CLJ; ii) que la presencia institucional esté representada no solo por la justicia administrativa (como lo ha sido hasta ahora), sino también, por la ordinaria, con los jueces, fiscales y policía judicial cuyas funciones y poderes se necesitan para el cumplimiento de todas las etapas del proceso (investigación,

juzgamiento y sanción de los responsables) y para enfrentar la impunidad; y iii) que en el proceso de planeación, organización y gestión del servicio, se vincule a la comunidad rural para que sirva como puente en el acceso a la justicia formal y evite que las personas se sientan intimidadas por una institucionalidad de la que tienen poca referencia y ayude, además, a disminuir la asimetría entre lo que las personas creen que es justo y lo que es justo en derecho. En esa medida se recomienda la capacitación de líderes naturales, miembros de las JAC y conciliadores, acerca de cómo funciona una justicia en derecho y por qué esta es contraria al modelo autoritario de resolución de conflictos que opera de manera arbitraria y bajo el uso de la fuerza.

4. BIBLIOGRAFÍA

Ávila, A. (2015). *Lo que hemos ganado. En L. Valencia, Lo que hemos ganado.* Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación .

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Guerrilla y población civil.* Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.

CINEP. (2008). Territorio y conflicto. En F. González, *Hacia la reconstrucción del país.* Bogotá: Antropos.

Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Garantizar una justicia efriciente.* Bogotá: Presidencia de la República.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país.* Bogotá.

El Espectador. (19 de junio de 2013). *http://www.elespectador.com/.* Obtenido de http://www.elespectador.com/noticias/nacional/garantes-de-equidad-de-genero-articulo-428950

García Villegas, M. (2008). *Jueces sin Estado.* Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Dejusticia, Fundación Konrad Adenauer, The John Merck Fund.

García Villegas, M., & Espinosa, J. (2012). *La debilidad institucional de los municipios en Colombia .* Bogotá: Fescol, Dejusticia.

García Villegas, M., & Revelo Rebolledo, J. (2009). *Mayorías sin democracia.* 2009: Antropos.

Guzmán, D., & Prieto, S. (2013). *Acceso a la justicia.* Bogotá: Dejusticia.

Muñoz, N. (2009). *Justicia itinerante en zonas con limitada cobertura de operadores de justicia en el territorio nacional.* Bogotá.

PNUD. (2005). *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia .* Buenos Aires: Ediciones del Instituto.

Valencia, L. (2015). Los 281 municipios del postconflicto. *Revista SEMANA.*

Lineamientos para la gestión y organización del Sistema Local de Justicia

TABLA DE CONTENIDO

1. Mayor capacidad para un mejor desempeño institucional 427

2. Sistema Local de Justicia: una ruta para su organización e implementación 429

2.1. ¿Qué debe ser un Sistema Local de Justicia? 429

2.2. Organización e implementación de los Comités Locales de Justicia 430

2.2.1. Lectura del territorio 431

2.2.2. Construcción del mapa de actores de justicia local simultáneamente a la lectura del contexto 431

2.2.3. Identificación de prácticas y obstáculos en la coordinación institucional 431

2.2.4. Comprensión de las visiones particulares de justicia y derecho 432

2.2.5. Trabajo de sensibilización sobre la importancia y utilidad del SLJ 432

2.3. Organización y puesta en marcha de los Comités Locales de Justicia 432

3. Balance de la puesta en marcha de los Comités Locales de Justicia 434

3.1. Conformación 434

3.2. Actividades más representativas de los planes de acción 435

3.3. Convergencia de esfuerzos para movilizar y ejecutar acciones 437

3.4. Articulación y armonización entre la justicia formal y la propia 440

4. Dificultades más recurrentes 441

5. Bibliografía 443

LINEAMIENTOS PARA LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA LOCAL DE JUSTICIA

1. MAYOR CAPACIDAD PARA UN MEJOR DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

De acuerdo a la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), en las etapas de transición y estabilización, la intensidad del esfuerzo militar es sustituida por la actuación de la Policía Nacional y el acceso a la justicia, mientras se hace efectiva la presencia de instituciones públicas y privadas para el desarrollo económico, social, de restitución de los derechos que han sido violentados y de recuperación y mejora de la seguridad y administración de la justicia. Sin embargo, en estos municipios, como lo ha señalado la Fundación Ideas para la Paz (Fundación Ideas para la Paz, 2011), se ha observado más un esfuerzo policial y militar ofensivo para obtener el monopolio legítimo de la fuerza y la violencia, que la evidencia de estrategias orientadas al fortalecimiento de acceso a la justicia, de mejora en el desempeño institucional para imponer el cumplimiento de la ley y garantizar la satisfacción de las necesidades jurídicas de la población y la protección de los derechos.

Si bien la descentralización es una importante plataforma jurídico administrativa que, en principio, facilita la gestión de esfuerzos para implementación, ejecución de políticas y planes como el de consolidación, a las autoridades locales no les pueden asignar nuevas responsabilidades si no se crean las condiciones para el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales que se requieren en el proceso de recuperación y pacificación del territorio. En términos generales, el impulso para mejorar el desempeño institucional de los municipios de las zonas de consolidación no ha sido ni suficiente ni persistente, lo que ha profundizado las limitaciones institucionales que presentan los gobiernos locales debido a las condiciones de alta complejidad en las que tienen que operar por la presencia e impacto del conflicto armado.

A 2015, la PNCRT registra logros diferenciados de tipo militar con la expulsión y repliegue de grupos armados organizados en algunas zonas y resultados limitados en el cumplimiento de los objetivos de mejorar la participación democrática por la persistencia de problemas de seguridad y desconfianza en la fuerza pública. En este

sentido, se ha desatendido: i) la promoción de políticas de interacción, diálogo y de organización social de las comunidades; ii) la implementación de estrategias para la integración y apropiación de territorios por parte de la población; iii) el apoyo a los gobiernos locales para mejorar la gestión de las políticas y la inversión pública; y iv) el posicionamiento de la justicia formal y su garantía de acceso a la población. En estas regiones persisten restricciones para que el Estado ejerza una presencia efectiva y desarrolle condiciones mínimas de seguridad, legitimidad, gobernabilidad y justicia.

Aunque uno de los énfasis en la reconstrucción de las zonas de consolidación es el restablecimiento del sistema judicial para controlar a los actores criminales y las actividades económicas ilícitas, las acciones enunciadas se han centrado más en el problema de seguridad, que en el fortalecimiento de la justicia para garantizar la satisfacción de las necesidades jurídicas de las personas. Efectivamente, "la política hace un llamado para que los operadores de la justicia formal judicial y administrativa trabajen conjuntamente contra las actividades ilegales que suponen una amenaza para la seguridad –física o económica– de los ciudadanos, en lugar de hacerlo para fomentar la justicia" (Nilsson, 2013, p. 32).

Es fundamental tener en cuenta que el ordenamiento jurídico no es inmune a las preferencias ciudadanas en el trámite de los conflictos, ni a los modos de regulación social que se han configurado en los municipios de consolidación. En este sentido, los retos que representa la estructuración y desarrollo de políticas públicas en materia de acceso a la justicia, son múltiples y exigen la confluencia de esfuerzos para construir, organizar y adecuar el servicio basado en la demanda y que responda a la realidad de un contexto de conflicto armado, para que pueda ganar capacidad, reconocimiento y legitimidad en la regulación y manejo de los conflictos de las comunidades urbanas y rurales.

Para alcanzar los objetivos antes señalados, se propone el diseño e implementación de un Sistema Local de Justicia como estrategia para lograr niveles básicos de articulación y coordinación de esfuerzos y disminuir las barreras de acceso y las restricciones operativas en las diferentes instituciones. No solo se trata de contar con suficientes operadores de justicia, sino también de asegurar que estos reúnan las condiciones requeridas para garantizar un efectivo y eficiente servicio.

2. SISTEMA LOCAL DE JUSTICIA: UNA RUTA PARA SU ORGANIZACIÓN E IMPLEMENTACIÓN

El Proyecto de Acceso a la Justicia de USAID (2013-2017) se orienta al fortalecimiento del sistema de justicia en las zonas de consolidación de Colombia, con la promoción del acceso a la justicia de la población urbana y rural, mediante una estrategia que articula el sistema de justicia formal (judicial y administrativa) y la justicia comunitaria. Las políticas del proyecto van en consonancia con las del ministerio de Justicia y de Derecho y la Unidad Administrativa Especial de Consolidación Territorial que, en 2012, diseñaron un modelo denominado Sistema Local de Coordinación de Justicia orientado a fortalecer la presencia institucional en los municipios de consolidación[1].

Para integrar la justicia judicial, administrativa, la justicia propia y comunitaria este modelo incluye tres componentes: i) el de **Oferta,** dirigido a garantizar la presencia, permanencia, logística y transparencia de las instituciones de justicia en los municipios; ii) el de **Formación,** orientado a promover el conocimiento sobre funciones y competencias de los operadores de justicia; y iii) el de **Comunicación,** con la creación de canales y estrategias de información a la ciudadanía y entre operadores del sistema. El enfoque para su implementación es territorial y establece, como dimensión intermunicipal, tres escenarios de actuación: Cabecera Municipal, Centro Poblado (Caseríos, Inspecciones de Policía y Corregimientos) y Rural (población dispersa).

2.1. ¿Qué debe ser un Sistema Local de Justicia?

Debe ser un medio para estructurar el servicio de justicia en lo local, articular de manera sostenida a los operadores de justicia y usuarios del servicio de acuerdo a las condiciones del contexto, maximizar los recursos disponibles, disminuir las restricciones operativas y mitigar las barreras de acceso.

El objetivo del sistema es el amparo, protección y realización de los derechos jurídicos de las personas. En esa medida, la política pública de justicia local debe dar garantía de acción de protección de esos derechos y desarrollar la capacidad institucional necesaria para eliminar las situaciones de discriminación e indefensión en las que se encuentran las víctimas, para la satisfacción de sus demandas y necesidades jurídicas.

1 Sistema Local de Coordinación de Justicia para Zonas de Consolidación- SLCJ. Ministerio de Justicia y del Derecho. Mayo de 2012.

La eficiencia del sistema estaría, en gran parte, condicionada por la capacidad que tenga para gestionar la coordinación y articulación de los servicios que prestan las diferentes entidades responsables, y para diseñar y ejecutar mecanismos apropiados y sencillos de información al usuario acerca de los diferentes servicios con una ruta definida, certera y confiable para que cuando necesiten la intervención de un operador de la justicia puedan hacerlo fácilmente. La falta de articulación entre los componentes del sector de la justicia judicial, administrativa y comunitaria, restringe seriamente el acceso de la ciudadanía a este servicio y se convierte en una barrera de entrada por la precariedad funcional de las instituciones que ni siquiera permite que las demandas entren al sistema. Igualmente, debería gestionar la identificación y caracterización de las barreras de acceso efectivo a la justicia en el contexto de conflicto armado, para determinar qué tanta capacidad necesita ganar la institucionalidad local para responder de manera confiable, oportuna y legítima.

El papel que cumplen los gobiernos locales es de especial relevancia en el mejoramiento del servicio de justicia por contar con ventajas importantes como: la cercanía con la población, una mayor capacidad para identificar los problemas, la posibilidad de focalización de estrategias y el establecimiento de alianzas para el desarrollo de intervenciones. Sin embargo, algunas administraciones locales no han entendido ni asumido la responsabilidad que les compete en materia de justicia administrativa, ni de su compromiso para posicionar el tema de justicia en la comunidad y asegurar que cuente con la información acerca de su derecho y de las instituciones y servicios presentes en el municipio, para la atención y resolución de conflictos.

2.2. Organización e implementación de los Comités Locales de Justicia

El responsable de la gestión del Sistema Local de Justicia en los municipios es el Comité de Justicia Local, integrado por los representantes de la justicia judicial, administrativa, propia y comunitaria, y de miembros de organizaciones que trabajan temas relacionados. Para la construcción y sostenibilidad del sistema son fundamentales los actores que conocen el territorio, son reconocidos por la comunidad por el ejercicio de un activo liderazgo y no ofrecen resistencia para trabajar en equipo.

Para la organización, diseño, implementación y gestión del SLJ, se definieron cinco elementos con el fin de darle soporte a este modelo de gestión. Su desarrollo en cada uno de los municipios se hizo con el acompañamiento y apoyo de los equipos regionales del proyecto, en coordinación con las gerencias regionales de la UACT.

2.2.1. Lectura del territorio

Cualquier esfuerzo organizativo debe partir de un conocimiento del contexto. Para ello el Proyecto de Acceso a la Justicia adelantó el estudio de diagnóstico y caracterización de las barreras de acceso a la justicia en las seis regiones, lo que permitió identificar hasta dónde las comunidades urbanas y rurales cuentan con una oferta y prestación oportuna y efectiva de servicios esenciales de justicia, de acuerdo a sus necesidades reales y a las condiciones de un contexto de conflicto armado. Asimismo, es necesario conocer el grado de realización de los derechos de las poblaciones más vulnerables (mujeres, grupos indígenas, afrodescendientes y comunidad rural) que son las que más necesidades jurídicas tienen y las que con más frecuencia ven sus derechos vulnerados y afectados por las barreras estructurales presentes en el sistema. Además de la caracterización de las barreras, se incluyó una descripción del contexto geográfico, socioeconómico, de los grupos armados organizados que hacen presencia en las regiones, de las dinámicas del conflicto, de las economías criminales, y su impacto en la justicia y en la gestión de la inversión pública.

2.2.2. Construcción del mapa de actores simultáneamente a la lectura del contexto

Una información actualizada y completa sobre los actores que integran la justicia local conforme a su orden institucional y jurídico, es un elemento definitivo para medir la oferta que abarca: las instituciones judiciales (Juzgados, Fiscalías, entre otros), las instituciones administrativas (municipales y nacionales) y las organizaciones sociales que potencian las formas de justicia comunitaria. El ejercicio incluye, además, la descripción de las condiciones y limitaciones (infraestructura, comunicación y logística) que presentan las diferentes entidades responsables de la eficiente prestación de los servicios de justicia.

2.2.3. Identificación de prácticas y obstáculos en la coordinación institucional

El mapa de actores no puede considerarse como un conteo estadístico de instituciones y personas. Debe acompañarse del estudio de la realidad organizacional y funcional de cada institución y de los niveles de relación entre las diversas instituciones, con el fin de conocer si hay prácticas de coordinación y articulación en la solución de los conflictos, bien sea entre un tipo especial de justicia o sectorialmente. Por ejemplo: si hay práctica de derivación de casos de los juzgados o entes administrativos hacia la conciliación o la mediación; o si en materia

de violencia intrafamiliar o violencia de género, hay coordinación, procedimientos o protocolos que permitan el trabajo mancomunado entre las comisarías de familia, las defensorías de familia del ICBF y los cuerpos investigativos de la FGN y Forensis.

2.2.4. Comprensión de las visiones particulares de justicia y derecho

El SLJ busca la integración y coordinación de esfuerzos entre tres tipos de justicia que obedecen a orígenes y normas distintas. La **justicia judicial,** fundamentada formalmente en voluminosos códigos especializados por materias, tanto en la parte sustancial (derechos y obligaciones), como en lo adjetivo (procedimientos), a lo que se suma un gran volumen de jurisprudencia (decisiones judiciales de altas cortes) con criterios muchas veces encontrados en su interpretación. La llamada **justicia administrativa** que involucra principalmente a instituciones locales: comisarios de familia, personeros y los corregidores e inspectores de policía que obedecen a un viejo derecho administrativo del poder de policía de comienzos de los años 70, formalista y limitado legalmente. Sin embargo, en la práctica y ante la ausencia institucional, ejercen funciones de resolución de conflictos comunitarios, además de realizar diligencias delegadas por los jueces o autoridades locales. Y la **justicia comunitaria y propia,** que se construyen desde la equidad con la experiencia y no con la racionalidad formal del derecho.

2.2.5. Trabajo de sensibilización sobre la importancia y utilidad del SJL

Esta es una tarea necesaria antes de cualquier reunión o propuesta del comité. Cada uno de los operadores de la justicia formal y no formal, de los líderes de la comunidad y de los funcionarios de la administración municipal, debe ser informado sobre la estrategia y sus ventajas para fortalecer el acceso a la justicia. Las ventajas no se pueden explicar teóricamente o en el vacío sino asociadas a las necesidades detectadas, a través de la caracterización de las barreras de acceso, por ejemplo, si el problema es la falta de identificación de miembros de la comunidad (registro civil, cedulación), o sobre formalización de la propiedad de la tierra, la acción que se deriva en este caso, es acordar una brigada temática sobre el tema en cuestión.

2.3 Organización y puesta en marcha de los Comités Locales de Justicia

Actualmente el Proyecto de Acceso a la Justicia de USAID, cuenta en sus seis regiones con 29 comités constituidos en el 2014 de manera participativa, algunos de estos cuentan con un protocolo de funciones y responsabilidades construido por consenso y actualmente están en el proceso de otorgarle forma institucional por medio de Decreto o Acuerdo Municipal.

La elaboración de un plan de acción de corto plazo fue el primer ejercicio que exigió la puesta en marcha de un trabajo coordinado y articulado. Los planes en general se han construido alrededor de actividades como: i) priorizar la intervención en la ruralidad a través de mecanismos como brigadas jurídicas y jornadas de justicia rural las cuales permiten un trabajo de grupo en la planeación, ejecución y seguimiento de la atención periódica a la población rural; ii) la gestión de programas de capacitación en temas como jurisprudencia en enfoque de género, SPOA con énfasis en abordaje de delitos sexuales, gestión de recursos para la agilización de audiencias virtuales; y iii) la vinculación y reconocimiento de representantes de la justicia propia (indígenas y consejos comunitarios afro) para mejorar la coordinación y articulación con la justicia formal, acompañar y orientar su proceso de administración de justicia, y la construcción de protocolos de coordinación entre justicias.

El desafío de empoderar los comités para que no se conviertan en otro espacio institucional inanimado, es grande y difícil. En el proceso, aunque se han presentado resistencias, también se registran logros en una mejor disposición de los operadores para potenciar la capacidad institucional por medio de la ejecución de tareas conjuntas de manera articulada. Este resultado es importante, debido a la multiplicidad de iniciativas públicas, de espacios de participación y de proyectos de cooperación que se cruzan en los municipios y generan una significativa fatiga y dispersión de esfuerzos, que terminan por afectar la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos concertados por los comités.

El Proyecto de Acceso a la Justicia de USAID, ha contribuido en el diseño e implementación de los CLJ y apoyado: i) el desarrollo de programas de formación y capacitación a los operadores de la justicia judicial, administrativa y comunitaria (temas presupuestales, políticas públicas, trabajo en equipo, enfoques diferenciales de género y étnico, abordaje integral de delitos sexuales, restitución de tierras, entre otros) y campañas de difusión de derechos a la comunidad; ii) la adquisición de equipos de cómputo, software y apoyo a las acciones de la implementación y difusión de los consultorios jurídicos virtuales y de la Clínica Jurídica Virtual con enfoque de género, en el caso de Tumaco; iii) la realización de talleres de planeación y seguimiento a las actividades de los comités con las instituciones de justicia formal y comunitaria; y iv) la planeación, realización, seguimiento y monitoreo permanente a las brigadas jurídicas y jornadas de justicia rural.

3. BALANCE DE LA PUESTA EN MARCHA DE LOS COMITÉS LOCALES DE JUSTICIA

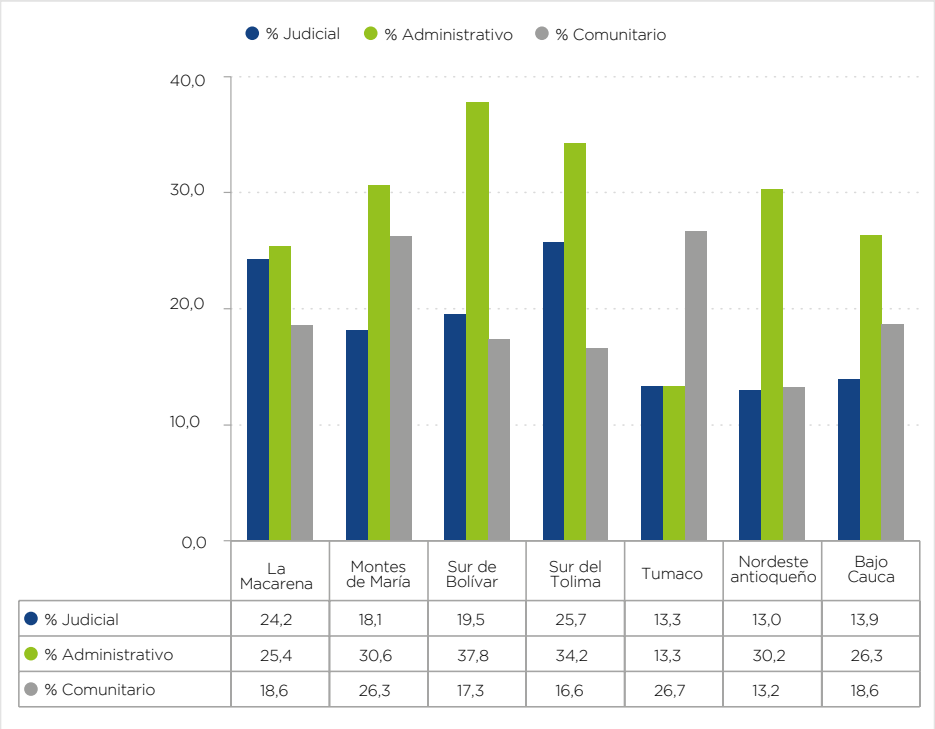
A continuación se hace un balance aproximado de la implementación de los CLJ en las seis regiones de intervención del proyecto en el que se tienen en cuenta su conformación, funcionamiento, y resultados alcanzados durante el periodo de funcionamiento (desde 2014 con corte a septiembre de 2015). Actualmente todos los municipios cuentan con un CLJ, con excepción de Valencia en el sur de Córdoba, donde por razones de orden público su creación y puesta en marcha ha sido aplazada.

3.1. Conformación

En su mayoría, como se observa en la gráfica, los comités han sido integrados por representantes de la justicia judicial, administrativa y comunitaria, la Secretaría de Gobierno y otros actores que hacen parte de organizaciones sociales en temas relacionados y que cuentan con un alto reconocimiento dentro de la comunidad. En todas las regiones, con excepción de Tumaco, la justicia administrativa es la que mayor participación tiene, seguida por la judicial y la comunitaria, y el enlace con la autoridad local lo hacen a través de la Secretaria de Gobierno. Las sesiones de los comités han contribuido a la construcción de diálogos y confianza entre las entidades, destacándose el acuerdo general para mejorar el acercamiento a las comunidades, especialmente rurales, con la vinculación de organizaciones comunitarias en su estructura (como es el caso de la Asociación de Juntas de Acción Comunal).

Vale la pena resaltar la participación, activa y en alianza con el Proyecto, de la Pastoral Social y la Diócesis de Montelíbano, que por ser instituciones de alto reconocimiento en el territorio, han generado ventajas significativas para garantizar el desarrollo de las actividades propuestas y lideradas por los comités.

Gráfica 1.

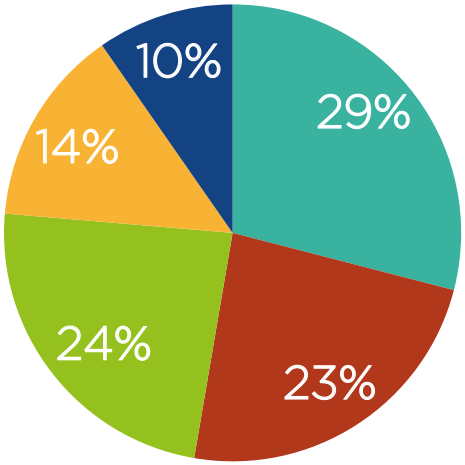


Fuente: Fundación Ideas para la Paz

3.2. Actividades más representativas de los planes de acción

El punto de partida establecido por el proyecto en el proceso de conformación e implementación de los CLJ, fue la elaboración de un plan de acción de corto plazo, con tareas concretas para poder conseguir a través de este las condiciones de coordinación y articulación. En general, los resultados muestran de manera positiva cómo las actividades consignadas en los planes de acción se encuentran alineadas con las necesidades detectadas: i) capacitar a los operadores en temas sensibles y significativos como enfoque de género, justicia indígena, SPOA; ii) facilitar y acercar la justicia formal a la comunidad rural por medio de la justicia móvil; iii) establecer estrategias de comunicación e información sobre derechos a la comunidad; e iv) implementar los consultorios jurídicos virtuales en colegios, bibliotecas y personerías.

Gráfica 2.



- Fortalecimiento institucional mediante el desarrollo de actividades de formación y capacitación dirigidas a los funcionarios de justicia.
- Acercamiento de la justicia a la zona rural a través del desarrollo de brigadas de justicia móvil y consultorio jurídico.
- Fortalecimiento de la justicia propia a través de la articulación entre la jurisdicción ordinaria y la indígena.
- Desarrollo de campañas sobre la promoción de derechos (convivencia y paz, derechos y deberes constitucionales, MASC, violencia sexual y de género).
- Implementación y montaje de Consultorios Jurídicos Virtuales.

Fuente: Fundación Ideas para la paz.

3.3 Convergencia de esfuerzos para movilizar y ejecutar acciones

Es importante señalar que el periodo evaluado es corto (un año) y no permite, de manera puntual, determinar qué tan sostenibles y consistentes han sido las estrategias y acciones diseñadas y gestionadas por los diferentes comités. No obstante, se cuenta con resultados concretos que serán señalados a continuación:

a) Se destaca la importancia asignada a las actividades de formación de los actores que intervienen en el sistema de justicia, como se registra de manera detallada en el siguiente cuadro.

REGIÓN	ACTIVIDAD	PARTICIPANTES
Sur de Córdoba	Foro sobre Violencia intrafamiliar y violencia sexual basada en género en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio (operadores de justicia penal, otros actores locales y la academia)	164
	Taller "Herramientas de planificación, gestión y control de la investigación criminal en el Sistema Penal Acusatorio"	50
	5 sesiones de capacitación en enfoque diferencial, políticas públicas y violencia sexual (3 sesiones en el Alto San Jorge y 2 en el Alto Sinú).	80
	Taller de abordaje interdisciplinar de casos de violencia sexual	52
Sur del Tolima	Taller "Herramientas de planificación, gestión y control de la investigación criminal en el Sistema Penal Acusatorio"	72
	Seminario –taller "Atención integral de servicio al ciudadano"	60
	Taller de abordaje interdisciplinar de casos de violencia sexual	44

Tumaco	Taller "Herramientas de planificación, gestión y control de la investigación criminal en el Sistema Penal Acusatorio	54
	Diplomado sobre administración de justicia con enfoque regional	35
	Foros apoyados por la Universidad de Nariño sobre Implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio	120
	Taller sobre investigación criminal y avances en la articulación y difusión de la Clínica Jurídica Virtual con enfoque de género	154
	Jornadas de capacitación orientadas por la Universidad de Nariño	46
	Conversatorio "Avances y retrocesos en la implementación de la ley 906 de 2004".	100
La Macarena	Conversatorio sobre Sistema Penal Acusatorio	46
	Taller "Herramientas de planificación, gestión y control de la investigación criminal en el Sistema Penal Acusatorio"	58
	Capacitación a Policías en Estándares de Investigación	58
	Diplomado sobre Sistema Local de Justicia	39
	Talleres sobre Lineamientos jurisprudenciales en materia de género	30
Bajo Cauca Antioqueño	Taller "Herramientas de planificación, gestión y control de la investigación criminal en el Sistema Penal Acusatorio"	68
	Capacitación en clínica forense	44

Bajo Cauca Antioqueño	Taller "Herramientas de planificación, gestión y control de la investigación criminal en el Sistema Penal Acusatorio"	68
	Capacitación en clínica forense	44
Montes de María	Conversatorio sobre Sistema Penal Oral Acusatorio	162
	Taller "Herramientas de planificación, gestión, Sistema Penal Acusatorio y control de la investigación criminal en el Sistema Penal Acusatorio"	33

b) El siguiente cuadro registra un total de 43 brigadas de justicia móvil que han sido realizadas para acercar la justicia formal a la zona rural, en las que se atendieron 5.820 personas.

REGIÓN	NÚMERO DE BRIGADAS DE JUSTICIA	NÚMERO DE PERSONAS ATENDIDAS
Bajo Cauca antioqueño	12	2.142
La Macarena	7	332
Montes de María	2	410
Sur de Córdoba	10	1.601
Sur del Tolima	11	1.321
Tumaco	1	14
Total	**43**	**5.820**

c) Los comités se han convertido en un puente de comunicación entre la justicia y las instituciones en los niveles municipal, departamental y nacional, con el apoyo del proyecto para tramitar ante estas, por ejemplo, el nombramiento de personal como inspectores de policía rural y defensores públicos, o la ejecución de proyectos, como en el sur de Córdoba, donde a través de los comités se promovió la creación del Centro de Atención a Víctimas en Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré, en coordinación con la FGN. También en el sur de Córdoba con esta misma entidad se logró, a partir de las denuncias en los CLJ sobre el alto índice de impunidad en casos de violencia sexual, priorizar 5 casos emblemáticos para

su investigación y procesamiento. Otro ejemplo de gestión, está representado en el apoyo a la incorporación del tema de justicia en los planes operativos de Consejos Comunitarios afrodescendientes y a la definición de protocolos interjurisdiccionales. De igual forma, en coordinación con la UACT y en el marco de la alianza con el ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se está promoviendo la conectividad con la instalación de quioscos digitales en veredas. Asimismo, a través de los comités se acordó con la UACT y otros aliados, promover conversatorios y foros con los candidatos a las alcaldías para posicionar el tema de la justicia en sus planes de desarrollo.

El resultado de estas acciones ratifica la importancia del comité como espacio de articulación de esfuerzos para darle mayor peso a la gestión de proyectos y recursos ante las entidades responsables.

3.4 Articulación y armonización entre la justicia formal y la propia

La implementación del SLJ en estas zonas de consolidación ha considerado como prioritaria la incorporación de representantes de las comunidades étnicas (consejos comunitarios y resguardos indígenas) en los CLJ. En cada una de las regiones, con excepción de La Macarena, se realizó la identificación y caracterización de las comunidades indígenas y afro, asentadas en su área de influencia y de su capacidad en el ejercicio de la justicia propia. De los 29 CLJ constituidos, 19 cuentan con la participación de autoridades étnicas. Se destaca el esfuerzo realizado por el equipo del sur de Córdoba, que llevó a cabo una capacitación en los cabildos para informar sobre el SLJ y promocionar su representación en el mismo, a través de la participación de un enlace de estos en los comités.

El reconocimiento de la existencia de la justicia propia exige procesos de formación a los operadores de justicia formal para que tengan una actitud libre de prejuicio acerca de cómo opera esta justicia y se puedan armonizar y articular. Dichas actividades formativas incluyen tres elementos: i) competencias en materia penal y derecho de familia; ii) procedimientos establecidos para el cambio de jurisdicción; y iii) régimen penitenciario indígena. La articulación activa entre la justicia formal y la propia requiere el desarrollo de acuerdos de trabajo interjurisdiccional orientados hacia la unificación de criterios jurídicos y rutas de coordinación y atención interinstitucional. Estos protocolos, además de establecer pautas de actuación para los miembros de los CLJ, establecen solicitudes de apoyo institucional de actores,

que sin tener la calidad de miembros de los comités, están llamados a apoyar el logro de sus objetivos, tales como la fuerza pública, el Inpec y el CSJ, entre otros (Arbelaéz, 2004).

En este proceso de articulación, los que presentan mayores avances con la firma de protocolos de trabajo interjurisdiccional son: Rioblanco (sur del Tolima), Montelibano, San José de Uré y Puerto Libertador (sur de Córdoba), Cáceres (Bajo Cauca Antioqueño) y Tumaco. Estos protocolos se basan en una actuación reconocida y articulada en tres aspectos:

a) Respeto interjurisdiccional: entendido como la importancia del reconocimiento entre los actores de la justicia ordinaria, administrativa e indígena, para garantizar un apoyo y respuesta a las solicitudes que se eleven.

b) Apoyo interinstitucional: interpretado como el compromiso efectivo de colaboración y coordinación por parte de los responsables de la justicia formal y propia.

c) Adopción de un protocolo de atención: por medio del cual el ciudadano indígena manifiesta su pertenencia a un resguardo, para obtener la garantía de una atención diferenciada y la puesta en conocimiento de su situación a la autoridad indígena respectiva, por parte de los operadores de justicia judicial y administrativa.

Aunque en la Constitución Política de 1991 no se elevó a categoría de jurisdicción especial la justicia aplicable por las comunidades afrodescendientes, la Corte Constitucional ha reconocido expresamente que el ámbito de aplicación del Convenio 169 de la OIT[2] es extensivo a las comunidades afro (Arbelaéz, 2004).

4. DIFICULTADES MÁS RECURRENTES

La carga laboral ha sido señalada de manera insistente en los informes de resultados de los comités, como una de las principales restricciones para garantizar la representación de las instituciones de justicia en este espacio. Asociado a este problema se suma la alta rotación de personal, especialmente de justicia administrativa (cargos sujetos a cuotas políticas), que afecta la continuidad y la

2 El Convenio núm. 169 es un instrumento jurídico internacional vinculante que entró en vigor en 1991 y trata específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales. El Convenio incluye, entre otros, derechos relacionados al territorio y a la gobernanza.

sostenibilidad de las acciones previamente concertadas en los planes de acción. El problema de la garantía de asistencia y representación mínima para darle validez a las sesiones de los comités, se agudiza por la sobreoferta de espacios de participación social en lo local, donde muchos de los actores que hacen parte del comité tienen compromisos.

Si bien se ha señalado como problema el hecho de que en algunas regiones no se le ha dado forma institucional al comité, bien sea a través de un acuerdo o decreto municipal, esto no se puede percibir como una condición necesaria para generar eficiencia y reconocimiento de manera directa. Lograr el acuerdo se puede considerar como un primer paso para iniciar el proceso de ampliar la capacidad del sistema de justicia en lo local, pero es la disposición efectiva para la suma de esfuerzos articulados, la que va a ayudar a enfrentar las barreras de acceso a la justicia, y recuperar la confianza y legitimidad en la administración de la misma.

Los problemas de orden público como dificultad mencionada, tienen efecto no solo en la capacidad de los comités para realizar actividades en zonas de influencia directa de grupos armados organizados, sino también para asegurar el desplazamiento de los representantes de las comunidades étnicas que tienen presencia en este espacio.

5. BIBLIOGRAFÍA

Ardila Amaya, É. (2006). *¿A dónde va la justicia en equidad en Colombia?* Medellín: Corporación Región.

Consejo Superior de la Judicatura. (2011). *Informe al Congreso de la República 2009-2010.* Bogotá D.C.: Rama Judicial del Poder Público.

Consejo Superior de la Judicatura. (2012). *Plan de Acción para la Implementación del Código General del Proceso.* Colombia: CSJ.

Dejusticia (20013) *Encuesta Nacional de Necesidades jurídicas.* Bogotá D.C

Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Garantizar una Justicia Eficiente.* DNP, Dirección de Justicia y Seguridad. Colombia: Presidencia de la República, DNP.

Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. (2012, 12 19). *Programa de Desconcentración de Servicios de Justicia.* Retrieved 09 19, 2013, from Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla: http://www.ejrlb.com/contenido2/programas/desconcentracion

Fundación Ideas para la Paz. (2011). *Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial.* Bogotá D.C.: Fundación Ideas para la Paz.

García Villegas, M. (2008). *Jueces sin Estado.* Bogotá D.C.: Siglo del Hombre Editores.

Mak, E. (2008). Balancing Territoriality and Functionality; Specialization as a Tool for Reforming Jurisdiction in the Nethernalds, France and Germany. *International Journal for Court Administration.*

Ministerio de Justicia (2009). *La Justicia entra por Casa.* Bogotá D.C.

Muñoz Labajos, N. (2009). *Justicia itinerante en zonas con limitada cobertura de operadores de justicia en el territorio nacional.* Bogotá D.C.

Nilsson, M. (2013). *El concepto de reconstrucción en el marco de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial en Colombia.* Växjö, Suecia: Universidad Linnaeus.

Semana. (2010, 10 22). *"El gran problema de la justicia colombiana se llama presupuesto".* Retrieved 07 22, 2013, from Semana.com: http://www.semana.com/nacion/articulo/el-gran-problema-justicia-colombiana-llama-presupuesto/123542-3

Usaid; MSD. (2012). *Estudio de Valoración e Impacto del Programa de Casas de Justicia en Cololmbia.* Bogotá D.C.: USAID.

www.ideaspaz.org

ISBN
978-958-59274-8-3